



POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais
Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas
Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais Políticas Sociais



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

POLÍTICAS SOCIAIS

acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Ana Cleusa Serra Mesquita (editora)

Brancolina Ferreira

Eduardo Luiz Zen

Edvaldo Batista de Sá

José Valente Chaves

Leonardo Alves Rangel

Luana Simões Pinheiro

Natália de Oliveira Fontoura (editora)

Sandro Pereira Silva

Silvânia Carvalho (secretária executiva)

Tatiana Dias Silva

Parecerista convidado

André Gambier Campos

Colaboradores

Previdência Social	Marcelo Abi-Ramia Caetano
Assistência Social	Ana Cleusa Serra Mesquita Ana Heloisa Vianna Silva Moreno Claudia Maria Silva Enid Rocha Andrade da Silva
Saúde	Andrea Barreto de Paiva Edvaldo Batista de Sá Elizabeth Diniz Barros Luciana Mendes Servo Matheus Stivali Roberta da Silva Vieira Sérgio Francisco Piola
Educação	Divonzir Arthur Gusso Eduardo Luiz Zen Luis Felipe Batista de Oliveira Paulo Roberto Corbucci Sinara Poliom Zardo
Cultura	Erica Barbosa Coutinho Frederico Augusto Barbosa da Silva
Trabalho e Renda	André Gambier Campos Brunu Marcus Ferreira Amorim Camila Souza Marques Silva Carlos Henrique Corseuil Clara Maria Guimarães Marinho Pereira Sandro Pereira Silva
Desenvolvimento Rural	Alexandre Arbex Valadares Antonio Teixeira Lima Junior Brancolina Ferreira Fernando Gaiger Silveira Marcelo Galiza Pereira de Souza Raimundo Silva
Igualdade Racial	Ana Elisa De Carli Blackman Fernanda Lira Goes Milko Matijascic Tatiana Dias Silva
Igualdade de Gênero	Antonio Teixeira Lima Junior Elizabeth Marins Luana Simões Pinheiro Luciana da Luz Silva Natália de Oliveira Fontoura
Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)	Janaina Carvalho dos Santos Lana Torres Barreto Mariana Fernandes Teixeira



POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



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 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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
CAPÍTULO 1 PREVIDÊNCIA SOCIAL	19
CAPÍTULO 2 ASSISTÊNCIA SOCIAL	47
CAPÍTULO 3 SAÚDE	143
CAPÍTULO 4 EDUCAÇÃO.....	225
CAPÍTULO 5 CULTURA	287
CAPÍTULO 6 TRABALHO E RENDA.....	333
CAPÍTULO 7 DESENVOLVIMENTO RURAL	393
CAPÍTULO 8 IGUALDADE RACIAL.....	485
CAPÍTULO 9 IGUALDADE DE GÊNERO	553
CAPÍTULO ESPECIAL TRABALHO E CIVILIZAÇÃO	613
José Celso Cardoso Júnior	

APRESENTAÇÃO

Esta 22ª edição do boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (BPS) aborda, como seu tema em destaque, as confluências entre a política social brasileira e o mundo do trabalho. O objetivo geral que permeia o tratamento deste tema nos capítulos subsequentes é compreender como as atuais configurações do mundo do trabalho são – ou não são – assimiladas pelas políticas sociais e como estas políticas encontram limites nas condições que determinam, nos diversos espaços sociais, as relações de trabalho e os tipos de ocupação.

Segue vigendo, nos capítulos que integram este número – *Previdência, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho e renda, Desenvolvimento rural, Igualdade racial e Igualdade de gênero* –, a estrutura adotada nas últimas edições. Cada texto oferece, na seção *Fatos relevantes*, uma visão de sua conjuntura setorial, reportando os principais acontecimentos ocorridos de 2012 até o primeiro semestre de 2013, e procede, na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, à leitura técnica dos dados gerais de desempenho das políticas públicas de seu campo de estudo, tendo por referência o ano de 2012.

Além de seus capítulos regulares, esta publicação traz ainda um artigo especial, intitulado *Trabalho e civilização*, que enfoca o tema em destaque sob o ponto de vista da relação entre modalidades precárias de inserção no mundo do trabalho e desproteção previdenciária e laboral. Tal condição, que afeta sobretudo a população cujos rendimentos do trabalho giram em torno de um salário mínimo, denota a existência de uma lacuna na política social brasileira, e coloca em evidência a necessidade de pensar sua expansão como elemento chave de um projeto de desenvolvimento que tenha em seu centro trabalhadores e trabalhadoras.

Nos capítulos setoriais que integram este BPS, a questão do trabalho é objeto de diversas abordagens, que têm lugar na seção *Tema em destaque* de cada um deles. É sobre os tópicos mais importantes levantados nesta seção que se debruça esta *Apresentação*.

Grupos sociais cujas formas de participação no mundo do trabalho são fortemente marcadas pela precariedade de vínculos e pelas reduzidas alternativas de emancipação constituem o tema de dois capítulos desta edição: os capítulos de *Desenvolvimento rural* e de *Assistência social*.

O texto de *Desenvolvimento rural* põe em questão o conceito de pluriatividade, evocado por estudos recentes a título de caracterização de um “novo” rural, definido por um “novo” sujeito social: o agricultor familiar, cuja ascensão

representaria a ruptura com o campesinato tradicional e suas práticas de produção, reprodução social e resistência. Com acesso aos ganhos tecnológicos, este novo sujeito dedicaria tempo parcial à agricultura, ao passo que seria instado, pelas novas condições produtivas, a ampliar suas fontes de renda: a mecanização, aumentando a produtividade, liberaria parte da família para ocupações não agrícolas dentro e fora do estabelecimento, mas o aumento dos custos de produção, decorrente da dependência de insumos externos, tenderia a baixar a receita da unidade familiar, reclamando a entrada de rendimentos exteriores. O agricultor pluriativo adentraria o mundo do trabalho sob a dupla identidade de empregado e conta própria.

Vista sob o aspecto das condições e relações de trabalho, porém, a pluriatividade envolve elementos mais críticos que a constatação meramente descritiva do fenômeno permite distinguir. No âmbito da unidade familiar, a pluriatividade pode representar não a desruralização, mas uma estratégia de reprodução social que permitiria à pequena propriedade subsistir em um contexto marcado por uma estrutura fundiária altamente concentrada. Esta, restringindo o acesso à terra pelos agricultores, não só lhes relega áreas insuficientes para absorver a mão de obra familiar e gerar maior nível de excedentes, como também os obriga a pensar um projeto de reprodução social parcialmente dissociado do rural, visto que a sucessão hereditária viria a fragmentar a terra da família em diminutas áreas economicamente inviáveis. A “solução” da pluriatividade somente estaria ao alcance de poucos pequenos agricultores que dispõem de capital para substituir o trabalho por processos mecanizados.

Embora os dados atestem o declínio da ocupação agrícola nas áreas rurais, a maioria da população rural segue vinculada ao trabalho agrícola. O peso socio-demográfico da pluriatividade parece longe de definir o novo rural, e seu perfil, ademais, se pauta por um traço nada novo no espaço agrário do país: o escasso acesso à terra. Quando esses trabalhadores se engajam em ocupações não agrícolas externas, sua inserção via assalariamento é notadamente precária: a terra, onde mantêm culturas de subsistência, se converte então em “subsídio” salarial, completando uma remuneração cujo valor fica abaixo do custo de reprodução social da família. Em sua conclusão, o capítulo assinala que, na discussão dos rumos da política para o rural, a ênfase conferida a um conceito de agricultura familiar revestido pela “novidade” da pluriatividade tem relegado ao silêncio o debate sobre as formas de expropriação de pequenos camponeses e de exploração da força de trabalho no campo.

A situação de penúria de boa parte dos agricultores – as ocupações agrícolas têm as piores remunerações em comparação com os demais setores da economia – é um dos elementos presentes no capítulo de *Assistência social*, que propõe examinar

as formas de inserção no mundo do trabalho da população pobre e extremamente pobre. O texto lança luz sobre um aspecto pouco realçado nos estudos de pobreza, em geral adstritos à caracterização da população pobre em termos de insuficiência de renda e precário acesso a serviços: as relações que tal população mantém com o mundo do trabalho. Analisando em que medida a existência de um vínculo com o mercado de trabalho, em conexão com as transferências do Bolsa Família, se tem mostrado essencial para que as famílias em situação de vulnerabilidade econômica suplantem a pobreza extrema, o capítulo procura delinear o perfil dos trabalhadores extremamente pobres para os quais o trabalho, em função das formas precárias sob as quais é exercido, não gera rendimentos suficientes para a superação da miséria.

O texto nota que, ante o bom desempenho do mercado de trabalho nos últimos anos e a política de valorização do salário mínimo – e dos benefícios da seguridade a ele associados –, o estado de miséria passou a mostrar-se fortemente relacionado com a desvinculação do trabalhador do emprego formal ou mesmo de ocupações mais estáveis quanto à duração e ao rendimento. O peso das transferências socioassistenciais sobre a renda das famílias extremamente pobres e a alta proporção de trabalhadores situados neste estrato destituídos de vínculo estável com o mercado de trabalho indicam que o Bolsa Família atua sobre um quadro social já instalado, caracterizado pelo difícil acesso da população em estado de miséria a ocupações formais ou estáveis.

Entre os pobres e vulneráveis, os estados relativos de privação explicam-se menos pela desvinculação do mercado laboral que pelos baixos rendimentos do trabalho. A maioria dos trabalhadores deste grupo encontra-se ocupada em atividades agrícolas e em empregos informais ou por conta própria, e suas condições de vida e trabalho – como também as dos trabalhadores em situação de miséria – evidenciam problemas estruturais que distinguem o padrão de desenvolvimento brasileiro: no campo, uma alta concentração da propriedade da terra, e, nos espaços urbanos, um mercado de trabalho que se caracteriza por altas taxas de informalidade e rotatividade e pela acentuada desigualdade de rendimentos.

Esses elementos ultrapassam decerto o alcance de uma estratégia de política social especificamente centrada no combate à pobreza. A conclusão do capítulo de *Assistência social* sublinha esta insuficiência, e afirma a necessidade de constituir políticas que operem não apenas pelo lado da oferta de trabalho, mas também pelo lado da demanda, favorecendo a criação de melhores postos de trabalho nos espaços abertos à ampliação do assalariamento formal em substituição a modalidades precárias de trabalho. Ao mesmo tempo, dados os limites de absorção do mercado de trabalho e a especificidade de setores – como o agrícola – em que o trabalho assalariado não é a regra, é preciso investir em políticas que promovam uma melhor distribuição dos meios de produção e maior acesso aos mercados.

O aperfeiçoamento de políticas que atuam pelo lado da oferta de trabalho – como as políticas de qualificação, formação e recrutamento de mão de obra – constitui a perspectiva sob a qual o tema em destaque é abordado em um conjunto de outros três capítulos desta publicação: *Educação, Saúde e Cultura*.

A qualificação profissional é o tema do capítulo de *Educação*. O texto analisa o nexo entre, de uma parte, a organização e o perfil do sistema educacional brasileiro, sobretudo em sua vertente técnico-profissional, e, de outra parte, a inserção dos trabalhadores nos sistemas produtivos. A despeito de recentes avanços representados pela redução dos índices de desemprego e informalidade, ainda se observam, no país, níveis insatisfatórios de qualidade no emprego, em regra relacionados a níveis considerados insuficientes de qualificação da força de trabalho.

Empreendendo uma retrospectiva da história recente de implantação dos sistemas de formação técnico-profissional no país e reportando diferentes estratégias internacionais na oferta desta modalidade de ensino, esse capítulo põe em perspectiva o duplo desafio educacional que se coloca ao Brasil após a conquista da universalização do ensino fundamental: de um lado, ampliar e promover melhorias qualitativas na educação básica e, de outro, prover qualificações específicas requeridas pelo sistema produtivo. O texto aponta que, embora o país tenha encetado tardiamente a construção de um sistema educacional adequado ao seu porte demográfico e ao nível de desenvolvimento socioeconômico alcançado, as duas últimas décadas registraram rápido alargamento da cobertura escolar de crianças, adolescentes e jovens, tanto pela extensão para nove anos da escolaridade obrigatória quanto pelo aumento da oferta de vagas nos ensinos médio e superior.

Atualmente, a expansão das oportunidades de estudo nesses níveis tem sido conjugada à estratégia de oferta de ensino técnico aos jovens nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, e ao estímulo à ampliação das vagas na rede estadual de ensino médio e no Sistema S, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Tal política tem operado por meio de três modalidades de ensino técnico de nível médio: aos cursos integrados, tradicionalmente ofertados, somam-se os cursos concomitantes, que agregam formação técnico-profissional aos currículos usuais, e os subsequentes, que completam a formação de egressos do ensino médio geral com práticas de formação profissional. Em conjunto com o aumento da oferta da educação tecnológica em nível superior, esta política tem mostrado potencial para fazer face às demandas diferenciadas que caracterizam a heterogênea estrutura produtiva do país.

A heterogeneidade estrutural da economia brasileira – identificada com a acentuada variação entre padrões de produtividade, remuneração e tecnologia entre setores de atividade e mesmo entre empresas em cada setor – coloca a necessidade de conferir à mão de obra um maior acúmulo de competências ante

os requisitos exigidos por postos de trabalho mais qualificados. Uma importante questão trazida pela heterogeneidade é objeto de análise da parte final do capítulo de *Educação*: a escassez de mão de obra qualificada, resultante de um período de forte crescimento econômico na década anterior, que não se teria feito preceder de investimento em qualificação. O texto, porém, afirma ser discutível a ideia de que o país viveria um apagão de mão de obra: os dados mostram que o crescimento de postos de trabalho mais qualificados convergiu com a disponibilidade dos recursos humanos correspondentes, e que o ponto de escassez premente, segundo o monitoramento de demanda das entidades de formação profissional, estava no nível de semiquificação, cujas carências são agravadas por níveis insuficientes de educação geral. Isto mostra que, embora se deva ampliar a oferta de ensino técnico-profissional, tal medida somente seria efetiva caso houvesse melhora na qualidade da educação básica e sensível redução nas desigualdades de desempenho entre os estudantes.

Uma discussão crítica sobre os métodos utilizados para determinar a existência de escassez de um profissional específico – o médico – é desenvolvida na seção *Tema em destaque* do capítulo de *Saúde*.

Descrevendo os fatores que intervêm na distribuição dos profissionais de saúde, e evocando diversas experiências internacionais de regulação pública do exercício da medicina, esse capítulo recorda algumas políticas já adotadas no Brasil de estímulo à atuação de médicos, sobretudo na atenção básica, junto a populações carentes. O programa Mais Médicos inscreve-se, como estratégia mais recente, dentro deste conjunto de iniciativas que procura oferecer solução ao problema – comum a vários países – de assegurar a provisão de profissionais de saúde fora dos grandes centros urbanos.

A questão da escassez de profissionais de saúde no mercado de trabalho, segundo o texto, conhece duas conceituações na literatura, o conceito normativo e o econômico. O conceito normativo de escassez parte da definição de uma taxa de médicos por habitantes, estabelecida de acordo com um mínimo ideal ou com um referencial empírico, e estimada de diferentes formas – por região, por especialização profissional, por projeções demográficas etc. Em contrapartida, o conceito econômico de escassez atende à interação entre oferta e demanda no mercado de trabalho de saúde sob certo nível de preços, e envolve o estudo das relações entre o mercado de trabalho do profissional médico e o mercado de trabalho de bens e serviços providos por ele.

O argumento exposto no capítulo de *Saúde* afirma que o diagnóstico de escassez de médicos adotado pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Mais Médicos, repousa sobre o conceito normativo de escassez. Com isso, haveria no Brasil um *deficit* em números absolutos, além de uma acentuada desigualdade de distribuição

de médicos entre os estados. O maior número de postos de trabalho criados para médicos nos últimos dez anos em relação ao número de egressos de graduação em medicina reforçaria o diagnóstico de escassez.

Trazendo os números iniciais de implantação do Mais Médicos, o texto registra que este vem responder a uma demanda dos gestores municipais em relação a três pontos – formação médica, investimento na melhoria da rede e sua cobertura e recrutamento de profissionais – e recapitula as principais críticas que a categoria médica opôs ao programa – como a de que não haveria escassez de médicos, mas desigual distribuição deles no território. Em suas conclusões, o capítulo de *Saúde* menciona que a escolha dos locais para exercício da medicina está relacionada às condições de vida nas cidades – em termos de saneamento, habitação, educação etc. –, e que tal variável, externa à governabilidade do sistema de saúde, deveria ser objeto de intervenção de políticas multissetoriais conjugadas com uma regulação pública que estatuisse, por tempo determinado, a localização da prática profissional dos médicos. O texto ressalva que, sendo indiscutível a importância de equilibrar a distribuição destes profissionais no país e adequar sua formação às necessidades do sistema público – com estabelecimento da residência obrigatória na atenção básica e garantia de abertura de vagas de residência a todos os formandos –, é imprescindível avançar em políticas que contemplem o caráter multiprofissional da atenção à saúde, abrangendo não apenas médicos, mas os demais profissionais de saúde, especialmente enfermeiros, cujas competências, valorizadas, permitiriam ampliar seu espaço de atuação. Por fim, o capítulo afirma que o Mais Médicos, representando solução emergencial a carências de atendimento em saúde, não toca nos problemas estruturais do sistema público, referidos à relação público-privado e aos interesses corporativos nele operantes, e que estão na base das dificuldades de acesso e da baixa qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos brasileiros.

Sob outro enfoque, a escassez de profissionais – quantitativa e qualitativa – para realização de políticas públicas é assunto também da seção *Tema em destaque* do capítulo de *Cultura*. A insuficiência de recursos humanos do Ministério da Cultura (MinC) é amiúde apontada, por pesquisadores e gestores da área, como um dos principais problemas presentes no desenvolvimento das políticas culturais no país.

De acordo com esse capítulo, a construção de políticas culturais abrangentes, a partir do início da década de 2000, envolveu o objetivo estratégico de fortalecer institucionalmente o ministério por meio da realização de concursos públicos, não apenas tendo em vista promover a recomposição de pessoal – após constante perda da força de trabalho nos anos 1990 –, mas de gerar uma expansão de seus quantitativos. Nos últimos anos, houve uma expansão dos quadros do ministério;

contudo, analisando a evolução dos dados de pessoal ocupado no setor público de cultura entre 1997 e 2011, o texto demonstra que o aumento deste contingente, longe de ser explosivo, representou pouco mais que uma reposição do quadro.

Os baixos salários, no entanto, operaram como desincentivo à permanência de parte significativa dos novos servidores no ministério, e recorreu-se a soluções conjunturais e precárias, como a terceirização e a contratação de consultores e estagiários, para atenuar a carência de pessoal. Confirma tal tendência o fato de, hoje, apenas 57% da força de trabalho do MinC serem constituídos de pessoal permanente. O capítulo de *Cultura*, porém, salienta que, embora a expansão do quadro por concurso público represente uma oportunidade de modernização da gestão e valorização dos servidores, tal solução exigiria decisões que não dependem somente do MinC.

O texto elege ainda um caso específico para a análise das imbricações entre o trabalho e os objetivos da política de cultura. Uma vez que tais objetivos conjugam os campos das políticas de cultura e educação, contemplando o estímulo às expressões culturais populares autônomas e à criação artística, bem como a promoção do patrimônio cultural brasileiro, a questão do trabalho dos professores de arte ganha destaque na parte final do capítulo de *Cultura*, como exemplo-síntese das discussões precedentes.

Os arte-educadores desempenham papel central na formação dos artistas e das plateias, ou, dito de outro modo, na formação das capacidades de fruição cultural; contudo, o processo de institucionalização da educação das artes – previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – tem estado comprometido pela carência de pessoal qualificado para esta função. Para ilustrar este parecer, o capítulo empreende uma comparação entre duas disciplinas conexas – arte e literatura –, tendo em conta a presença destas matérias nas escolas. O texto nota que, em muitos casos, a disciplina “arte” é ministrada por professores de outras áreas. Como a carência de professores de outras matérias, consideradas mais “instrumentais”, é objeto de preocupação constante das secretarias municipais e estaduais de educação, estas tendem a não priorizar a contratação de professores de arte e a deslocar professores de formação multidisciplinar para tal função, a fim de cobrir parte da obrigatoriedade que a LDB estabelece. Em todo caso, o número de professores de arte é menor que o necessário para atender aos preceitos normativos. Suprir esta lacuna, valorizando os métodos e as qualificações específicas do ensino de arte, constitui uma condição essencial para promover a formação cultural e artística dos alunos.

Um terceiro conjunto de capítulos, englobando os textos de *Previdência*, *Igualdade racial* e *Igualdade de gênero*, propõe diferentes visões sobre as desigualdades presentes no mercado de trabalho no país.

O objetivo do *Tema em destaque* do capítulo de *Previdência social* foi analisar a evolução recente do número de contribuintes para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O texto destaca o crescimento da cobertura previdenciária ao longo dos últimos anos, que pode ser atribuído, do ponto de vista macroeconômico, ao bom desempenho do mercado de trabalho e ao crescimento econômico do país.

Também são mencionados os possíveis efeitos de algumas medidas tributárias sobre o número de contribuintes. Uma recente medida analisada no texto é o chamado “plano simplificado”, que criou uma alíquota reduzida para os segurados facultativos ou contribuintes individuais que optem pela exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição e contribuam sobre o salário mínimo. O cálculo utilizado para medir o impacto desta medida apontou não haver efeito estatisticamente significativo sobre a ampliação da cobertura previdenciária.

A conclusão é de que a evolução do número de contribuintes tem um componente estrutural e outro cíclico: há uma tendência de ampliação da cobertura, mas sujeita a flutuações de acordo com os processos de crescimento ou recessão econômica.

A segunda parte do texto se dedica ao exame da cobertura previdenciária das trabalhadoras domésticas, categoria profissional que apresenta um movimento distinto das demais, pois o número de contribuintes se estabiliza a partir de 2007. O texto pretende investigar se esta estagnação se deve a uma falta de expansão da cobertura ou se é o número de trabalhadoras domésticas que vem se reduzindo no período recente.

A partir da análise de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que demonstram aumento da densidade contributiva na categoria, e considerando alguns elementos que parecem afetar este mercado de trabalho, como o aumento do salário mínimo e sua desvinculação de um movimento de maior informalidade entre as trabalhadoras domésticas, a conclusão do texto é que há indícios fortes de que não tem havido retração da cobertura previdenciária entre as domésticas. Apesar disso, o grau de proteção deste segmento ainda é inferior se comparado aos demais.

O texto observa, finalmente, a grande sensibilidade da expansão da cobertura previdenciária aos fatores macroeconômicos e a pouca resposta a incentivos tributários, de caráter microeconômico. Isto significa grande risco de estagnação e mesmo de redução da cobertura no caso de haver uma reversão do ciclo econômico.

O capítulo de *Igualdade racial* reserva a seção *Tema em destaque* para analisar a evolução dos indicadores referentes à presença da população negra no mercado de trabalho entre 2001 e 2012, tendo por ponto de comparação os números correspondentes à população branca. Abrangendo ainda informações

relativas à educação e proteção social, o conjunto de dados resultante deste exercício ilustra os aspectos mais significativos das desigualdades baseadas em distinção de cor ou raça.

Os dados concernentes à remuneração média da população entre 16 e 60 anos de idade revelam, por exemplo, que a renda mensal da população negra compreendida nesta faixa etária equivale a pouco mais da metade da renda da população branca. Este indicador vincula-se à maior proporção de trabalhadoras e trabalhadores negros nas ocupações consideradas mais precárias. Além disso, a desigualdade de rendimentos, combinada à posição de desvantagem relativa no mercado de trabalho, resulta em maior grau de desproteção previdenciária da população negra, como se reflete nos dados de contribuição à Previdência.

O texto de *Igualdade racial* aborda, ainda, os perfis de escolaridade das populações negra e branca. A análise nota que, embora tenha crescido rapidamente a proporção de negros na faixa correspondente a mais de nove anos de escolaridade, as diferenças em relação aos brancos ainda são grandes e a desigualdade de rendimentos entre brancos e negros com mesmo nível de escolaridade ainda é persistente.

Em sua parte final, o texto concede atenção à inserção dos jovens negros no mercado de trabalho. Recordando que, entre 2001 e 2012, os indicadores de trabalho – como os níveis de remuneração e ocupação – conheceram notáveis melhorias, o capítulo aponta que os efeitos deste processo não beneficiaram os jovens negros na mesma medida em que favoreceram os demais grupos sociais. Conquanto tenha havido progressos na posição relativa da população negra em geral no mercado de trabalho, as disparidades em relação à população branca não desapareceram, tampouco tiveram atenuação de fato expressiva. Entre os jovens negros, estas disparidades manifestam-se com maior relevo, indicando que a universalização das políticas públicas com foco no combate à discriminação racial e na ampliação do acesso a oportunidades segue sendo imprescindível para garantir cidadania plena a esta população, historicamente excluída – quando não vitimada – por uma dinâmica social de desenvolvimento ou geração de riqueza que produz desigualdade e violência.

Seguindo uma linha semelhante, o *Tema em destaque* do capítulo de *Igualdade de gênero*, em sua parte inicial, busca fazer uma análise, sob uma perspectiva histórica, da inserção das mulheres no mercado de trabalho no Brasil, levando em consideração os recortes de gênero, raça e classe. Na segunda parte do texto, apresentam-se os principais indicadores sobre esta inserção na atualidade.

Os estudos sobre a transição do trabalho escravo para o trabalho livre consideraram tradicionalmente a relação entre liberdade e assalariamento e, com isso, o homem branco historicamente apareceu como único sujeito desta história. No entanto, novas abordagens começam a demonstrar que a maior parte das

mulheres sempre trabalhou. Na indústria incipiente, na agropecuária, no serviço doméstico ou por conta própria, as mulheres sempre estiveram presentes no mercado de trabalho, em especial as mulheres negras. Esta presença se caracterizou por desvalorização social, rendimentos inferiores e, ainda, uma condenação moral às mulheres trabalhadoras. Além disso, cabe registrar o grande acúmulo de trabalho, tendo em vista que estas mulheres respondiam, ainda, por todas as tarefas domésticas e trabalhos de cuidado dos membros da família.

A responsabilização das famílias por esse trabalho não remunerado permitiu que o salário mínimo do trabalho fosse rebaixado. De maneira análoga, a divisão sexual do trabalho foi absorvida pela grande indústria e contribuiu para exacerbar a competição entre trabalhadores e trabalhadoras. Estas, em geral, ocupavam posições menos valorizadas socialmente e do ponto de vista salarial. O ingresso das mulheres no mundo do trabalho foi, paradoxalmente, tanto uma conquista quanto uma intensificação da exploração, e foi vivenciado de maneira muito distinta entre mulheres negras pobres e mulheres brancas de classes mais abastadas.

Apesar das grandes mudanças econômicas atravessadas pelo país ao longo do século XX, é possível perceber uma continuidade das desigualdades entre trabalhadores e trabalhadoras e dentro de cada um destes grupos.

Com a expansão econômica a partir de 1930, mulheres brancas pobres passam a ocupar posições no setor de serviços antes ocupadas por mulheres negras. Durante a década de 1970, com a difusão dos métodos contraceptivos e o fortalecimento de organizações feministas, há um grande aumento da população feminina na força de trabalho.

Mas novos mecanismos relacionados à desconcentração do processo produtivo, terceirização de serviços e flexibilidade das contratações acabam, mais uma vez, exacerbando a exploração da massa trabalhadora e abrindo novos espaços para a reprodução da discriminação, do racismo e do sexismo. No caso das mulheres, um mecanismo adicional são os (novos) arranjos, que permitem conciliar a atividade remunerada com a presença no próprio domicílio, como a venda direta de produtos de grandes empresas e a produção e venda pelas próprias mulheres. O domicílio passa a ser um ponto da cadeia produtiva, marcado, portanto, pela precarização e pela exploração da força de trabalho feminino.

A segunda parte do texto busca apresentar um breve retrato da inserção laboral das mulheres na atualidade. O texto aborda a articulação entre a responsabilização feminina pelo trabalho doméstico não remunerado e as possibilidades e condições de inserção das mulheres no mercado de trabalho. Ainda há um importante contingente de mulheres, composto majoritariamente por aquelas que se dedicam exclusivamente aos afazeres domésticos, que permanece fora do mercado de trabalho. Como as atividades não pagas realizadas no ambiente doméstico não são consideradas

como trabalho, estas mulheres são contabilizadas nas estatísticas sociais como inativas. Mas além das barreiras à entrada, colocam-se também limites às mulheres que conseguem se inserir, traduzidos em jornadas reduzidas, dificuldades de ascensão, vínculos precários e, conseqüentemente, menores rendimentos. A outra faceta da articulação aparece na presença majoritária das mulheres em profissões relacionadas aos cuidados e, finalmente, na magnitude do trabalho doméstico remunerado, importante ocupação feminina no Brasil.

As lutas por igualdade de condições de trabalho e por direitos trabalhistas e sociais, empreendidas por grupos sociais e categorias profissionais de variada composição, encontraram nos sindicatos uma forma de unidade e organização. Tal protagonismo explica-se não apenas pelo fato de os sindicatos terem conseguido historicamente legitimar-se como o ente jurídico que representa os trabalhadores nos espaços de negociação coletiva das relações de trabalho, mas ainda, em sentido mais amplo, pelo fato de eles associarem os trabalhadores segundo as condições e interesses comuns que caracterizam sua inserção, como categoria, no mundo do trabalho. É este o objeto de análise do capítulo de *Trabalho e renda* deste boletim.

O texto começa por uma retrospectiva da dinâmica recente de associação sindical de trabalhadores, tendo como marco inicial as greves dos metalúrgicos do ABC Paulista em fins dos anos 1970. O movimento questionava aspectos autoritários e corporativos de uma regulação laboral que restringia a participação do trabalho nos resultados do “milagre” econômico, e gerou, como fruto de sua luta, uma renovação da regulação sindical. Nos anos 1980, os sindicatos notabilizaram-se como atores importantes no processo de redemocratização do país. Mas, nos anos 1990, sob as mudanças identificadas com um modelo de acumulação “liberal”, as condições de atuação dos sindicatos conheceram profundas alterações. As transformações no nível macroeconômico – com os processos de privatização e desregulamentação dos mercados etc. – e no nível das empresas – com os processos de terceirização, realocação territorial, concentração do controle decisório etc. – concorreram para acentuar aspectos problemáticos do mercado de trabalho, que, em síntese, podem ser referidos ao fenômeno da informalidade. No nível laboral, a informalidade propagou-se sob variadas formas, como a multiplicação dos tipos de contrato para trabalho assalariado, a subcontratação do trabalho por meio de contratos civis, expansão do trabalho em pequenos empreendimentos e do trabalho por conta própria (de caráter não capitalista).

Em um período em que o crescimento econômico registrou trajetória instável e lenta, a informalidade se fez acompanhar de uma elevação do desemprego e do aumento da intermitência entre inatividade e atividade. Em conjunto, tais fatores determinaram a contração das bases dos sindicatos no mundo do trabalho – isto é,

redução do total de ocupados nas principais categorias com representação sindical – e, ao mesmo tempo, a rarefação de suas bases no âmbito propriamente sindical – isto é, redução do número de trabalhadores filiados. Tais fenômenos permitem classificar os anos 1990 como um período de fragilização dos sindicatos.

Os anos 2000 conheceram, em conjunto, uma dinâmica de crescimento econômico mais favorável, seguida da expansão do emprego e da renda do trabalho. Em geral, os setores industriais que haviam sofrido contração das bases nos anos 1990 recuperaram efetivo na década seguinte. No entanto, esta dinâmica positiva no mundo do trabalho não se refletiu em adensamento das bases sindicais. Com crescimento do emprego, as bases das categorias no mundo do trabalho se ampliaram, mas a taxa de filiação às organizações sindicais se tornou menor que na década anterior.

Na parte final, o texto busca delinear explicações para esse descolamento entre a dinâmica laboral e a dinâmica sindical. As hipóteses desdobram-se em dois planos. No plano econômico – relativo à dinâmica geral do emprego e aos movimentos de contração e ampliação das bases –, este descolamento pode ser explicado, em boa medida, pela limitada capacidade de atuação direta dos sindicatos sobre as decisões macroeconômicas e pela continuidade, no âmbito das empresas, das tendências que dominaram os anos 1990. No plano político – concernente à dinâmica de sindicalização propriamente dita e aos movimentos de rarefação e adensamento das bases –, a explicação oferecida pelo texto alude à possibilidade de “conformação” dos sindicatos a determinados aspectos da regulação sindical e à pouca atenção que demonstraram em relação a fatores importantes de sua atuação, como a alteração de seu sistema de custeio, sua organização no território e sua presença direta junto aos trabalhadores das suas bases.

Como se pode notar pela variedade de abordagens que o tema em destaque desta edição recebe nos capítulos que a compõem, este boletim n. 22 segue mantendo, como marca essencial, o pluralismo quanto a métodos e técnicas de análise e quanto a posições teóricas e ideológicas. O objetivo desta publicação é atualizar o panorama das políticas sociais do país, não apenas no que respeita aos programas por meio dos quais elas se realizam – e, com efeito, o acompanhamento das políticas setoriais responde pelas seções mais extensas de cada capítulo –, mas, ainda, no que tange às conjunturas socioeconômicas, políticas e normativas das quais aqueles programas procedem e sobre as quais eles incidem. Esperamos que, com mais este número, o boletim consolide sua posição de referência no âmbito dos estudos das políticas sociais e ofereça, aos gestores e operadores destas políticas, subsídios para o aperfeiçoamento, a crítica e a valorização de suas ações.

Boa leitura!

Conselho Editorial

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

O capítulo de previdência do BPS se divide em três seções além desta breve apresentação. A primeira analisa os fatos relevantes da política previdenciária de 2013, a saber: a manutenção e ampliação da política de redução das alíquotas patronais de diversos setores econômicos; a aprovação do regulamento do plano de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP); e a instituição para aposentadoria especial para os deficientes no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Na sequência, apresentam-se análises da conjuntura das contas da Previdência Social e da evolução do quantitativo dos benefícios. Por fim, realiza-se estudo sobre o comportamento recente da ampliação da cobertura previdenciária na fase de pagamento de contribuições, com especial destaque para o estrato das empregadas domésticas.

2 FATOS RELEVANTES

Entre fins de 2012 e o ano de 2013, três fatos relevantes ocorreram em assuntos previdenciários: a continuidade da política de desoneração de folha, por meio da redução das contribuições previdenciárias patronais; a regulamentação da previdência complementar dos funcionários públicos da União; e a criação da aposentadoria especial para deficientes. Cada um destes temas será analisado em subseção específica.

2.1 Desoneração de folha

A regra geral de contribuição das empresas para o RGPS está descrita no inciso I do Art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, o qual estabelece que as firmas devem recolher 20% da remuneração total paga aos seus empregados (Brasil, 1994). Apesar da existência desta regra, há várias exceções que permitem tratamento diferenciado, com cobrança de menores alíquotas ou mesmo isenção da contribuição patronal. Os exemplos mais conhecidos se referem às entidades filantrópicas; às micro e pequenas empresas, mediante o Simples Nacional; à contribuição patronal do empregador doméstico; aos clubes de futebol; ao microempreendedor individual, entre outros. Há também exceções para as quais se imputam alíquotas maiores. O mesmo artigo da lei supracitada determina,

em seu parágrafo primeiro, que as empresas do setor financeiro recolham, como contribuição patronal, 22,5% sobre os salários dos seus empregados.

A lista de exceções com o respectivo tratamento diferenciado em relação ao que prescreve a Lei nº 8.212/1991 vem se ampliando sob efeito de uma política de desoneração de folha posta em prática pelo governo desde o segundo semestre de 2011, por meio de uma sequência de medidas provisórias (MPs), as quais posteriormente foram convertidas em lei. A última inovação legislativa sobre o tema ainda tramitava no Congresso Nacional como MP no momento da escrita deste texto. Trata-se da MP nº 612, de 4 de abril de 2013.

Em linhas gerais, a ampliação da política de desoneração de folha posta em curso desde 2011 consiste na substituição da alíquota de 20% sobre a folha de salários por outra de 1% ou 2% sobre a receita bruta, a depender do setor. As principais intenções do governo com esta política são reduzir o custo tributário sobre a folha de pagamento e ampliar a competitividade da indústria nacional (dado que a contribuição sobre folha não incide sobre o produto importado).

A primeira norma da política de desoneração foi a MP nº 540, de 2 de agosto de 2011, convertida na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Esta norma, em seus Artigos 7º e 8º, elenca os setores beneficiados pela desoneração. Mais especificamente, o Art. 7º determina os setores que substituirão a contribuição patronal sobre a folha de pagamento por uma contribuição sobre a receita bruta à alíquota de 2% (Brasil, 2011c). O artigo posterior indica os segmentos que farão a mesma substituição de base tributária, mas cuja alíquota sobre receita é de 1%.

Leis e MPs subsequentes ampliaram a lista de setores beneficiados a partir de sua inclusão seja no Art. 7º, seja no Art. 8º da Lei nº 12.546/2011. O primeiro incremento dos setores escolhidos se deu por meio da MP nº 563, de 3 de abril de 2012, convertida na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. Posteriormente, a MP nº 612/2013 estendeu o benefício para outros setores.

Vale notar que a norma determina que os benefícios da desoneração sejam temporários, assinalando o fim de sua vigência para 31 de dezembro de 2014. Esta é uma maneira de o governo ter tempo para avaliar os efeitos dessa política sobre a arrecadação tributária, o mercado de trabalho e a competitividade, para posterior decisão acerca da conveniência da sua continuidade.

A seguir, as tabelas de 1 a 4 mostram os setores beneficiados antes da edição da MP nº 612/2013, por data de início do benefício e com a respectiva alíquota sobre o faturamento.

TABELA 1
Setores beneficiados e alíquotas de contribuição a partir de 1º/12/2011

Segmento	Alíquota (%)
Couro e calçados	1
Confeção	1
Equipamento médico e odontológico	1
Tecnologia da informação e tecnologia da informação e comunicação	2

Fonte: Ministério da Previdência Social (MPS, 2013).
 Elaboração dos autores.

TABELA 2
Setores beneficiados e alíquotas de contribuição a partir de 1º/9/2012

Segmento	Alíquota (%)
Bem de capital mecânico	1
Material elétrico	1
Autopeça	1
Têxtil	1
Plástico	1
Móvel	1
Fabricação de aviões	1
Fabricação de navios	1
Fabricação de ônibus	1
<i>Call center</i>	2
<i>Design house</i>	2
Hotelaria	2

Fonte: MPS (2013).
 Elaboração dos autores.

TABELA 3
Setores beneficiados e alíquotas de contribuição a partir de 1º/1/2013

Segmento	Alíquota (%)
Aves, suínos e derivados	1
Pescado	1
Pães e massas	1
Fármacos e medicamentos	1
Bicicleta	1
Pneu e câmara de ar	1
Papel e celulose	1
Vidro	1

(Continua)

(Continuação)

Segmento	Alíquota (%)
Fogão, refrigerador e lavadora	1
Cerâmica	1
Pedra e rocha ornamental	1
Tinta e verniz	1
Construção metálica	1
Equipamento ferroviário	1
Fabricação de ferramentas	1
Fabricação de forjados de aço	1
Parafuso e porca	1
Brinquedo	1
Instrumento ótico	1
Suporte técnico em informática	2
Manutenção e reparação de avião	1
Transporte aéreo	1
Transporte marítimo, fluvial e navegação de apoio	1
Transporte rodoviário coletivo	2

Fonte: MPS (2013).
Elaboração dos autores.

TABELA 4

Setores beneficiados e alíquotas de contribuição a partir de 1º/4/2013

Segmento	Alíquota (%)
Construção civil	2
Comércio varejista	1

Fonte: MPS (2013).
Elaboração dos autores.

A MP nº 612/2013 ampliou o benefício para os setores de transporte, empresa jornalística, indústria de defesa, empresa de construção e de obra de infraestrutura, serviço de arquitetura e engenharia, assim como para o serviço de manutenção e instalação de máquinas e equipamentos (Brasil, 2013b).

Um questionamento natural se faz em relação à escolha de segmentos beneficiados contraposta a uma política horizontal que trate a todos de maneira igual. Uma das possíveis justificativas para a escolha de setores seria o conservadorismo fiscal, ou seja, seria muito arriscado conceder o benefício de imediato a todos os setores e ter a possibilidade de queda abrupta de arrecadação. Nesse sentido, haveria fundamentos para o gradualismo praticado pela política de desoneração da folha.

Do ponto de vista fiscal, é admissível que a desoneração, ao beneficiar determinados segmentos por meio de redução de tributos, acabe por causar perda de arrecadação tributária, e, conseqüentemente, por onerar os cofres públicos. A redução da receita sem a respectiva queda dos gastos leva à necessidade de ampliação das transferências do Tesouro Nacional para as contas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em outras palavras, a conta do benefício concedido a alguns setores é paga pelo restante da sociedade por meio das maiores transferências do Tesouro Nacional.

Estimativas oficiais apontam que o custo da desoneração para o ano de 2012 somou R\$ 3,7 bilhões. A estimativa oficial sobre o custo da desoneração é de R\$ 16 bilhões para 2013, dado que vários setores se beneficiaram somente a partir deste ano, enquanto outros sofreram reduções de alíquotas somente a partir do último quadrimestre de 2012. Isto é, em 2012, a renúncia destes setores afetou apenas o terço final do ano; porém, em 2013, o impacto se dará por todo o ano. Para 2014, será de R\$ 24,7 bilhões, ao se considerar o impacto da MP nº 612/2013. Sem esta, o impacto seria de R\$ 19,3 bilhões.

De modo análogo, dados publicados pelo Ministério da Previdência Social (MPS) mostram queda de 1,8% do montante real arrecadado de empresas e entidades equiparadas do primeiro semestre de 2013 comparado ao mesmo período de 2012, com valores corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). Naturalmente que a desoneração não é o único fator que explica isso, dado que a desaceleração econômica também contribui para o desempenho da receita.

Um acompanhamento minucioso dos efeitos da desoneração sobre contas públicas, sobre a competitividade dos setores escolhidos e sobre o mercado de trabalho é fundamental para definição da continuidade dessa política para além de 2014.

2.2 Regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos da União¹

A previdência complementar para os servidores públicos da União foi instituída ainda no primeiro semestre de 2012, por meio da Lei nº 12.618, publicada em 30 de abril. Entretanto, sua efetiva entrada em funcionamento somente se fez possível após a aprovação do seu regulamento pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), em 31 de janeiro de 2013.

1. É importante deixar claro ao leitor que a análise dessa subseção se refere à previdência complementar, ou seja, destina-se àquelas pessoas que recebem além do teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), hoje fixado em R\$ 4.159. Dados do Ministério da Previdência Social (MPS) indicam que aproximadamente 95% do mercado de trabalho privado formal brasileiro recebe aquém deste teto. Caso se considerassem os informais, esta proporção seria ainda maior. Portanto, não há que se reproduzir na previdência complementar lógica inerente à Previdência Social, dado que a previdência complementar tem como foco a reposição de renda na aposentadoria das pessoas com alta remuneração.

Análises sobre a lei já se fizeram na edição anterior deste boletim. Entretanto, discorrer sobre considerações a respeito do regulamento sem se referenciar à lei – que dita as normas gerais da previdência complementar dos servidores – poderia deixar o leitor confuso e sem ponto de referência sobre a formatação de um regulamento que busca se adequar às regras gerais impostas pela lei.

Nesse sentido, optou-se por dividir esta seção em duas subseções. A primeira faz um rápido apanhado das principais determinações legais, para que o leitor possa ter melhor compreensão das determinações do regulamento, o qual será o objeto da análise da subseção posterior.

2.2.1 Análise da lei

A aprovação da previdência complementar dos servidores da União por meio da Lei nº 12.618/2012 foi, no conjunto, um passo correto da política previdenciária. O esforço por sua aprovação merece elogio. Há, porém, que se analisar os detalhes.

Em relação ao projeto original – encaminhado pela administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2007 –, algumas modificações o melhoraram, outras o pioraram; e há também aquelas cujo efeito dependerá da qualidade da gestão do Fundo de Previdência dos Servidores (FUNPRESP).

Do lado positivo, ficaram mais justas as regras de transição referentes à adesão de servidores que ingressaram no serviço público antes da criação do fundo – apesar da potencial elevação do custo de transição – e daqueles que recebem aquém do teto do INSS.

Entre os pontos em que se podem observar, eventualmente, melhoras ou piores, está o fim da necessidade da terceirização da administração das aplicações financeiras. Este fato pode ser positivo em caso de administrações sérias que podem gerir ativos simples – como títulos públicos – de modo próprio ou utilizar a possibilidade de autogestão como instrumento de barganha para obtenção de menores taxas administrativas. Porém, no lado negativo, crescem o risco de ingerência política e a possibilidade de gestão financeira não especializada.

O comparativo entre o projeto de lei original e a redação efetivamente aprovada apresenta três complicações. Primeiramente, a criação de fundos específicos para cada um dos três poderes. Isto implicará a redução das economias de escala, com repercussões sobre o custo administrativo e a queda da rentabilidade para o participante. Segundo, a impossibilidade de adesão de estados e municípios ao fundo federal limitará a ampliação da previdência complementar. Não há escala em vários destes entes para estruturar fundo próprio. Restringe-se também a concorrência entre fundos maiores, que poderiam oferecer planos previdenciários

a esses entes com taxas administrativas mais baixas. Terceiro, a exclusão da necessidade da gestão passiva dos ativos financeiros tornou o regime mais suscetível à influência política.²

Críticas ou elogios às alterações, todas mantiveram a essência do projeto e são parte do processo democrático de negociação de reformas. A exceção capaz de comprometer a consistência do FUNPRESP é o Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE). É uma política de discriminação positiva aos grupos já beneficiados com aposentadorias antecipadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988): mulheres; professores de ensino infantil, fundamental e médio; deficientes; e servidores que exerçam atividades de risco ou que prejudiquem sua saúde. Estas pessoas ganharão bônus sobre o total acumulado. Por exemplo, o FCBE aportará recurso extraordinário de 40% sobre a reserva acumulada de uma professora de ensino médio e de 16,7% para uma servidora.

As discussões a respeito dos vícios e virtudes da política discriminatória positiva já são de longa data. Não cabe debater seu mérito neste texto. O ponto central é que o FCBE estabelece meios inapropriados para a obtenção dos seus fins, além de colocar a solvência do FUNPRESP em risco.

Há vários problemas. O primeiro é a seleção adversa. Grupos não beneficiados verão parte de suas contribuições vertidas para um fundo do qual não se beneficiam. Dado o caráter voluntário da adesão ao FUNPRESP, o FCBE gera desincentivo à filiação dos seus financiadores. Isto pode causar ciclo vicioso em que poucos homens se filiam ao FUNPRESP por causa do elevado custo do FCBE, o que reduz ainda mais a adesão masculina e aumenta o custeio do FCBE.³ O segundo são os incentivos inadequados. Os beneficiados pelo FCBE tenderão a sobreacumular para receber o bônus, enquanto os demais têm incentivo a subacumular para se livrar do ônus de financiar o FCBE. A estratégia ótima para um casal de servidores seria a esposa poupar além e o marido, aquém, como forma de minimizar o custeio e maximizar o recebimento do FCBE. O terceiro problema é a insolvência. Nada garante que o FCBE terá recursos suficientes para pagar os benefícios que promete. Se a seleção adversa e a reação aos incentivos postos ocorrerem de fato, o risco de insolvência cresce, dado o reduzido tamanho das contribuições dos participantes financiadores do FCBE. Ademais, a composição por gênero e atividade dos futuros servidores independe do poder de decisão do

2. Gestão passiva é aquela em que se busca reproduzir a rentabilidade de determinado índice de referência, por exemplo, o Ibovespa. Por seu turno, a gestão ativa tem como objetivo a seleção de ativos financeiros que superem esses índices de referência. A gestão ativa corre naturalmente mais riscos. Ademais, não se observam evidências empíricas para a superioridade da gestão ativa em relação à passiva.

3. Possível contra-argumento ao problema da seleção adversa é que os incentivos tributários previstos na legislação de previdência complementar, assim como a contrapartida patronal paritária, podem ser suficientemente fortes para suplantar a seleção adversa. De fato, a resposta a essa questão somente se fará possível mediante análise empírica sobre o perfil dos participantes do Fundo de Previdência dos Servidores (FUNPRESP).

FUNPRESP, tornando alta a imprevisibilidade dos fluxos de receita e despesa do FCBE. O quarto problema é de cunho constitucional, e concerne à introdução de elementos não classificados como contribuição definida. Criou-se ainda o risco adicional de replicação do FCBE para os estados que venham a criar sua previdência complementar, fazendo com que o risco de insolvência se generalize.⁴

A compatibilidade da discriminação positiva com a solvência e os princípios da previdência em contribuição definida se daria pela elevação da alíquota de contrapartida patronal. O Estado poderia, por exemplo, acompanhar a contribuição do servidor homem em até 8,5% e a de uma servidora, hipoteticamente, em até 9,0%. O efeito, em termos de acumulação de recursos para aposentadoria, seria equivalente ao da proposta estabelecida para o FCBE, mas se eliminariam os incentivos inadequados, os riscos de seleção adversa e a insolvência, mantendo-se, entretanto, os princípios de contribuição definida. Estes problemas tenderiam, assim, a desaparecer, porque o indivíduo receberia o que aportou para sua aposentadoria programada. O preço a se pagar por esta opção seria o aumento do custo de transição.

Dadas as limitações impostas pela lei, a subseção seguinte procura analisar como o regulamento procurou minimizar os riscos do FCBE.

2.2.2 Análise do regulamento

O regulamento do FUNPRESP conseguiu minimizar, dentro das restrições impostas pela lei, os riscos de perigo moral (*moral hazard*) – comportamento oportunista dos participantes, mas com respeito às regras estabelecidas – inerentes ao FCBE.

Estabeleceram-se regras que minimizam o problema de perigo moral ao se determinarem pisos e tetos da contribuição básica – a qual se reverte no FCBE – em, respectivamente, 7,5% e 8,5%. Tais valores apresentam pequena diferença entre si. Por seu turno, os aportes suplementares ou extraordinários à contribuição básica feitos pelos participantes não entram na fórmula de cálculo dos bônus oferecidos pelo FCBE. Com isso, se limita a possibilidade de comportamento oportunista dos participantes com aposentadorias antecipadas de efetuarem aportes extraordinários como forma de se beneficiarem das regras do FCBE, dado que há pisos e tetos para contribuição, mas não há como fazer aportes extraordinários para obter o bônus oferecido pelo FCBE.

Com as regras estabelecidas, o risco moral se limitou a situações extremas e arriscadas – para os próprios participantes – de comportamento coordenado dentro de um mesmo grupo familiar. Neste caso, o servidor homem contribuiria

4. Até o momento, somente é possível identificar o potencial de riscos de seleção adversa, perigo moral e insolvência. Após a divulgação de mais dados sobre o FUNPRESP, haverá necessidade de realização de estudos empíricos para validação dessas hipóteses, haja vista que não necessariamente elas ocorrerão.

com 7,5% – alíquota mínima permitida – e sua esposa, com 8,5% – maior alíquota passível de contribuição com destinação ao FCBE. Em outras palavras, o membro do grupo familiar que não se beneficia do fundo contribui com o mínimo, e o que se beneficia, com o máximo. É presumível que este casal esteja ciente de que, no futuro, em caso de separação, o acordo tácito pode ser quebrado, com chance praticamente nula de recuperação, por via judicial, dos valores aportados.

Alternativas para minimizar o problema de seleção adversa – entrada mais expressiva de grupos beneficiados pelo FCBE e pequena daqueles que só contribuem, mas não recebem seus benefícios – são escassas. De todo modo, há de se esperar a disponibilização de estatísticas sobre a massa de participantes do FUNPRESP para averiguar se a ameaça de seleção adversa foi uma hipótese que se concretizou. Ainda é cedo para se chegar a qualquer conclusão a respeito, apesar da estrutura de incentivos para sua ocorrência.

O regulamento fez uso da diferenciação de tábua de mortalidade por gênero. Parece ser a única alternativa possível para minimizar o problema da seleção adversa, dado que parte dos grupos não beneficiados pelo FCBE sairiam favorecidos, com uma aposentadoria comparativamente mais alta. De todo modo, é difícil antecipar a reação do público a um tema de natureza tão técnica e, em muitas vezes, de difícil compreensão.

A diferenciação do cálculo do benefício por sexo também minimiza o problema de risco moral, nos termos do exemplo típico trazido anteriormente, em que uma família adotaria comportamento estratégico no qual o homem contribuiria com alíquotas menores e a mulher, com maiores, como forma de se beneficiar das regras do FCBE. A razão é que o maior aporte dos estratos beneficiados pelo fundo seria parcialmente compensado no momento do cálculo do benefício por meio do uso de uma expectativa de sobrevivência superior.

Naturalmente que todas essas tentativas de contornar os problemas de seleção adversa e risco moral são passíveis de contestação judicial. Apesar de a transparência das informações e da adoção destas regras para fornecer maior solvência ao FUNPRESP reduzirem o risco de judicialização, não há como eliminar a possibilidade de que várias regras do FUNPRESP sejam futuramente redefinidas por decisões judiciais, o que pode pôr o plano em situação de difícil sustentabilidade. O risco de judicialização parece baixo, mas, de todo modo, existe.

Mesmo sendo clara a preocupação dos formuladores do regulamento em minimizar riscos do FCBE, houve, de modo contraditório, em alguns pontos do regulamento, a ampliação do risco para além daquele estabelecido pela lei. Foi o caso, por exemplo, da definição da fórmula de cálculo e das regras de indexação dos benefícios de invalidez e pensão por morte. Em ambas as situações, a fórmula de cálculo não guarda qualquer relação com o montante de recursos previamente acumulado pelo servidor.

No caso concreto da aposentadoria por invalidez, há reposição garantida dos salários de contribuição, e seu valor se corrige anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Típica fórmula de benefício definido, o que contradiz, em princípio, os fundamentos de um plano de contribuição definida. Este desenho de plano gera dois problemas. Há potencial de risco moral com abuso nos pedidos de aposentadorias por invalidez, caso os participantes percebam que o valor do benefício por invalidez seja superior ao da aposentadoria normal. Claro que há de se esperar o passar do tempo para averiguação deste comportamento oportunista de uma parcela de servidores, o que, para se concretizar, deve contar com o conluio ou a complacência daqueles que concedem os benefícios. De todo jeito, é incentivo inadequado que se criou e que pode gerar elevados custos administrativos para o controle das aposentadorias por invalidez. A segunda contradição é que se permite ao participante a flexibilidade na escolha da sua carteira de investimento ao mesmo tempo que se define fórmula de benefício que independe deste portfólio. Em outras palavras, não há regra de compatibilização do valor do benefício com o montante acumulado pelo participante. Por exemplo, um participante poderia escolher uma carteira de investimento mais arriscada e, com isso, obter recursos acumulados que ficarão bem além ou aquém daquele definido pela fórmula de cálculo do benefício da aposentadoria por invalidez. A combinação entre esta fórmula de cálculo e a regra de acumulação traz consigo descasamento entre ativo acumulado e passivo a se pagar.

Deve estar claro para o leitor que não se defende aqui uma fórmula radical e pura de contribuição definida para os benefícios de invalidez e pensão por morte. Espera-se que uma pessoa que se invalidou ou faleceu no primeiro ano de contribuição, por exemplo, não venha a gerar aposentadoria ou pensão somente com o saldo acumulado neste período. Entretanto, com base neste entendimento, não se justifica a adoção de fórmulas puras de benefício definido. Há alternativas de compatibilização. Por exemplo, a aposentadoria por invalidez poderia ser calculada com base em um saldo virtual que o participante teria acumulado caso tivesse contribuído por todos os anos requeridos em uma aposentadoria programada.

Problemas de mesma natureza das aposentadorias por invalidez se repetem no caso das pensões por morte. Em suma, ao mesmo tempo que o regulamento procurou minimizar vários riscos que a redação legal permitia, acabou por criar outros que, apesar de permitidos pela lei, não eram necessários. Regra geral, uma primeira análise, ainda sem os dados das reações dos indivíduos às regras postas, parece indicar que o impacto sobre a redução do risco é mais forte que o da ampliação.

2.3 Aposentadoria especial para pessoas com deficiência

A Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, estabeleceu normas gerais das aposentadorias especiais para pessoas com deficiência seguradas do RGPS.⁵ De todo modo, vários detalhes relevantes necessitam de regulamentação específica, a qual, segundo a lei, deve entrar em vigor até seis meses após a sua publicação, ou seja, em novembro de 2013 (Brasil, 2013a). Nesse sentido, não havia, no momento da escrita deste artigo, informações disponíveis sobre a regulamentação infralegal da aposentadoria especial do deficiente.

Em termos jurídicos, a necessidade da criação da aposentadoria especial para deficientes surgiu na Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que modificou a redação do § 1º do Art. 201 da CF/1988 para estender a concessão deste benefício às pessoas com deficiência. Até então, as aposentadorias especiais eram garantidas somente àqueles que exerciam atividades sob condições que prejudicassem sua saúde ou integridade física.

A lei define a pessoa com deficiência como “aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (Brasil, Art. 2º, 2013a). Ademais, classifica a deficiência em três graus: grave, moderada ou leve. Como se vê, a definição de deficiência dada pela lei é flexível e subjetiva. Isto determina a necessidade de regulamentação mais específica sobre o tema. Mas, dada a maleabilidade da definição de deficiência na norma legal, não se devem menosprezar os riscos de judicialização.

Os deficientes terão duas vantagens em relação aos demais segurados. Em termos de fórmula de cálculo do benefício, o fator previdenciário somente será aplicado na hipótese de ser superior à unidade, ou seja, caso implique elevação do valor da aposentadoria. A segunda vantagem se refere à condição de acesso aos benefícios tanto na aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) como na aposentadoria por idade. Para as ATCs, o tempo de contribuição fica reduzido, e a magnitude da diminuição depende do grau da deficiência. Em caso de deficiência grave, o tempo de contribuição passa a ser de 25 anos para homens e de 20 anos para mulheres. Na hipótese de deficiência moderada, homens se aposentam com 29 anos de contribuição e mulheres, com 24 anos. Por fim, as condições de acesso para deficiência leve são 33 anos e 28 anos de contribuição, respectivamente, para pessoas do sexo masculino e feminino. No tocante às aposentadorias por idade, manteve-se o requisito

5. Vale notar que a aposentadoria especial dos servidores públicos deficientes – isto é, daqueles segurados do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – não está regulamentada por essa lei, tampouco já teve sua regulamentação aprovada pelo Congresso Nacional.

de quinze anos de contribuição, mas os limites etários se reduziram em cinco anos, tal como se passa nas aposentadorias rurais. Dessa forma, homens podem se aposentar aos 60 anos e mulheres, aos 55 anos.

É importante notar que a concessão de benefícios especiais implica necessariamente aumento das já altas contas previdenciárias. Ademais, criar tratamento preferencial para determinado estrato abre brecha para que grupos de pressão de outros segmentos também demandem por benefícios especiais. Previdência é um setor que se torna alvo fácil de atitude corporativista. Promessas de benefícios se fazem no presente, mas seu preço somente surge décadas adiante. Também parece carecer de sentido a tentativa de solucionar problema imediato do mercado de trabalho por meio da concessão de um benefício previdenciário cujos efeitos somente se farão sentir algumas décadas no futuro. Ademais, tal política somente beneficia aqueles já inseridos no mercado de trabalho formal.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

O resultado fiscal do RGPS em 2012 se manteve estável em 0,9% do PIB, com repetição do mesmo número observado em 2011. Tal como nos anos anteriores, a estabilidade do resultado se deu graças a um aumento de arrecadação, que saltou de 5,9% para 6,3% do PIB. O incremento da despesa foi dos mesmos 0,4% do PIB, saindo de 6,8%, em 2011, para 7,2% no ano posterior.

Esses números mostram que há tendência de elevação do valor da necessidade de financiamento do RGPS no futuro próximo. Isso porque os tributos previdenciários devem mostrar sinais de limitação em seu crescimento, em decorrência da política de desoneração da folha, que apresenta impactos sobre a arrecadação previdenciária, e também pelo arrefecimento do crescimento econômico e do mercado de trabalho. Como a receita previdenciária é dependente deste mercado, a contenção em seu ritmo de expansão, conjugada à diminuição das alíquotas de contribuição patronal, tende a impor queda no crescimento da arrecadação.

Por seu turno, a dinâmica de evolução da despesa com benefícios previdenciários não se mostra tão dependente do comportamento de curto prazo do mercado de trabalho. Primeiramente, novos benefícios tendem a ser concedidos em função do comportamento da demografia com o já conhecido processo de envelhecimento populacional. Em segundo lugar, a evolução do valor pago às aposentadorias e pensões se define pelas regras de correção dos benefícios que garantem a reposição da inflação aos aposentados e pensionistas que recebem além do salário mínimo e pelo aumento real equivalente ao crescimento do PIB de dois anos anteriores para os que ganham o salário mínimo. Esta última regra

foi uma das principais motivadoras da elevação da despesa previdenciária como proporção do PIB em 2012. O salário mínimo em 2012 teve incremento real superior a 7,0%, decorrente do bom desempenho econômico de 2010 (regra da correção pelo PIB real de dois anos anteriores). Entretanto, a economia em 2012 cresceu somente 0,9%. Esta conjunção de fatores contribuiu para o crescimento da despesa em patamar superior ao PIB.⁶

Esses efeitos – desoneração de folha, dinâmica demográfica, desaquecimento econômico e sobreindexação de benefícios – podem levar, em um futuro próximo, ao fim do ciclo de reduções dos *deficit* do RGPS que se sucederam no passado recente por causa do incremento da arrecadação. Há possibilidade do predomínio dos determinantes da despesa, o que implicaria situação de necessidades de financiamento crescentes com o passar do tempo.

TABELA 5
Arrecadação, despesa e resultado previdenciário RGPS e RPPS (2011-2012)

RGPS	2011		2012	
	Em R\$ milhões	PIB (%)	Em R\$ milhões	PIB (%)
Receitas	259.036	5,9	275.765	6,3
Despesas	296.483	6,8	316.590	7,2
Resultado	(37.446)	(0,9)	(40.825)	(0,9)
RPPS	Em R\$ milhões	PIB (%)	Em R\$ milhões	PIB (%)
União				
Receitas	25.957	0,6	24.985	0,6
Despesas	83.377	1,9	82.546	1,9
Resultado	(57.420)	(1,3)	(57.561)	(1,3)
Estados e municípios				
Receitas	55.502	1,3	58.826	1,3
Despesas	89.323	2,0	97.327	2,2
Resultado	(33.821)	(0,8)	(38.502)	(0,9)
Total	Em R\$ milhões	PIB (%)	Em R\$ milhões	PIB (%)
Receitas	340.495	7,8	359.576	8,2
Despesas	469.183	10,8	496.463	11,3
Resultado	(128.688)	(2,9)	(136.887)	(3,1)

Fontes: MPS, STN/MF e IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: valores deflacionados pelo deflator implícito do produto interno bruto (PIB).

6. Importante ressaltar que esses elevados custos também trazem como benefício a alta cobertura previdenciária de idosos no Brasil na fase de recebimento de benefícios.

No que tange aos servidores públicos, o regime previdenciário da União repetiu em 2012 o valor de todas as suas rubricas de 2011 como proporção do PIB. Arrecadação de 0,6% e despesa em 1,9%, causando resultado negativo de 1,3%. De todo modo, o envelhecido contingente de servidores em atividade deve provocar pressão sobre a despesa no futuro próximo. Entretanto, como grande parte destes servidores ainda tem direito à paridade, isto é, correção de aposentadorias de acordo com o salário dos servidores ativos, é possível que venha a se alcançar a estabilização do valor da despesa previdenciária como proporção do PIB no curto prazo, por meio de política de moderação de aumento salarial dos servidores. Entretanto, a longo prazo, com o repasse da produtividade aos salários dos servidores ativos e, em consequência, aos inativos e pensionistas com direito à paridade, o impacto sobre as contas públicas se fará sentir.

Dados para servidores de estados e municípios indicam que a despesa para este grupo é um pouco superior à da União, e que esta mostrou comportamento crescente no biênio 2011-2012, saltando de 2,0% para 2,2% do PIB. No acumulado do biênio a despesa total – ao se considerarem RGPS e RPPS – cresceu em 0,5% do PIB no referido ano. Valor elevado para um país emergente que passa por acelerado processo de envelhecimento populacional.

Os números da tabela 6 mostram a evolução da quantidade de benefícios do RGPS. Observa-se aumento do estoque total de benefícios previdenciários em linha com o envelhecimento populacional. De fato, a população brasileira de 65 anos ou mais cresceu 3,5% em 2012 de acordo com última projeção populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), exatamente o mesmo valor do estoque total de benefícios previdenciários. Isso aponta para as pressões sobre as contas previdenciárias por duas razões: primeiramente, o total de idosos deve crescer mais rapidamente que o das pessoas em idade ativa. Em segundo lugar, o PIB tem mostrado dificuldade de se expandir, em termos reais, a um ritmo superior à quantidade de idosos. Importante notar que, independentemente do crescimento quantitativo, o estoque total de beneficiários do RGPS é bastante expressivo e alcançou a cifra de 16,7 milhões de pessoas em 2012.

Interessante notar que as aposentadorias de maior incremento foram as por tempo de contribuição, que usualmente são concedidas às pessoas de idade mais baixa. Em 2012, a idade média da aposentadoria por tempo de contribuição foi 55 anos para homens e 52 para mulheres.

TABELA 6
**Estoque e taxas de crescimento de benefícios previdenciários emitidos pelo RGPS
 (dez./2012 versus dez./2011)**

	2011 (Em milhares)	2012 (Em milhares)	Taxa de crescimento 2012/2011 (%)
Aposentadorias	16.139	16.726	3,6
Idade	8.457	8.798	4,0
Invalidez	3.010	3.066	1,9
Tempo de contribuição	4.673	4.862	4,1
Pensão por morte	6.797	6.976	2,6
Auxílio-doença	1.263	1.329	5,2
Salário-maternidade	74	83	11,8
Outros	68	79	15,6
Total de benefícios previdenciários	24.342	25.193	3,5

Fonte: MPS.
 Elaboração dos autores.

Por seu turno, dados do serviço público federal mostraram crescimento do quantitativo de beneficiários em nível mais moderado que o RGPS. Em 2012, o número de servidores aposentados cresceu 1,5%, enquanto o aumento dos instituidores de pensão foi 0,3%. Estes números ajudam a explicar a estabilidade da despesa como proporção do PIB em 2012. O baixo crescimento quantitativo, aliado à moderação de incrementos salariais dos servidores, contribuiu para a manutenção da despesa previdenciária da União em 1,9% do PIB no biênio analisado.

Vale notar que tanto o incremento da despesa do RGPS, em 0,4% do PIB em 2012, quanto a estabilidade da despesa com o RPPS da União constituem parte de uma flutuação cíclica de curto prazo dentro de uma tendência de crescimento de longo prazo. Não é de se esperar que o gasto do RGPS cresça nesse nível todos os anos. O expressivo incremento em 2012 é, em grande parte, explicado pela política de correção de benefícios, que permitiu aumento real do salário mínimo de 7,5%, bem como pelo baixo crescimento econômico do ano em análise. De modo análogo, a tendência do RPPS também é de alta, apesar da estabilidade observada em 2012. A idade elevada dos servidores em atividade e uma eventual política de ganhos salariais tendem a fazer a participação da despesa previdenciária sobre o PIB crescer.

4 TEMA EM DESTAQUE – MERCADO DE TRABALHO, DESEMPENHO ECONÔMICO E EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA NA HISTÓRIA RECENTE BRASILEIRA

O objetivo desta seção é apresentar a evolução recente do número de contribuintes para o RGPS, assim como apontar possíveis explicações e limites para esta dinâmica. Em termos gerais, observou-se expressiva evolução da quantidade de contribuintes para este regime. O único grupo que aparentemente contradisse tal tendência foi o das empregadas domésticas.⁷ Entretanto, estudo mais minucioso dos dados permite concluir que também houve expansão de cobertura previdenciária para este estrato. Por esta razão, as trabalhadoras domésticas serão analisadas em outra subseção.

4.1 Análise da evolução da cobertura previdenciária para os contribuintes como um todo

Há três fontes de dados para explicação do comportamento da densidade contributiva: registros administrativos do INSS, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Censo Demográfico. Apesar das fontes distintas, a análise dos dados chega a conclusões semelhantes, qual seja, o bom desempenho do mercado de trabalho e do crescimento do PIB *per capita* permitiu a ampliação do número de contribuintes para a Previdência Social. Conclusões semelhantes com diferentes fontes que fornecem interpretações complementares de uma mesma realidade. Por exemplo, os dados administrativos mostram de forma mais fidedigna a evolução da quantidade de contribuintes. Entretanto, não contém informações daqueles que não contribuem. Para capturar melhor a participação dos contribuintes no total da força de trabalho, há de se recorrer a fontes como Censo Demográfico e PNAD.

Analisa-se primeiramente os dados administrativos. Há duas categorias de análise para esta modalidade de dado. A primeira se refere a contribuintes como um todo ou aos contribuintes empregados. A segunda diz respeito ao número de contribuições ao longo do ano.

Os contribuintes para o RGPS podem se classificar em seis categorias: empregados, empregadas domésticas, trabalhador avulso (pessoa contratada por sindicato ou órgão gestor de mão de obra), contribuinte individual (autônomos), segurado especial (trabalhador rural em regime de economia familiar, pescador artesanal e o indígena que exerce atividade rural) e segurados facultativos (indivíduos

7. A despeito das convenções gramaticais que estabelecem o gênero masculino como dominante nas regras de desinência de gênero e concordância nominal sempre que determinado nome aludir a elementos dos dois gêneros, adotou-se neste boletim a forma feminina para fazer referência à categoria das trabalhadoras domésticas, não apenas porque a população relacionada a tal ocupação é majoritariamente feminina, mas também porque as questões trabalhistas atinentes ao emprego doméstico estão marcadamente imbricadas com a questão de gênero.

sem renda própria, com 16 anos ou mais, sem atividade remunerada, que contribuem voluntariamente para o INSS).

É possível que uma pessoa mude de categoria ao longo de um ano ou mesmo se enquadre em duas categorias em um mesmo mês. Por exemplo, um empregado de uma firma pode trabalhar como autônomo para outra, o que geraria um problema de dupla contagem deste mesmo contribuinte. Para filtrar o problema da dupla contagem de registros e da mudança da categoria de contribuintes, o MPS conseguiu trabalhar, a partir de 2003, com o conceito de *contribuinte pessoa física*, que permite acompanhar o *status* da evolução contributiva de cada indivíduo. Apesar das vantagens obtidas pelos filtros da categoria *contribuinte pessoa física*, sua análise se limita ao período a partir de 2003. Para a categoria *empregados*, é possível ampliar o período de estudo para a partir de 1996.

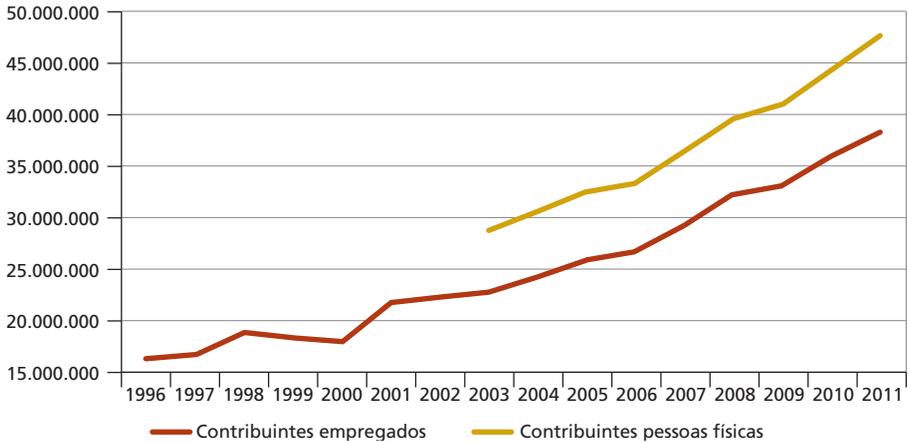
O segundo aspecto relevante nos dados administrativos refere-se a como ponderar cada contribuinte. Isso porque há pessoas que aportam ao longo de todo o ano, outras, apenas uma vez ou em qualquer intervalo entre um e doze meses. Como forma de diferenciar os contribuintes em função do número de seus aportes mensais, a variável a se considerar será o número médio de contribuintes no ano. Esta variável permite capturar melhor o efeito do real aumento do número de contribuintes contra uma evolução esporádica das pessoas que contribuíram somente uma vez no ano.

Independentemente do critério de contribuintes empregados ou contribuintes pessoas físicas, observa-se substancial aumento dessa variável conforme mostrado no gráfico 1. Entre 1996 e 2011, o crescimento anual médio do número de contribuintes empregados foi 5,9%, valor que se amplia para 6,7% para o período 2003-2011. Neste mesmo intervalo de oito anos, a taxa de crescimento média dos contribuintes pessoas físicas foi de 6,5%. Observa-se que a trajetória de crescimento sofreu quebra durante a crise macroeconômica da virada do século, fato que indica sensibilidade desta variável ao comportamento cíclico da economia.

Possível explicação para essa trajetória de crescimento seria o incremento da população em idade ativa. Nesse sentido, é importante discernir se a evolução decorre de fatores demográficos, isto é, há mais contribuintes por causa do aumento populacional, ou por outras razões. Como forma de filtrar o impacto da demografia, o gráfico abaixo mostra a evolução da razão entre o número de contribuintes e a população em idade ativa. Neste estudo, define-se *população em idade ativa* como aquela entre 16 anos (idade mínima para tornar-se um contribuinte facultativo e segurado especial) e 64 anos (dado que 65 anos é a maior idade exigida para se ter acesso a um benefício do INSS).

GRÁFICO 1

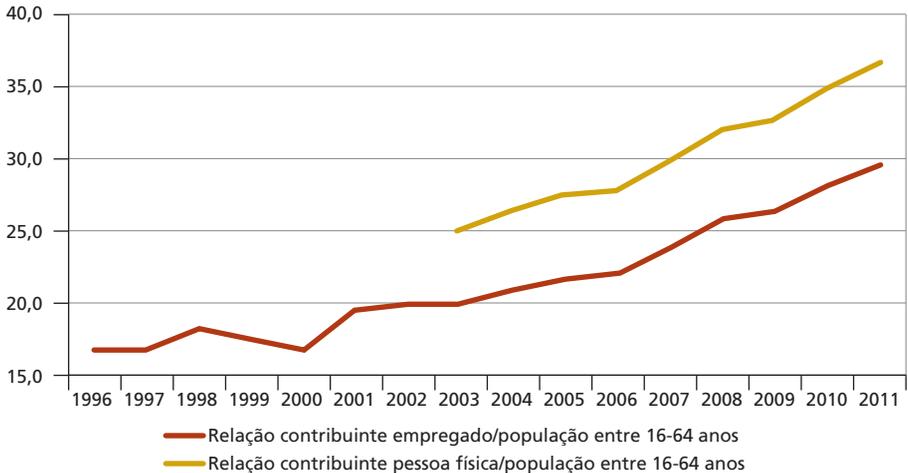
Evolução do número médio anual de contribuintes para o INSS segundo registros administrativos (1996-2011)



Fonte: MPS.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Evolução da razão contribuintes/população com idade entre 16 anos e 64 anos (1996-2011)



Fonte: IBGE e MPS.
Elaboração dos autores.

Pode-se considerar que o crescimento do número de contribuintes se verificou mesmo após o controle pelo crescimento populacional. De fato, em 1996, 17% da população em idade ativa contribuía para o INSS sob a forma de empregado, número que cresceu para 30% em 2011. Comportamento semelhante

se observa para os contribuintes pessoas físicas, cuja participação subiu de 25% (2003) para 37% (2011).

Dado que a demografia determina apenas de modo parcial a evolução do número de contribuintes, resta buscar variáveis alternativas que explicariam esse comportamento. É possível tentar explicações macroeconômicas ou microeconômicas. Do ponto de vista macro, o desempenho do mercado de trabalho e do PIB *per capita* são escolhas naturais. Mais emprego e mais renda implicariam incremento dos contribuintes. Do ponto de vista micro, há de se averiguar a existência de alterações na legislação tributária que incentivariam a contribuição.

A tabela 7 aponta forte correlação entre variáveis macroeconômicas e a razão contribuintes/população em idade ativa. De fato, as correlações estão próximas a -1 para o desemprego e 1 para o PIB *per capita* em R\$ de 2012.

TABELA 7
Correlação entre variáveis (2003-2011)

	Taxa de desemprego	PIB <i>per capita</i> em R\$ de 2012
Empregados/PIA	-0,99	0,99
Contribuinte pessoa física/PIA	-0,98	0,99

Fonte: Ipeadata, IBGE e MPS.
Elaboração dos autores.

A alta correlação entre PIB *per capita* e densidade contributiva corrobora achado de Rocha e Caetano (2008). A diferença é que naquele estudo se encontrou tal aderência entre as variáveis para uma análise seccional entre diversos países, enquanto neste texto se faz análise temporal para o Brasil. De todo modo, mostra-se a robustez da hipótese do PIB *per capita* como determinante da densidade contributiva. Também aponta para o brusco potencial de reversão da trajetória da história recente em caso de recessão econômica.

Na perspectiva microeconômica, ponto importante a se considerar na análise seriam as políticas de deduções tributárias e seus possíveis efeitos sobre o incremento do número de contribuintes. Quatro alterações normativas merecem destaque. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, criou alíquota de 11% (comparativamente aos 20% anteriores) para os segurados facultativos ou contribuintes individuais que optem pela exclusão ao direito à aposentadoria por tempo de contribuição e contribuam sobre o salário mínimo (Brasil, 2006b). Esta mudança ficou conhecida como plano simplificado. A segunda modificação adveio da Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006, que permitiu a dedução das contribuições patronais da empregada doméstica para aqueles que fazem declaração completa do imposto de renda. Esta dedução tributária apresenta dois limites: uma empregada doméstica por declaração e o

salário de contribuição do empregado não pode ultrapassar um salário mínimo (Brasil, 2006a). A terceira alteração foi a Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, que permitiu alíquota de 5% para microempreendedores individuais e segurados facultativos que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico dentro de sua própria residência e com renda familiar inferior a dois salários mínimos mensais (Brasil, 2011b). A última mudança foi a desoneração de folha a setores selecionados, em que se substituiu a alíquota de 20% sobre a folha salarial por outra entre 1% a 2% sobre faturamento bruto. Os dados mais recentes nas duas categorias – contribuintes empregados e pessoas físicas – são de 2011. Em outras palavras, a base de dados não permite capturar os efeitos das duas últimas alterações normativas, mas é possível buscar identificar os efeitos do plano simplificado de 2006.⁸

Em decorrência da alta correlação negativa entre a taxa de desemprego e o PIB *per capita*, a qual no período analisado foi igual a -0,99, optou-se por não fazer teste econométrico com essas duas variáveis no mesmo modelo para evitar problema de elevada colinearidade entre estas. Como é de se esperar que a causalidade seja do desempenho econômico sobre a taxa de desemprego, considerou-se o modelo em que a variável independente seria o PIB *per capita*. O uso de tal variável também se justifica por estudos realizados anteriormente, como o de Rocha e Caetano (2008). O teste do efeito do plano simplificado sobre a ampliação de cobertura se fez por uso de variáveis *dummies* em duas alternativas. Na primeira, usou-se *dummy* de intercepto a partir de 2007, dado que o plano simplificado teve início a partir da competência de abril de 2007. Na segunda alternativa, aplicou-se *dummy* de inclinação também a partir do mesmo ano. A econometria adotada, apesar da limitação dos poucos graus de liberdade, apontou para efeito sem significância estatística do plano simplificado sobre a ampliação da cobertura e impacto mais expressivo do PIB *per capita*.⁹ Cada ponto percentual (p.p.) de aumento do PIB *per capita* permite ampliação da razão *contribuintes empregados/PIA* em 0,38 e da relação *contribuintes pessoas físicas/PIA* em 0,47.

A estatística acima aponta que a evolução da densidade contributiva tem um componente estrutural e outro cíclico. Do ponto de vista estrutural, como o PIB *per capita* brasileiro se situa na faixa de US\$ 12 mil anuais, o que nos classifica como um país de renda média, é de se esperar a continuação da ampliação de cobertura em função do processo de convergência de renda para o nível dos países ricos. Entretanto, o processo de convergência tende a passar por movimentos cíclicos de curto prazo sujeitos à expansão ou contração. Em outras palavras, há tendência de

8. A situação das contribuintes empregadas domésticas será analisada à frente de modo mais detalhado.

9. A insignificância estatística do plano simplificado se mostrou robusta a variações no modelo. Como alternativa, adotou-se modelagem em que a variável dependente seria o logaritmo natural do número médio de contribuintes facultativos – público-alvo do plano simplificado – e as variáveis independentes foram as mesmas do modelo descrito no corpo do texto. Os resultados para as *dummies* não se mostraram estaticamente diferentes de zero ao nível de 10%, apontando para a insignificância do plano simplificado para ampliação de cobertura.

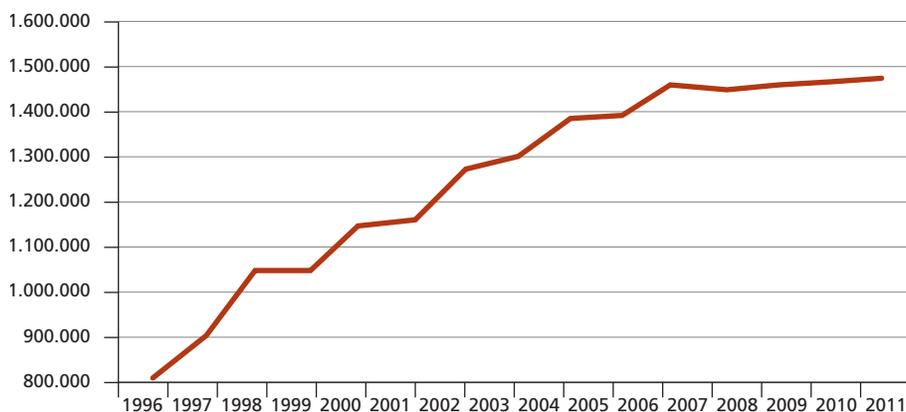
longo prazo de ampliação da cobertura, mas suscetível a flutuações de curto prazo decorrentes do ciclo econômico, isto é, o processo de expansão pode sofrer arrefecimento ou reversão de curto prazo por causa de uma eventual recessão.

4.2 Análise da cobertura previdenciária das trabalhadoras domésticas

Ainda no âmbito da análise dos registros administrativos, merece atenção o grupo das empregadas domésticas. Distintamente das demais categorias de contribuintes, este estrato apresenta quebra de tendência a partir do ano de 2007, conforme mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3

Evolução do número médio anual de contribuintes empregadas domésticas para o INSS segundo registros administrativos (1997-2011)



Fonte: MPS.
Elaboração dos autores.

É certo que o quantitativo de empregadas domésticas contribuintes do INSS se estagnou a partir de 2007, mas uma conclusão precisa acerca dessa evolução requer análise cuidadosa dos dados. Afinal, cabe questionar se a estagnação do número de contribuintes decorreu da falta da expansão de cobertura previdenciária para as trabalhadoras domésticas ou se, alternativamente, a oferta de trabalhadoras domésticas se reduziu em decorrência do crescimento econômico e do incremento de oportunidades para as mulheres de baixa renda. Não é possível responder a esta questão por meio dos dados administrativos. Para superar tal limitação, há de se recorrer aos dados da PNAD. Em outras palavras, necessita-se discernir se, por alguma razão, empregados e empregadores domésticos tiveram comportamento distinto dos demais grupos e por isso não ampliaram a cobertura previdenciária ou se, de modo alternativo, a estagnação do número total de contribuintes é compatível com a expansão da cobertura previdenciária do estrato analisado em decorrência da redução da oferta destes trabalhadores.

Antes de se realizar a análise estatística, elencam-se três elementos que afetaram esse mercado de trabalho, com possíveis consequências sobre o perfil contributivo das empregadas domésticas. Os dois primeiros com impacto sobre a demanda de trabalho e o último sobre a oferta. Primeiramente, observa-se no Brasil ganho real do salário mínimo a partir de 1999, seja sobre o nível geral de preços, seja sobre o salário médio da população. De fato, dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, indicam que o salário mínimo representava menos de um quinto do salário médio em 1999, proporção que superou um terço em 2006 e que prossegue com tendência de alta, ainda que com trajetória mais moderada. Analisado de forma isolada, como o salário mínimo é piso e farol salarial das empregadas domésticas, sua elevação tenderia a retrair a demanda por seus serviços ou então a gerar informalidade.

O segundo fato se refere à introdução de incentivos tributários para contratação de empregadas domésticas por meio da devolução integral da contribuição previdenciária patronal nos termos da Lei nº 11.324/2006.¹⁰ Há um conjunto de limitações nesta dedução tributária: somente uma empregada doméstica por declaração, teto do salário de contribuição igual a um salário mínimo e necessidade de declaração de ajuste anual no modelo completo. Esta última restrição aponta para caráter regressivo do incentivo tributário, dado que aqueles que fazem declaração de imposto de renda no modelo completo tendem a se posicionar nos estratos mais elevados de renda. De todo modo, ao menos do ponto de vista conceitual, há redução do custo de contratação para o empregador e, por consequência, incentivo à expansão do emprego e da formalização no setor.

O último fator é estrutural e relacionado à oferta de trabalho. Primeiramente, PIB *per capita* mais elevado tende a reduzir o emprego doméstico, cujo mercado tende a ser maior em países de renda média e baixa que em países ricos. Esta hipótese é compatível com os dados administrativos do MPS, que mostraram estagnação do quantitativo das contribuintes empregadas domésticas em meio a uma expansão generalizada de cobertura na fase contributiva. Ademais, o crescimento do PIB *per capita* brasileiro na história recente foi acompanhado da redução do desemprego e aumento do emprego formal; além disso, beneficiou as camadas de renda mais baixas, nas quais tendem a se incluir as empregadas domésticas. Este fenômeno gera tendência ao deslocamento dos trabalhadoras domésticas para o setor de emprego formal. A maior demanda de empregos formais também amplia o poder de barganha das empregadas domésticas, que passariam a ter maior facilidade de demandar cobertura de benefícios sociais, dada a relativa facilidade de obtenção de emprego no setor formal em decorrência do aquecimento do mercado de trabalho.

10. A Lei nº 11.324/2006 criou esse benefício de modo temporário para as declarações de imposto de renda entre os anos-calendário de 2006 e 2011 – exercícios de 2007 a 2012. Porém, a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, o estendeu para o ano-calendário de 2014 – exercício de 2015 (Brasil, 2011a).

A identificação estatística da composição de cada um desses três elementos excede o escopo deste artigo, além de encontrar limitações decorrentes da ausência de dados longitudinais do mercado de trabalho doméstico. Entretanto, alguns exercícios de estatística descritiva e inferencial, aliados à teoria econômica, dão pistas sobre os fatores mais relevantes.

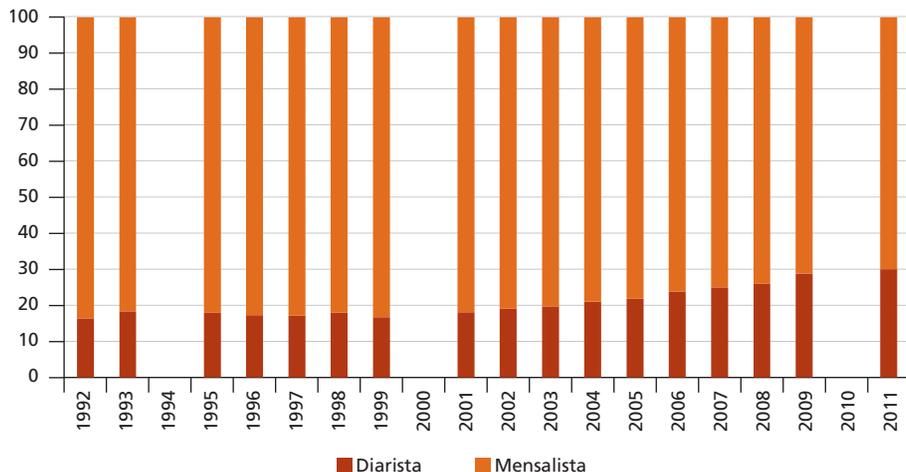
A primeira estatística descritiva mostra a mudança na composição do emprego doméstico entre diaristas e mensalistas nas últimas duas décadas. De fato, o gráfico 4 mostra que, em 1992, 16% das empregadas domésticas eram diaristas, proporção que sobe para 30% em 2011. Isso tem impacto natural sobre a densidade contributiva, uma vez que autônomos tendem a ter menor probabilidade de aportar para a Previdência que empregados.¹¹ É possível que esta mudança de composição reflita tanto fatores de demanda – a elevação dos custos de contratação de mensalista incentivou os empregadores a utilizarem o serviço de diaristas – como fatores de oferta – diaristas tendem a ter maior rendimento mensal e flexibilidade de trabalho, apesar da jornada poder ser mais cansativa e da ausência de benefícios como 13º salário e férias remuneradas. Ainda do ponto de vista da demanda, há hipóteses, mesmo que não testadas estatisticamente, que poderiam explicar a alteração de composição de modo mais permanente, e não tão relacionado a preços, como, por exemplo, a redução do tamanho das famílias e do número de residentes em um domicílio, assim como a difusão de tecnologias que incrementam a produtividade do trabalho doméstico (máquinas de lavar roupa, fornos micro-ondas, refeições prontas ou semiprontas etc.).

A segunda estatística relevante se refere à evolução da densidade contributiva entre as trabalhadoras domésticas. Dados da PNAD apresentados no gráfico abaixo mostram tendência de incremento deste indicador nas últimas duas décadas. Enquanto em 1992 apenas 20% dos mensalistas contribuía para o INSS, em 2011 esta cifra mais que dobrou, e atingiu 41%. Apesar de se situar em um nível mais baixo, tendência semelhante se passou com os diaristas. A participação dos diaristas contribuintes para o INSS subiu de 13% (1992) para 27% (2011), conforme se pode observar pelo gráfico 5.

11. A existência de demandas judiciais e fiscalizações administrativas contra empregadores que não recolhem para a Previdência implica maior densidade contributiva dos empregados, tendo em vista a impossibilidade de um autônomo entrar na justiça contra si mesmo por não haver contribuído e a baixíssima probabilidade de um autônomo sofrer autuação administrativa por não ter recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ademais, o baixo grau de cobertura bancária para as pessoas de baixa renda, contraposto à alta bancarização de indivíduos de elevados rendimentos, torna o custo administrativo da cobertura previdenciária menor para o mensalista que para o diarista. O terceiro fator capaz de limitar a expansão da cobertura previdenciária dos diaristas é a concorrência entre o benefício assistencial e o previdenciário.

GRÁFICO 4

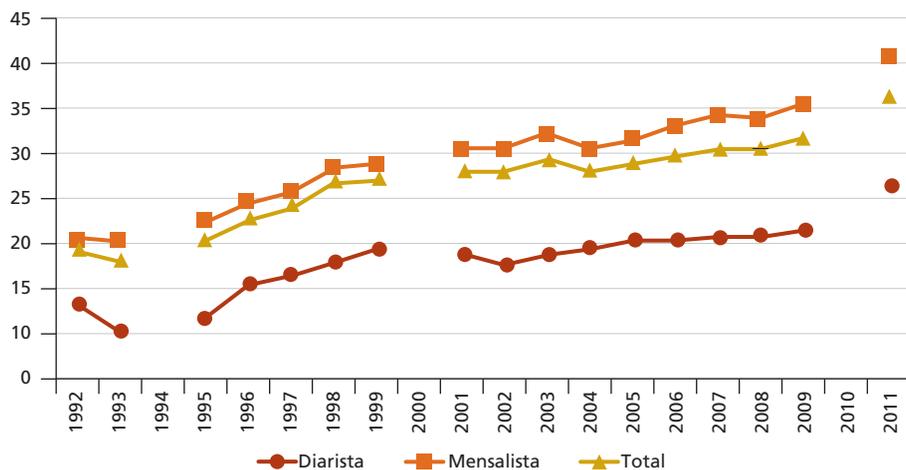
Composição do emprego doméstico segundo a categoria diarista ou mensalista (1992-2011)
(Em %)



Fonte: Estatísticas elaboradas pela SPS/MPS com base na PNAD/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5

Evolução da densidade contributiva das empregadas domésticas segundo categoria (1992- 2011)



Fonte: Estatísticas elaboradas pela SPS/MPS com base na PNAD/IBGE.
Elaboração dos autores.

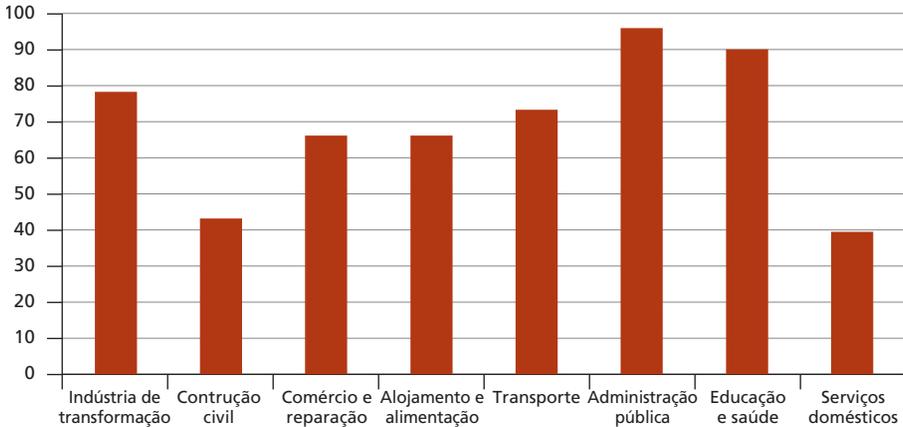
A contraposição entre a evolução da densidade contributiva e os três elementos elencados anteriormente como fatos relevantes do mercado de empregadas domésticas parece desacreditar a hipótese de contração da demanda por empregos formais em decorrência da elevação do salário mínimo, isto é, do custo de contratação da empregada doméstica. Isso porque a elevação de tal custo seria indutora da ampliação da informalidade, fato que não ocorreu. Apesar de ser uma hipótese plausível, inexistem elementos estatísticos suficientes para afirmar que a ampliação da cobertura contributiva das empregadas domésticas seria superior caso a evolução do salário mínimo fosse arrefecida; contudo, é certo que os dados apontam para a compatibilidade entre a ampliação dos custos de contratação e da formalidade previdenciária.

Resta, então, por meio da estatística analítica, procurar inferir se o incentivo à demanda por meio de deduções tributárias e/ou a reestruturação da oferta foram relevantes para observar o comportamento do incremento de formalização entre as empregadas domésticas. Para tanto, se adotou modelo em que a variável dependente foi o logaritmo natural da proporção de mensalistas que contribuem para o INSS e as variáveis independentes foram o logaritmo natural do PIB *per capita* e *dummies* de intercepto e inclinação para o ano de 2006 em diante, dado que os incentivos tributários para a contratação de empregadas domésticas se iniciaram naquele ano. Os resultados apontaram para a elasticidade da proporção de mensalistas contribuintes em relação ao PIB *per capita* no valor de 2,8 ao nível de significância de 1%, isto é, cada p.p. de aumento no PIB *per capita* elevaria a proporção de contribuintes em 2,8%. Entretanto, as *dummies* que procuraram capturar o efeito do incentivo tributário sobre a contratação não se mostraram estatisticamente significantes ao nível de 10%.

Em termos práticos, o que essa econometria induz é que a política de incentivos fiscais (ao menos dentro da estrutura de modelagem utilizada) não se mostrou relevante para a ampliação da cobertura previdenciária dos mensalistas. Resultado similar ao encontrado para o plano simplificado. O grande indutor do incremento contributivo foi o crescimento da atividade econômica. Isso é compatível com a ideia da contração de oferta. A maior geração de emprego e renda cria oportunidades para migração do trabalho doméstico para outras atividades. Isso não somente reduz a oferta como também aumenta o poder de barganha destas trabalhadoras para obtenção de empregos com cobertura previdenciária. Apesar de tal fenômeno ser relativamente recente no Brasil, não é nada muito distinto do processo histórico observado em outros países que passaram por trajetória de enriquecimento. Em suma, a evidência estatística parece indicar que houve retração de oferta que tornou compatível a elevação dos custos salariais em conjunto com o crescimento da cobertura previdenciária das trabalhadoras domésticas.

Apesar de a evolução da cobertura previdenciária das trabalhadoras domésticas, ainda há discrepância entre o grau de proteção deste estrato se comparado ao dos demais segmentos. Em outras palavras, apesar da trajetória ascendente do grau de cobertura, seu nível absoluto ainda é baixo. De fato, dados da PNAD 2011 apontam para o setor de serviços domésticos como o único em que a proteção previdenciária é inferior a 40%. O gráfico 6 replica o achado anterior sobre a alta correlação entre cobertura e renda, observado agora, entretanto, de um ponto de vista setorial e em um mesmo ano, e não em série de tempo como anteriormente. Setores com menores salários, como construção civil e serviços domésticos, são os mais vulneráveis. Por seu turno, a cobertura é maior na administração pública, indústria de transformação, educação e saúde, setores que, não por coincidência, pagam rendimentos mais elevados.¹²

GRÁFICO 6
Cobertura previdenciária por setor de atividade – PNAD 2011



Fonte: IBGE (2012).
Elaboração dos autores.

Apesar de mostrar quadro positivo a respeito da cobertura previdenciária, a análise aqui apresentada também aponta para uma limitação. A grande sensibilidade da expansão da cobertura na fase contributiva em relação ao desempenho econômico e a pouca resposta a incentivos tributários – ou seja, a prevalência dos fatores macroeconômicos sobre os micro – indicam que a reversão do ciclo econômico tem grande potencial de estagná-la, ou mesmo reduzi-la.

12. No que tange à administração pública, cabe a ressalva de que a alta cobertura previdenciária se obtém praticamente por definição e independentemente do nível salarial, haja vista que não há como este setor ser informal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <<http://goo.gl/e0nde3>>.

_____. Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006. Altera dispositivos das Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 5.859, de 11 de dezembro de 1972; e revoga dispositivo da Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949. Brasília: Congresso Nacional, 2006a. Disponível em: <<http://goo.gl/PWkPHB>>.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de junho de 1991, da Consolidação das Leis de Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei: nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília: Congresso Nacional, 2006b. Disponível em: <<http://goo.gl/MRgRDT>>.

_____. Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011. Altera os valores constantes da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.656, de 3 de junho de 1998, e 10.480, de 2 de julho de 2002. Brasília: Congresso Nacional, 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/cbwgMg>>.

_____. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os Arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda; altera os Arts. 16, 72 e 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os Arts. 20 e 21 e acrescenta o Art. 21-A à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4º e 5º ao Art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual. Brasília: Congresso Nacional, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/UtnDNq>>.

_____. Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o Art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o Art. 6º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011c. Disponível em: <<http://goo.gl/RZTmmA>>.

_____. Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013. Regulamenta o § 1º do Art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Brasília: Congresso Nacional, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/xKLn2L>>.

_____. Medida Provisória nº 612, de 4 de abril de 2013. Reestrutura o modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária, altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e a Medida Provisória nº 601, de 28 de dezembro de 2012; reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins incidentes sobre as indenizações a que se refere a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013; altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para dispor sobre multa pecuniária pelo descumprimento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto); e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/4YbVqu>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

ROCHA, R. R.; CAETANO, M. A.-R. **O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.331). Disponível em: <<http://goo.gl/eVQRWy>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Desoneração da folha de pagamentos**. Brasília: MPS, 2013.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

A declarada priorização do enfrentamento à extrema pobreza na agenda política nacional torna premente a necessidade de análise e reflexão sobre os rumos das diversas áreas da política social. Na assistência social, percebe-se um esforço contínuo de aperfeiçoamento institucional conjugado com o alargamento da cobertura. Por conseguinte, a assistência se fortalece no sistema de proteção social, delimitando progressivamente a especificidade da sua atuação na construção de uma sociedade mais justa e democrática, a despeito da permanência de sensíveis desafios.

Neste capítulo, pretende-se analisar os rumos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), destacando-se os principais fatos ocorridos entre 2012 e julho de 2013, bem como os principais resultados da operacionalização dos seus programas em 2012.

Do ponto de vista da gestão, destaca-se a tentativa de aprimoramento da gestão federativa do Sistema Único de Assistência Social (Suas) por meio da publicação da Norma Operacional Básica (NOB). O novo instrumento busca alterar o caráter essencialmente municipalizante da descentralização, bem como o funcionamento inadequado dos instrumentos de gestão descentralizada previstos na NOB 2005. Da nova regulamentação, espera-se a construção de um novo modelo de gestão, fundado na pactuação de prioridades entre os entes, no planejamento e em uma nova lógica de gestão financeira visando ao aprimoramento do Suas.

A contribuição dos benefícios assistenciais para o adensamento do sistema de garantia de renda na matriz da proteção social brasileira também é destacada no texto. No entanto, aprimoramentos são necessários, como a necessidade de discutir as linhas oficiais de pobreza e extrema pobreza e seus critérios de revisão, como evidencia a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da inconstitucionalidade do critério de renda para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) da assistência social. Ademais, ainda no campo da garantia de renda, destaca-se a ausência de mecanismos institucionalizados de correção dos benefícios do Bolsa Família; uma lacuna que fragiliza seu potencial no enfrentamento à pobreza.

No âmbito dos serviços de proteção básica e especial do Suas, destaca-se a continuidade da cobertura no território por meio da ampliação dos centros de referência de assistência social (Cras) e dos centros de referência especializado de assistência social (Creas). Todavia, uma questão central para a expansão de novas unidades, bem como para a manutenção daquelas existentes, é o cofinanciamento adequado por parte de todas as esferas de governo.

As agendas prioritárias do governo federal que preveem a intersetorialidade das políticas e dos programas sociais também tiveram papel fundamental para o fortalecimento e a expansão de equipamentos e serviços da proteção social especial (PSE) nos municípios e territórios do país entre 2010 e 2011. Para a expansão dos Creas nesse período, foi fundamental a integração da Política Nacional de Assistência Social ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM), ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (PIEC) (2010), ao Programa Crack, É Possível Vencer (2012) e ao Plano Viver Sem Limite (2012).

Este capítulo também analisa o processo de reordenamento das instituições de acolhimento de crianças e adolescentes e destaca que as dimensões prioritárias para tal processo serão a gestão dos serviços de acolhimento, a organização das equipes de referência para o atendimento (recursos humanos), as mudanças nas práticas de atendimento (com foco na reintegração familiar), as ações voltadas ao fortalecimento dos vínculos familiares (integração ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi) e a readequação da estrutura física da rede prestadora de serviços.

À luz dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, analisam-se os avanços do combate ao trabalho infantil no Brasil, ao mesmo tempo que se discutem os limites das políticas de transferência de renda para inibir a entrada precária e precoce dos adolescentes de 16 e 17 anos no mundo do trabalho.

Por fim esta edição deste periódico traz o *trabalho* como tema em destaque. Dada a priorização política do enfrentamento à pobreza, é conveniente analisar a relação entre pobreza e inserção no mundo do trabalho, uma vez que, diante da centralidade do trabalho nas sociedades capitalistas, a inserção laboral permanece como principal determinante do nível de bem-estar dos indivíduos e de suas famílias. Assim, este capítulo pretende também contribuir para o debate sobre pobreza, caracterizando as relações com o mundo do trabalho que estão na origem das situações de carências vivenciadas por parcela significativa da população.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 A nova NOB do Suas

A NOB é um instrumento normativo que disciplina a gestão da Política Nacional de Assistência Social, considerando seus princípios estruturantes de descentralização política-administrativa e de participação e controle social. Trata-se, portanto, de documento com as principais orientações para a operacionalização do Suas, que especifica, entre outros pontos, as responsabilidades dos entes federados, a sistemática de financiamento e o papel das instâncias de deliberação e pactuação¹ e de controle social.²

O advento da NOB Suas 2012 cumpriu um duplo papel. De um lado, consolidou mudanças realizadas nos anos anteriores, tais como a criação dos incentivos financeiros à gestão (IGD-PBF e IGD-Suas), do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do Censo Suas, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), do Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, entre outras novidades surgidas nos anos recentes. De outro, trouxe algumas inovações, principalmente com relação ao modelo de gestão descentralizada e seu financiamento, mas também no que concerne ao controle social do Suas. A nova norma traz ainda novas referências visando à implantação da vigilância socioassistencial.

O formato da gestão federativa do Suas foi a principal questão modificada pela NOB 2012, dado o diagnóstico quanto aos resultados da gestão descentralizada do sistema. Algumas preocupações motivaram a revisão da norma, como o caráter essencialmente municipalizante da descentralização, com fraca participação dos estados, e o funcionamento não adequado dos instrumentos previstos na NOB 2005 para o financiamento regular, para o planejamento da gestão do sistema e para a atuação plena das instâncias do controle social. Este contexto motivou a revisão da NOB e a consequente elaboração de um novo modelo de gestão, que vincula pactuação de prioridades entre os entes com a ênfase no planejamento, segundo uma nova lógica de gestão financeira, visando ao aprimoramento do Suas.

Antes de conferir detalhes do novo modelo de gestão proposto pela NOB, é válido lembrar como estava estruturado o modelo então vigente, criado em 2005. Este se baseava na adesão dos entes ao sistema, mediante a habilitação dos municípios a um dos níveis de gestão do Suas (inicial, básica ou plena), e na celebração do pacto de aprimoramento da gestão com os estados. A adesão subnacional ocorria mediante cumprimento de alguns requisitos, sendo os principais a instituição, em nível local, do conselho de assistência social, do fundo de assistência social e a elaboração do plano de assistência social.

1. Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

2. Conselhos de assistência social – nacional, estaduais e municipais.

Uma das críticas mais frequentes a esse modelo era seu caráter estático, pois a criação de instrumentos e instituições por parte dos entes subnacionais não assegurava que tais instrumentos efetivamente desempenhassem as funções para as quais foram pensados. Além disso, avaliações mostravam que a descentralização da Política Nacional de Assistência Social apresentava caráter essencialmente municipalizante. Para alguns, o modelo conferia um papel residual aos estados; para outros, havia um papel claramente definido para esta instância, mas faltava mais comprometimento por parte dos estados no desenvolvimento do sistema. De fato, a NOB 2005 fixava atribuições à instância estadual e previa a obrigação de fornecer apoio técnico e financeiro aos municípios. Ademais, o pacto de aprimoramento da gestão, celebrado com os estados e o Distrito Federal (DF), estipulava tarefas prioritárias para estes entes.

O reconhecimento do esgotamento e das ineficiências do modelo em vigor estimulou a elaboração de uma nova proposta de gestão descentralizada, cujo cerne reside na substituição da adesão, por meio do processo de habilitação, por mais pactuação entre os entes. O pacto pretende estabelecer um compromisso dos entes federados com o aprimoramento da gestão, dos serviços e dos benefícios da política por meio da fixação de metas e prioridades nas instâncias intergestoras (Comissão Intergestora Tripartite – CIT e Comissão Intergestora Bipartite – CIB), estabelecidas a cada quatro anos, com revisão anual.

A norma prevê a classificação dos entes em níveis de gestão que procuram expressar o estágio de organização do Suas nas distintas esferas de governo, por meio de escala de aprimoramento na implantação e/ou gestão do sistema. Os níveis de gestão serão avaliados a partir do Índice de Desenvolvimento (ID) do Suas;³ um indicador sintético composto pelo conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, que são apurados a partir das informações coletadas pelo Censo Suas e de outros sistemas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O novo modelo busca ainda instituir uma cultura de *planejamento e acompanhamento* no Suas. As prioridades e as metas estabelecidas no pacto deverão refletir-se nos processos de planejamento, visando ao alcance delas. Assim elas devem influenciar a elaboração dos planos municipais e estaduais de assistência. Ou seja, o pacto de aprimoramento e o plano de assistência social devem guardar forte relação entre si. Com este arranjo, busca-se resgatar o papel do plano de assistência social, que, embora presente no modelo anterior como requisito para habilitação dos entes ao Suas, não figurava como instrumento efetivo de planejamento e gestão.

3. Os níveis de gestão serão dinâmicos e terão relação direta com o ID-Suas. Poderão ser incorporados gradativamente novos indicadores que reflitam o aprimoramento da gestão, o fortalecimento do controle social, bem como a qualificação e a territorialização dos serviços.

Dados do Censo Suas 2012 revelaram que, apesar de 92,8% dos municípios terem afirmado possuir plano municipal de assistência social aprovado pelo conselho municipal, em 35% dos casos o plano leva quatro anos para ser atualizado (Brasil, 2013a).

O pacto de aprimoramento prevê ainda processos de acompanhamento e avaliação, não apenas com relação ao alcance das metas pactuadas, mas também quanto à observância das normativas gerais do Suas. A cargo da União, fica o acompanhamento dos estados e do DF, enquanto os estados são encarregados de acompanhar o andamento das metas nos seus municípios. É interessante observar que o processo de acompanhamento prevê, além da aferição de resultados *vis-à-vis* as metas fixadas no pacto, o desencadeamento de ações com o objetivo de resolver dificuldades encontradas para o alcance das metas. Este processo de acompanhamento deve ser anual e orientar ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada. Tal como previsto na NOB, o processo de acompanhamento não tem objetivo meramente punitivo, mas, antes disso, propõe auxiliar na resolução de dificuldades. Para tanto, a norma prevê a elaboração do Plano de Providências, um instrumento de planejamento das ações para a superação de dificuldades, dos entes federados na gestão e na execução de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (Brasil, 2012a, p. 29). Estes devem ser elaborados pelos entes, aprovados pelo conselho na respectiva instância e pactuados na comissão de intergestores. O descumprimento do plano de providências pode desencadear a aplicação de medidas administrativas.⁴

Um desenho fortemente baseado na pactuação entre os entes não poderia vir desacompanhado de iniciativas de reformulação das instâncias de negociação e pactuação do Suas. Por esta razão, a NOB Suas 2012 conceitua a pactuação no âmbito da gestão da Política Nacional de Assistência Social e detalha as competências da CIT e da CIB. Na definição da composição destas instâncias, percebe-se a preocupação em assegurar a paridade na representação entre estados e municípios e entre regiões e portes dos municípios; questões fundamentais para a legitimidade dos acordos efetuados. Ainda neste sentido, a norma reconhece as entidades que representam os secretários estaduais e municipais de Assistência Social – Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (Fonseas), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas) – e lhes concede o direito de indicar seus representantes nas respectivas comissões.

4. Esse arranjo de acompanhamento, inclusive com a presença do plano de providências e das medidas administrativas no caso do seu descumprimento, havia sido anunciado na Resolução CIT nº 8, de 14 de julho de 2010, que estabelece fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do Suas. Portanto, trata-se de mais uma inovação recente incorporada à nova NOB.

Em suma, o novo modelo de gestão apresentado na NOB Suas 2012 está principalmente fundado na pactuação federativa de metas e prioridades, considerando o estágio de desenvolvimento do Suas nos diversos entes. Ademais, visando garantir efetividade aos compromissos assumidos, se aposta na forte relação entre pactuação e planejamento, com estreitamento entre o pacto e os planos de assistência social, e na previsão de apoio técnico e financeiro entre os entes para o alcance das metas e a definição de mecanismos de acompanhamento e avaliação do desempenho de estados e municípios.

O Pacto de Aprimoramento do Suas, previsto pela NOB 2005, trazia o objetivo de fomentar a adesão dos estados e do DF ao Suas. Dessa forma, a reconfiguração da gestão descentralizada não é estratégia inteiramente nova, mas sim um aprofundamento da pactuação. Para aprimorar o sistema, o novo modelo, presente na norma de 2012, estende o pacto aos municípios – antes submetidos ao processo de habilitação. O pacto de aprimoramento da gestão dos estados introduziu nova lógica de gestão descentralizada, pautada na adesão e na pactuação de metas entre os entes, com o respectivo acompanhamento e revisão.

Diante disso, cabe analisar se o aprofundamento da estratégia de pactuação na nova NOB considera as lições aprendidas em torno do desempenho alcançado pelo Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual de 2005. A despeito da ausência de um documento oficial de avaliação do pacto estadual, a realização de comparação entre os pactos e os dados do Censo Suas traz algumas indicações importantes. A permanência de prioridades apontadas ainda em 2007, quando foi assinado o primeiro pacto com os estados (com vigência bianual), sugere, por exemplo, a presença de dificuldades de avançar em alguns pontos relacionados às responsabilidades estaduais na gestão do Suas.

Ainda em 2007, o primeiro pacto trazia entre as prioridades para a gestão estadual a prestação de apoio técnico aos municípios na estruturação e na implantação de seus sistemas municipais de assistência social. Após cinco anos, em 2012, o apoio técnico ainda era algo bastante incipiente no Suas, conforme revelam os dados do referido censo. Quase metade dos municípios (40%) que respondeu ao inquérito declarou não ter recebido nenhuma visita de técnicos da Secretaria Estadual de Assistência Social nos últimos doze meses aos quais se referia à pesquisa. Pouco mais de um quarto dos municípios afirmaram que seus técnicos não participaram ou participaram somente uma vez de atividades de orientação e apoio técnico promovidas pelo Estado nos últimos doze meses.

O apoio financeiro aos municípios se mostra ainda mais escasso que o apoio técnico. Segundo dados do Censo Suas 2012, 41% dos municípios afirmaram

não receber recursos de cofinanciamento estadual para custeio das ações e dos serviços socioassistenciais (Brasil, 2013a). Destaque-se ainda que 14,4% recebem repasse de recursos via convênio. Esta forma de repasse sugere pouca regularidade do cofinanciamento estadual e reduzida transparência de seus critérios orientadores, visto que ocorrem fora dos fundos de assistência.

A estruturação da rede regionalizada de serviços da proteção social especial é outra atribuição conferida aos estados prevista na NOB Suas 2005 e que foi reafirmada na celebração do primeiro pacto estadual em 2007. Naquela ocasião, uma das metas atribuídas aos estados, visando promover a regionalização da rede de atendimento, era a descrição da organização do território em regiões e microrregiões, com identificação da implantação dos serviços de caráter regional e indicação dos municípios-sede (ou polo) e respectivos municípios de abrangência, bem como o levantamento da demanda pela estruturação de novos serviços. Contudo, dados do Censo Suas 2012 revelam que quase a metade dos estados (42,3%) ainda não possuía plano ou proposta de regionalização dos serviços de proteção social especial. Em doze estados, não havia serviço ou unidade de caráter regional de proteção social especial. Dezesete secretarias estaduais sequer possuíam um diagnóstico da incidência das situações de risco e violações de direito existentes no estado – informação fundamental para a organização da rede de assistência no território. A falta de engajamento na estruturação da rede transparece ainda quando se constata que dez secretarias estaduais de assistência social não possuíam um diagnóstico sobre o volume e a localização da oferta dos serviços de proteção social especial no estado (Brasil, 2013a).

Por fim, outra prioridade acordada no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual, celebrado em 2007, era o reordenamento institucional e programático do órgão gestor de assistência social para adequação ao Suas. Com este intento, o pacto estabelecia a adequação da estrutura organizacional das secretarias de assistência social dos Estados e do DF, e a adequação do quadro de pessoal às necessidades da nova estrutura e às funções da Secretaria de Assistência Social. Os dados do Censo Suas 2012 mostram, entretanto, que permanece como desafio relevante neste campo a consolidação na estrutura do órgão gestor estadual de todas as áreas essenciais, notadamente as de vigilância social, de gestão do trabalho e de monitoramento e avaliação. Apenas em cinco secretarias estaduais, existiam áreas de gestão do trabalho estruturadas, e apenas seis identificam, formalmente, áreas de vigilância social. Concomitantemente, os dados sinalizam que os esforços para a adequação do quadro de pessoal são reduzidos, visto que 70% dos órgãos gestores estaduais e do DF não realizaram concurso público para a contratação de trabalhadores de nível superior ou de nível médio no período 2008-2010 (Brasil, 2013a).

Observa-se, portanto, o desempenho pouco satisfatório do pacto de aprimoramento da gestão estadual desde sua instituição, em 2007. Corroborando este diagnóstico, tem-se a repetição de algumas prioridades acordadas em 2007 nos pactos posteriores, inclusive o pacto celebrado em 2010, com vigência no quadriênio seguinte.⁵ Apesar disto, a NOB 2012 continua apostando no reforço da pactuação federativa como estratégia para aprimoramento do Suas.

O novo modelo se baseia no fortalecimento da colaboração e da cooperação entre os entes para o alcance de metas nacionalmente pactuadas. Em um contexto de autonomia dos entes federados, a cooperação intergovernamental é um desafio para a gestão de políticas públicas. A Política Nacional de Assistência Social, assim como as políticas de saúde e educação, logrou construir alguns mecanismos cooperativos baseados em recompensas e sanções, ainda que a participação dos estados seja bastante questionável. A despeito disso, a efetividade do modelo ora proposto na assistência está condicionada ao desafio maior de conseguir cooperação dos entes que convivem em ambiente federativo com alta desigualdade regional e social. Somam-se a esse contexto, ainda, as diferenças quanto às capacidades de gestão e a acirrada competição regional, na qual estão ausentes regras cooperativas claras e há reduzidos mecanismos de cooperação formal e informal (Souza, 2009). A efetividade do modelo proposto na NOB Suas 2012 dependerá, sobretudo, da força política das comissões intergestoras e da capacidade de suas decisões serem acolhidas pelos secretários estaduais e municipais de assistência.

A norma operacional de 2012 consolidou também uma inovação importante no âmbito da gestão financeira: o cofinanciamento por meio dos *blocos de financiamento*.⁶ Estes blocos agregam os pisos que operam o financiamento de programas e serviços em cada nível de proteção, de acordo com a *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais* (Brasil, 2009a) (quadro 1). Os pisos foram criados na norma anterior como mecanismo de repasse para o cofinanciamento dos serviços. No período inicial de construção do Suas, a estratégia de cofinanciamento por meio dos pisos buscava assegurar a implantação dos serviços em conformidade com as normatizações existentes. Contudo, este modelo se revelou rígido, dado que os recursos de cada piso deveriam ser aplicados estritamente no serviço respectivo. Assim, a substituição dos pisos pelos blocos na operacionalização do cofinanciamento possibilita aos gestores mais flexibilidade na gestão orçamentária, ao permitir a realocação de recursos em um mesmo bloco.⁷

5. Ver Brasil (2007; 2010).

6. O cofinanciamento por meio dos blocos foi previsto pelo Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

7. Convém lembrar que os pisos continuarão a existir como mecanismo de cálculo do repasse de recursos, mas eles estarão reunidos em blocos segundo o nível de proteção ao qual se destinam, nos quais está assegurado o remanejamento de recursos de um serviço para outro(s).

QUADRO 1
Composição dos blocos de financiamento segundo a NOB-Suas 2012

Bloco de financiamento (NOB-Suas 2012)	Pisos
Proteção básica	Piso básico fixo
	Projovem adolescente – PBV I
	Piso básico variável – PBV II
	Piso básico variável – PBV III
Proteção social especial	Piso de alta complexidade I
	Piso de alta complexidade II
	Piso fixo de média complexidade
	Piso de transição de média complexidade
	Piso variável de média complexidade – Peti
Gestão	IGD-PBF
	IGD-Suas

Fonte: Brasil (2009a).

A autorização para o pagamento de profissionais com recursos do cofinanciamento federal foi uma das alterações inseridas na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) pela Lei nº 12.435/2011, posteriormente regulamentada pela Resolução nº 32 de 2011 da CIT e pelo Decreto nº 7.788 de 2012. A resolução estabelece o limite de 60% para utilização dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social em pagamentos aos profissionais das equipes de referência do Suas e na capacitação de recursos humanos e desenvolvimento de pesquisas essenciais à execução de serviços de assistência social. Esta modificação visou reduzir a precarização das relações de trabalho no Suas.

No *controle social*, as inovações introduzidas tiveram o objetivo de fortalecer os mecanismos de gestão democrática no Suas. A NOB 2012 estabeleceu estratégias para ampliar a participação da sociedade civil nos conselhos e nas conferências de assistência social, notadamente dos usuários dos serviços, grupo que era considerado sub-representado nas instâncias do controle social, comprometendo a representação da sociedade civil. Diante disto, a norma propõe o reforço na articulação com movimentos sociais e a organização de novos espaços coletivos de participação dos usuários nos serviços socioassistenciais.

Ademais, a norma busca aperfeiçoar as condições para a realização das conferências e a atuação dos conselhos. Para tanto, fixou responsabilidades da União, dos estados, do DF e dos municípios com o controle social. Estes entes devem prover aos conselhos infraestrutura e recursos materiais, humanos e financeiros, arcando com as despesas inerentes ao seu funcionamento. Apesar de a previsão de apoio financeiro aos conselhos estar presente desde a NOB 2005, o Censo

Suas revelou a dificuldade destes foros de contar com financiamento dos órgãos gestores aos quais se vinculam. Cerca de 40% dos conselhos municipais que responderam ao inquérito em 2012 afirmaram não haver, na lei orçamentária de 2012, previsão de recursos específicos do órgão gestor para manutenção e funcionamento do conselho (Brasil, 2013a).

Por fim, resta comentar a atenção especial dada na nova norma à *vigilância socioassistencial*, uma das funções atribuídas à Política Nacional de Assistência Social. A vigilância refere-se à produção, a sistematização, a análise e a disseminação de informações territorializadas a respeito das situações de vulnerabilidade e risco social e também da oferta de serviços socioassistenciais. A partir do trabalho da vigilância, espera-se contribuir para o planejamento e a organização da oferta de serviços no território. Não obstante estivesse sido prevista pela NOB 2005, a vigilância ainda está muito pouco organizada nos estados e municípios. Segundo o Censo Suas 2012, 36,3% dos municípios não tinham constituído a área de vigilância na estrutura formal do órgão gestor e em 33,7% dos municípios a área existia de modo informal. Do mesmo modo, somente em 22,2% dos estados a área estava constituída formalmente. Em um terço dos estados, a área não estava presente sequer de modo informal na estrutura do órgão gestor. Diante deste quadro, a NOB 2012 conceitua este campo de atuação e estipula responsabilidades específicas da União, dos estados, do DF e dos municípios (Brasil, 2013a).

2.2 Pactuação de prioridades nacionais para a gestão municipal do Suas

Sob o marco da nova NOB Suas 2012, assistiu-se em 2013 à primeira pactuação de metas de aprimoramento do Suas para a gestão municipal⁸ nas áreas de proteção social básica, proteção social especial, gestão e controle social. Na proteção social básica, algumas das metas se referem ao acompanhamento de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e do BPC por parte do PAIF. Esta medida reforça as diretrizes do *Protocolo Nacional de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda*, publicado em 2009 (Brasil, 2009). O objetivo desse protocolo foi o de estabelecer procedimentos necessários para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e do BPC, especialmente daquelas que se encontram em situação de mais vulnerabilidade.

A determinação de acompanhar pelo PAIF parte das famílias com membros que recebem o BPC contribui para a promoção da convivência familiar e comunitária, considerada um dos pilares da Política Nacional de Assistência Social.

8. As metas foram fixadas pela CIT na Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013, e valem para o quadriênio 2014-2017. Para os estados, continuam vigorando as metas pactuadas pela CIT na Resolução nº 17/2010 (Brasil, 2010b), com vigência para o quadriênio 2011-2014.

Isto porque não são raros os casos de isolamento e discriminação a que estão sujeitos os idosos e as pessoas com deficiência. O acompanhamento ajudará a identificar as situações que requerem, por exemplo, acolhimento institucional, ações específicas em saúde, entre outras. Na mesma perspectiva, coloca-se a importância do acompanhamento de parte das famílias beneficiárias do PBF que apresente outras vulnerabilidades sociais, com especial atenção às famílias que tiveram o benefício suspenso por descumprimento de condicionalidades de saúde e educação. De acordo com o documento que introduz o Protocolo Nacional de Gestão Integrada (Brasil, 2009b), citado anteriormente, o monitoramento das condicionalidades permite identificar e reduzir as dificuldades que impedem ou obstaculizam o acesso das famílias aos serviços de saúde e educação.

Nessa discussão, alguns pontos precisam ser destacados. O primeiro é que a efetivação da gestão integrada só é possível se o território contar com todos os equipamentos previstos na Política Nacional de Assistência Social para a oferta dos serviços e benefícios existentes. Só assim, os encaminhamentos derivados do acompanhamento de famílias beneficiárias do PBF e BPC encontrarão efetiva acolhida na rede de proteção assistencial. O segundo ponto a ser destacado refere-se ao cuidado que os gestores da PNAS necessitam manter a fim de que a frequência a alguns serviços assistenciais acabe se tornando condicionalidade adicional para a manutenção do benefício, mesmo não encontrando guarida nas regulamentações dos programas. Para evitar este risco, é fundamental que os gestores que atuam nos municípios e nos territórios sejam capacitados para adquirirem total compreensão de princípios e objetivos que norteiam a Política Nacional de Assistência Social.

A superação da precarização das relações de trabalho no Suas também é um objetivo importante destacado nas novas orientações da norma de 2012 no campo da gestão da política. A meta é atingir a porcentagem mínima de 60% de trabalhadores do Suas de nível superior e médio com vínculo estatutário ou empregado público.

2.3 O STF declarou a inconstitucionalidade do critério de elegibilidade ao BPC

Em abril de 2013, decisões do STF afetaram os critérios que regem a concessão do BPC. Por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 567.985, a suprema corte declarou a inconstitucionalidade do critério de renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo (SM) para concessão do benefício a idosos ou pessoas com deficiência.⁹ No julgamento do Recurso Extraordinário nº 580.963, também foi declarado inconstitucional o parágrafo único do Artigo 34

9. Esse critério foi estabelecido pelo parágrafo 3º do Artigo 20 da Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas).

do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741 de 2003), segundo o qual um BPC concedido a qualquer membro da família não será computado no cálculo da renda familiar *per capita* para efeito de avaliação da concessão de outro BPC a um idoso. Tais decisões proferidas no julgamento dos recursos extraordinários foram reiteradas no julgamento da Reclamação nº 4.374, na mesma ocasião.¹⁰

A inconstitucionalidade do parágrafo único do Artigo 34 do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.471/2003) foi declarada com base no entendimento de que tal normativa estabelece uma situação de inconsistência, pois permite a exclusão do BPC pago a um membro da família somente nos casos de requerimento do benefício por um idoso. As famílias que recebem benefícios previdenciários igualmente no valor de um SM e os casos de requerimento do BPC por pessoa com deficiência não contam com interpretação semelhante àquela conferida aos idosos em decorrência de seu estatuto. Ou seja, o dispositivo ora declarado inconstitucional permitia um tratamento desigual a situações similares sem justificativa plausível. A iniquidade de tratamento derivada do dispositivo presente no Estatuto do Idoso vinha sendo questionada em conferências e outros fóruns e havia mobilizado iniciativas de projetos de lei junto ao Congresso Nacional, na tentativa de obter igual tratamento às pessoas com deficiência. Apesar do reconhecimento da iniquidade por instâncias da sociedade civil, os encaminhamentos propostos eram no sentido de estender a proteção àqueles excluídos da prerrogativa, e não igualar todos em uma condição mais restrita de acesso a direitos, como acabou ocorrendo com a decisão do STF.

Quanto à inconstitucionalidade do critério de renda familiar mensal, importa destacar que esta não é a primeira vez que o STF delibera sobre o critério monetário de elegibilidade ao BPC.¹¹ Em 1998, no julgamento da Ação Direta de

10. Os casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) tratavam de questionamentos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) a concessões judiciais do benefício. No Recurso Extraordinário nº 567.985, o INSS questionava a decisão da Turma Recursal da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso, que concedeu o direito ao benefício a uma idosa cuja renda familiar *per capita* superava o limite estabelecido na Loas. A concessão baseou-se no reconhecimento da condição de miserabilidade a partir de outros elementos. De forma semelhante, a Reclamação nº 4.374 foi ajuizada pelo INSS com o objetivo de suspender o pagamento do benefício concedido a um idoso pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Pernambuco, por reconhecer a condição de miséria do requerente a despeito da renda superar o critério legal. Em ambos os casos, as concessões se basearam no reconhecimento da defasagem do critério estipulado na Loas e na utilização de outros elementos na avaliação da condição de miséria dos requerentes. Por fim, o Recurso Extraordinário nº 580.963 foi impetrado pelo INSS contra a decisão judicial da Turma Recursal da Seção Judiciária do Paraná, que confirmou o direito de uma idosa ao benefício. Neste caso, a concessão se fundamentou em uma interpretação alargada do Artigo 34 do Estatuto do Idoso, a qual considerou que se deve excluir todo e qualquer benefício no valor de um salário mínimo (e não apenas o Benefício de Prestação Continuada – BPC) recebido por idoso da família do cálculo da renda familiar *per capita* referido na Loas. Ao declarar a improcedência das reclamações suscitadas pelo INSS, o STF consequentemente declarou a inconstitucionalidade incidental do Artigo 20, parágrafo 3º da Loas (no Recurso Extraordinário nº 567.985 e na Reclamação nº 4.374) e do Artigo 34 do Estatuto do Idoso (no Recurso Extraordinário nº 580.963). Os temas foram reconhecidos pelo STF como de repercussão geral. Isto acontece quando a matéria em discussão tem relevância econômica, política, social e jurídica e ultrapassa os interesses subjetivos da causa. Ao reconhecer a repercussão geral nos presentes julgamentos, a decisão do STF não se restringe aos casos julgados; ou seja, a decisão uniformiza a interpretação constitucional para todos os processos de igual teor.

11. Para uma leitura detalhada sobre a trajetória de discussões do BPC no STF, consultar Penalva *et al.* (2010).

Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.232, a Corte considerou constitucional o critério de renda de um quarto do SM previsto na Loas. Naquela ocasião, prevaleceu o entendimento de que cabe à esfera política fixar os critérios de elegibilidade para a concessão do benefício assistencial. Dessa forma, o tribunal avalizou a forma de comprovação da condição de pobreza presente na legislação infraconstitucional.

A despeito de tal decisão, o Judiciário continuou sendo a via para cidadãos pleitearem o benefício quando não cumpriam rigorosamente o critério de renda familiar *per capita* inferior a um quarto de SM. A concessão de benefícios por esta via baseou-se no entendimento dos magistrados de que o critério de renda não era exclusivo. Assim, mesmo quando a renda familiar do requerente situava-se pouco acima do limite legal, a presença de outros elementos típicos de uma situação socioeconômica precária fundamentava a concessão judicial do benefício (Penalva *et al.*, 2010).

O deferimento de muitos pedidos por parte dos tribunais mobilizou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a interpor reclamações junto à Suprema Corte alegando afronta de tais decisões ao entendimento divulgado na ADI nº 1.232. Em virtude do julgamento da Reclamação nº 2.303, em 13 de maio de 2004, o STF novamente deliberou sobre o argumento da insuficiência do critério de renda disposto na Loas para a concessão do BPC. Neste julgamento, a Corte reafirmou a validade do critério de renda de um quarto do SM, julgado constitucional nos autos da ADI nº 1.232, e afirmou sua exclusividade na aferição da situação de pobreza para efeitos de concessão do BPC. Ou seja, o STF esclareceu a aplicabilidade da decisão proferida na ocasião do julgamento da ADI nº 1.232.

A despeito do caráter da decisão proferida no julgamento da Reclamação nº 2.303, as ações judiciais prosseguiram e novas concessões ocorreram fundamentando-se nas condições de vida do requerente e na criação de outros benefícios de natureza assistencial com critério de renda mais amplo que aquele utilizado no BPC. Como observaram Penalva, Diniz e Medeiros (2010, p. 56):

Nas instâncias ordinárias, no entanto, quando as condições concretas demonstravam a pobreza e a incapacidade para o trabalho, somadas a gastos adicionais advindos das condições precárias de saúde dos envolvidos, os magistrados permaneceram concedendo o benefício, mesmo quando a renda *per capita* familiar ultrapassava o patamar de um quarto do SM. A nova saída interpretativa eram as legislações assistenciais posteriores à Loas, que demonstravam mudança no critério de renda, deslocando-o para o patamar de meio SM. A primeira delas (Brasil, 1997) garantia apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima, e a segunda (Brasil, 2003) criava o Programa Nacional de Acesso à Alimentação. Estas novas leis da assistência social possibilitaram a concessão do BPC pelo argumento da isonomia.

Esse contexto mobilizou novas reações do INSS junto ao STF, representadas no Recurso Extraordinário nº 567.985 e na Reclamação nº 4.374, ambas julgadas em abril de 2013. Em virtude destes julgamentos, o STF novamente deliberou sobre a constitucionalidade do critério de renda definido na Loas para a concessão do BPC. Desta vez, a Corte declarou inconstitucional o critério de um quarto de SM por considerá-lo defasado para caracterizar a situação de miséria. Diante disto, o tribunal reconheceu a não exclusividade do critério de renda e a necessidade de considerar outros elementos para aferir a condição social dos requerentes – como haviam feito os juizados especiais nas concessões judiciais do benefício nos últimos anos –, até que o novo critério seja aprovado pelo Congresso Nacional.

Ao afirmar a defasagem do critério de renda posto na Loas, o relator da Reclamação nº 4.374 – ministro Gilmar Mendes – destacou nos últimos anos o surgimento de outros benefícios assistenciais que utilizam o valor de meio SM *per capita* como referencial para a concessão de benefícios. De acordo com o relator, a coexistência de critérios diferentes para benefícios assistenciais seria o principal indicador de desatualização do critério de um quarto do SM utilizado pela Loas para aferir a miserabilidade das famílias. Nesse sentido, ele citou a Lei nº 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei nº 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; e a Lei nº 10.219/2001, que criou o Bolsa Escola. Conforme destacou o ministro relator, estas leis criaram precedentes para que juízes e tribunais concedessem o BPC fora do parâmetro de renda fixado pela Loas.

Apesar de reconhecer a inconstitucionalidade das regras em vigor, o STF não declarou a nulidade delas e ratificou que elas seguem vigentes até que o Congresso Nacional aprove nova legislação. Dessa forma, a decisão do STF mantém aberta a possibilidade para os juízes continuarem julgando as ações relacionadas ao BPC com base em outros parâmetros, além da renda, para avaliar se uma família vive em condição de miséria.

O principal argumento do STF para apontar a defasagem do critério de renda do BPC foi confrontá-lo com as linhas de elegibilidade de outros benefícios assistenciais, notadamente o Bolsa Família. A comparação da linha de acesso dos dois benefícios mostra que, de fato, nos anos iniciais do PBF, a linha de acesso ao benefício variável¹² era mais alta que a do BPC. Contudo, dada a correção automática da linha do BPC pelo salário mínimo, esta diferença se reduziu progressivamente até ser revertida, em 2012. Até 2010, a linha de corte do PBF manteve-se mais elevada que a do BPC. A diferença diminuiu ano a ano à medida que o salário mínimo crescia acima da inflação, porque, enquanto a linha do PBF permanecia estagnada, o BPC acompanhava a recomposição do salário mínimo.

12. Benefício do Programa Bolsa Família (PBF) vinculado à presença de crianças e adolescentes. A linha de acesso ao benefício básico do programa era mais baixa que a linha do BPC.

A diferença a favor do PBF crescia levemente, nos anos de reajuste da linha deste programa (2006 e 2009), como mostra a tabela 1. É curioso notar que a linha de acesso ao PBF nunca alcançou meio SM, referência utilizada por alguns juízes. O maior patamar alcançado foi 42% do SM em 2003, antes, portanto, do início da política de valorização do SM. Observa-se que, em 2011, as linhas do PBF e do BPC eram praticamente iguais. A partir de 2012, a linha do BPC supera a linha do PBF, a qual permanecia estagnada desde 2009.

TABELA 1
Comparação entre as linhas de acesso ao PBF e ao BPC (2003-2013)

Ano	Benefício variável	BPC (1/4 SM)	Diferença (PBF-BPC)
2003	100	60	40
2004	100	65	35
2005	100	75	25
(2006) ¹	100	87,5	12,5
2006	120	87,5	32,5
2007	120	95	25
2008	120	103,8	16,3
2009	120	116,3	3,8
(2009) ²	140	116,3	23,8
2010	140	127,5	12,5
2011	140	136,3	3,8
2012	140	155,5	-15,5
2013	140	169,5	-29,5

Fonte: MDS e Dieese.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Até abril.

² Até julho.

Diante desse quadro, o argumento do STF de defasagem do critério de renda do BPC causa surpresa, visto que, entre os benefícios assistenciais, o BPC é o único corrigido automaticamente pelo salário mínimo. A linha do PBF, ao contrário, não é corrigida há quatro anos. Entretanto, a polêmica em torno do argumento utilizado pelo STF para questionar a linha de acesso ao BPC não invalida a importante discussão sobre os limites restritivos da linha de acesso deste benefício. Apontada por muitos como um limite bastante reduzido, que acolhe, sem dúvida, situações de extrema pobreza, a linha de acesso ao BPC exclui parcela de idosos e deficientes que vivenciam situações de alta vulnerabilidade social associadas à forte dependência de cuidados.¹³

13. A ampliação do valor da linha de pobreza que dá acesso ao BPC é objeto de projetos de lei (PLs) no Congresso Nacional. Recentemente, na discussão legislativa do PL nº 3.077/2008 (posteriormente Projeto de Lei Complementar – PLC nº 189/2010, conhecido como PL Suas, que resultou na Lei nº 12.435/2011, que alterou partes da Loas), a proposta de revisão da linha de acesso ao BPC para meio salário mínimo surgiu como emenda parlamentar, mas não foi aprovada.

A decisão do STF suscita reflexão sobre como definir pobreza para fins de operacionalização de programas para seu enfrentamento. Diante da complexidade da pobreza como fenômeno social, sua definição implica invariavelmente ato redutor. Interpretada como o estado de privação derivado do não atendimento (ou atendimento inadequado) de necessidades, a definição de pobreza envolve eleger um padrão mínimo de bem-estar abaixo do qual se caracteriza uma situação socialmente inaceitável. Portanto, definir pobreza envolve debates e escolhas em torno do que é bem-estar, como medi-lo e qual o padrão mínimo que uma sociedade deve garantir aos seus membros.¹⁴ Ademais, este padrão mínimo de bem-estar varia conforme o contexto social e econômico, dotando a pobreza de um caráter relativo.

Na literatura, a diversidade de métodos empregados para mensuração da pobreza explicita a arbitrariedade envolvida na definição do fenômeno. Há estudos que optam pela construção de índices sintéticos, usando indicadores em várias dimensões. Há também aqueles que decidem pela renda como principal indicador. Mesmo estes últimos apresentam diferenças na forma de construção das linhas monetárias de pobreza. Em alguns casos, a definição da linha é fundamentada em métodos empíricos baseados em cestas mínimas de consumo ou conjunto mínimo de necessidades previamente elencadas. Em outros, a linha deriva de uma porcentagem da renda média da sociedade.¹⁵ Como todos os métodos pressupõem escolhas *a priori*, nenhum método apresenta superioridade científica (Soares, 2009).

Apesar das críticas no uso de linhas monetárias, a renda tem sido tradicionalmente empregada como indicador das situações de pobreza e indigência. A escolha da renda se justifica especialmente por sua capacidade de traduzir várias dimensões do bem-estar e delimitar situações de privação, constituindo-se no mecanismo principal para a operacionalização de políticas públicas. A linha de pobreza é, portanto, o critério que permite identificar o público destinatário das políticas públicas, bem como monitorar seus resultados. Ela confere base objetiva importante para operar políticas e programas. Diante disto, ao reconhecer a não exclusividade do critério de renda para aferir a condição social dos requerentes, ainda que temporariamente, o STF desorganiza a operacionalização do BPC. Conceder aos juízes a prerrogativa de considerar outros elementos que entendam como caracterizadores da pobreza torna subjetivo o critério de elegibilidade ao benefício, fazendo com que a implementação da política se submeta à subjetividade dos operadores.

14. Soares (2009) apresenta as principais abordagens no debate sobre a medição da pobreza, constituindo uma referência para aprofundamento do tema.

15. A respeito das diversas formas de definir e mensurar pobreza, ver Soares (2009).

A despeito do amplo leque de formas de calcular linhas de pobreza, no Brasil, a operacionalização de programas de combate à pobreza se baseia em linhas político-administrativas. Estas são definidas sem vinculação a critérios empíricos. Seus parâmetros são decorrentes de decisões políticas, referenciadas a limitações orçamentárias. Ademais, são linhas absolutas, sem relação com a evolução da renda média do país, exceto no caso do BPC.

Alguns autores questionam a adequabilidade da linha de acesso ao BPC, tendo em vista sua definição na esfera política-administrativa. Para Penalva *et al.* (2010), o critério atual é extremamente baixo e carece de base técnica. Para estes autores, a linha do BPC é inferior às linhas de pobreza presentes nos diversos estudos brasileiros. Além disso, na prática, como a lei determina renda *inferior*, e não *igual* ou *inferior* a um quarto do SM, para ser elegível, a família deve auferir renda bem inferior a um quarto do SM; logo, o critério é de *extrema* pobreza, e não de pobreza, como diz a Constituição.

A discussão sobre a linha de acesso ao BPC suscita, entretanto, o reconhecimento da ausência de linha oficial que oriente a operacionalização dos programas assistenciais no Brasil. Nos últimos anos, assistiu-se ao surgimento de novos programas assistenciais de transferência de renda que, na esfera federal, culminaram na criação do PBF.

É importante esclarecer que os benefícios do PBF e do BPC cumprem objetivos distintos no sistema de garantia de renda. O BPC substitui a renda do trabalho para idosos e pessoas com deficiência (PcDs) incapacitadas (ou desobrigadas) para o trabalho, enquanto o PBF complementa a renda das famílias pobres cuja renda oriunda do trabalho não é suficiente para garantir-lhes uma vivência fora da pobreza (Mesquita *et al.*, 2010). Logo, é compreensível que operem com valores de benefícios diferenciados. Entretanto, dado que se destinam igualmente à população em situação de destituição e carências agudas, é difícil sustentar que tal fato seja avaliado por linhas monetárias distintas. A ausência de mecanismos claros que justifiquem tal diferença somente pode ser compreendida pelo parâmetro principal que orienta a definição destas linhas: o espaço fiscal e as restrições orçamentárias existentes para implementação dos respectivos programas.

O BPC foi definido no marco jurídico-legal como um direito social; consequentemente, o poder público tem a obrigação de atender a todos que preenchem as condições de acesso ao benefício e o solicitem. Ademais, cabe lembrar que se trata de um benefício no valor de um SM. Estes aspectos pressionam em favor de uma política de restrição do acesso operada pela linha de pobreza em vigor. O PBF, apesar de não poder ser reivindicado judicialmente como um direito social, tem sua cobertura atrelada à disponibilidade orçamentária e às metas fixadas para o programa, as quais, por sua vez, influenciam a linha de operacionalização dos benefícios.

O adensamento recente do sistema de garantia de renda na matriz da proteção social brasileira, com o surgimento e a ampliação de benefícios assistenciais destinados ao enfrentamento da pobreza, impõe a necessidade de discutir as linhas oficiais de pobreza e extrema pobreza, bem como seus critérios de revisão. Ainda que as linhas empírico-científicas sejam pautadas por muitas decisões tomadas pelos seus elaboradores, tornando-as também de certa forma arbitrárias, certamente são menos que as linhas de pobreza político-administrativas referenciadas exclusivamente na disponibilidade orçamentária. Isto não afasta, entretanto, o reconhecimento de que a definição da linha de elegibilidade a programas sociais será sempre permeada por amplos debates políticos e que, em última instância, a linha será fruto do consenso político possível.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Programa Bolsa Família

Após dez anos de existência, o PBF afirma-se como componente importante do campo da garantia de renda do sistema de proteção social brasileira. A expressiva cobertura atingida pelo programa, os recursos mobilizados e os efeitos sobre a pobreza e a desigualdade autorizam reconhecê-lo como parte integrante deste sistema, ainda que com relativa fragilidade normativo-jurídica *vis-à-vis* outros benefícios monetários, como os previdenciários e o BPC, inscritos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A comemoração de uma década de existência do Bolsa Família convida a uma breve reflexão sobre a origem deste programa, sua trajetória e, principalmente, quanto à forma de integração na matriz da proteção social existente.

Resultado da integração de diversos programas federais de transferência de renda,¹⁶ a emergência do PBF foi acompanhada de fortes incertezas em relação aos rumos da proteção social brasileira. Vale recordar que a emergência das transferências de renda condicionadas na esfera federal foi contemporânea das críticas ao modelo de proteção social erguido pela CF/1988. Os críticos a este modelo, apontando-o como excessivamente generoso e oneroso aos cofres públicos, propugnavam, alternativamente, ações focalizadas nas famílias mais pobres. Os programas de transferências de renda emergem, portanto, associados à proposta de um projeto de proteção social focalizado na pobreza e, consequentemente, com restrita intervenção pública na esfera social.

Não obstante o surgimento das transferências de renda focalizadas e condicionadas tenha ocorrido nesse contexto, sua criação não desencadeou reformulação do projeto de proteção social inscrito no texto constitucional de 1988. Não houve

16. Nos anos 2000, tiveram início os primeiros programas federais de transferência de renda condicionados, focalizados nos mais pobres e de caráter não contributivo: Bolsa Escola (2001), Cartão Alimentação, Auxílio-Gás (2001), Bolsa Alimentação (2001) e Cartão Alimentação (2003). Em 2004, com a criação do PBF, estes programas foram unificados (Ipea, 2007).

reformas nos demais programas da seguridade social, nem sequer restrições na cobertura por estes garantida. Na prática, a trajetória de desenvolvimento do Bolsa Família revela sua tendência de integração à matriz de proteção social existente, no sentido de complementá-la e não de substituir as garantias da seguridade social pré-existentes (Mesquita *et al.*, 2010).

Essa complementaridade pode ser vista a partir das distintas funções de proteção que tais mecanismos desempenham no sistema de proteção social. Enquanto o BPC e os benefícios da Previdência Social substituem a renda nas situações de incapacidade para o exercício do trabalho, o PBF complementa a renda de famílias pobres, especialmente aquelas com crianças, cujos membros adultos estão em idade ativa e normalmente participam do mercado de trabalho. Ou seja, a Previdência Social, de natureza contributiva, mobiliza garantias para evitar o empobrecimento de famílias diante da incapacidade (temporária ou definitiva) para o trabalho; e os benefícios assistenciais não contributivos (BPC e PBF) enfrentam situações estruturais de pobreza. A manutenção e mesmo a expansão da cobertura previdenciária e do BPC, simultâneas à ampliação da cobertura do PBF, permitem identificar um processo de adensamento da proteção social brasileira no campo da garantia de renda, com relevantes impactos sociais na redução da pobreza e da desigualdade. Neste novo quadro da intervenção pública sobre a questão social, sobressai o caráter inovador do Bolsa Família. Ao proporcionar um benefício monetário para famílias pobres, cujos adultos, em sua maioria, estão em idade laboral ativa e participam (ou não) do mercado de trabalho, o programa complementou o sistema de garantia de renda da seguridade social brasileira.¹⁷ Convém recordar que este sistema, cujas origens remontam à CF/1988, se ergue sobre os princípios fundamentais de proteção aos riscos sociais e de combate à pobreza, mobilizando consequentemente benefícios contributivos e não contributivos direcionados a públicos diferenciados. Ao ofertar um benefício de caráter não contributivo a um segmento até então não coberto, ou insuficientemente coberto, pelos demais benefícios da proteção social, o PBF alargou o campo da garantia de renda, fortalecendo o papel dos benefícios não contributivos na proteção social.¹⁸

O PBF inovou o campo da garantia de renda por acolher um problema até então marginalmente enfrentado pelo sistema de proteção social brasileiro: a vulnerabilidade social decorrente da ausência e/ou insuficiência de renda.¹⁹

17. Para uma leitura mais aprofundada sobre a inserção do Bolsa Família no sistema de garantia de renda brasileiro, consultar Mesquita, Jaccoud e Santos (2010).

18. Ver Mesquita *et al.* (2010).

19. Problemas esses historicamente negligenciados pela intervenção estatal, como mostra a trajetória da política social no Brasil (Ipea, 2009). Os pobres e os indigentes não eram objeto de preocupação nas políticas públicas, dado que mobilizavam poucas iniciativas organizadas pelo Estado, ficando principalmente a cargo das iniciativas filantrópicas e caritativas. A CF/1988 abriu espaço para reversão deste quadro ao reconhecer a assistência social como um direito, ao instituir o combate à pobreza como responsabilidade do Estado e, sobretudo, ao introduzir um benefício não contributivo para idosos e pessoas com deficiência (PcD) em situação de pobreza. Contudo, exceto o BPC, permaneceram ausentes mecanismos de garantia de renda para os pobres e os indigentes (*op. cit.*).

Se, por um lado, se pode reconhecer que o BPC havia representado avanço importante nesta direção, por outro, cabe ponderar que é benefício assistencial voltado, exclusivamente, a indivíduos reconhecidamente incapazes para o trabalho. Surgiu na esteira da tendência observada na maior parte dos países de vincular a criação de benefícios assistenciais não contributivos à condição prévia de desobrigação para o trabalho. Ao recordar esta trajetória dos benefícios assistenciais, percebe-se a inovação representada pelas transferências monetárias às famílias pobres com adultos aptos para o trabalho. Tais benefícios ampliaram, portanto, a dimensão não contributiva da proteção, dando mais um importante passo rumo à flexibilização da tradição securitária da proteção social brasileira. Nesse sentido, o PBF representou

um avanço na compreensão dos determinantes da pobreza e da vulnerabilidade social que, desde então, deixaram de estar associados exclusivamente ao não exercício do trabalho. De fato, o público-alvo do PBF consiste majoritariamente de famílias pobres e extremamente pobres, cujos membros adultos participam do mercado de trabalho; contudo, tal participação não lhes garante rendimento suficiente para uma sobrevivência digna (Mesquita *et al.*, 2010, p. 321-322).

O caráter inovador do PBF na matriz da proteção brasileira reside, portanto, na sua atuação sobre as famílias pobres, independentemente da comprovação de incapacidade dos seus membros adultos para o trabalho. Sua especificidade reside na atuação sobre um quadro de pobreza com estreita conexão com o desempenho no mundo do trabalho.²⁰ A mera qualificação como pobre, frequentemente, camufla a origem da insuficiência de renda vivida pelas famílias beneficiárias do programa, a qual se vincula à precariedade da inserção laboral dos seus membros adultos.²¹

Conforme apontam diversos estudos, apesar da expressiva participação dos beneficiários do Bolsa Família no mercado de trabalho, trata-se de inclusão precária no mundo do trabalho. Conforme mostrou Leichsenring (2010), o emprego formal é raro para este público e, quando alcançado, tem curtíssima duração. O desemprego também é mais prolongado em comparação com outros trabalhadores não beneficiários. Mesquita *et al.* (2010) mostram que o problema de inserção dos beneficiários do PBF no mercado de trabalho não se resume à baixa escolaridade deste público. Os rendimentos auferidos por estes trabalhadores são significativamente mais baixos que outros de igual escolaridade, sem falar na expressiva quantidade de beneficiários que trabalham sem remuneração alguma, na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso. Além dos baixos rendimentos, estes trabalhadores também são mais atingidos pelo desemprego e exercem sua atividade laboral em condições claramente mais precárias, à margem da proteção previdenciária. Como observaram aquelas autoras, na ausência de

20. A seção 4 deste capítulo discute as conexões entre pobreza e participação no mercado de trabalho.

21. A relação precária dos beneficiários do PBF com o mundo do trabalho encontra-se amplamente demonstrada na literatura. Ver, a este respeito, Leichsenring (2010) e Jaccoud (2009).

cobertura pelo seguro social, a transferência do Bolsa Família cumpre para estes trabalhadores as funções desempenhadas pelos benefícios previdenciários (seguro-desemprego, auxílio-doença, salário maternidade).

A população potencialmente beneficiada é constituída de famílias pobres, cujos adultos, em geral, são economicamente ativos, mas estão desempregados ou inseridos nas franjas inferiores do mercado de trabalho. A trajetória institucional do programa revela como, progressivamente, ele foi se afirmando como garantia de renda mínima aos mais pobres, independentemente da condição de inatividade laboral dos seus beneficiários e da composição das famílias. Nesse sentido, convém reforçar o caráter inovador do PBF em relação às iniciativas pregressas de transferência de renda condicionada dirigidas às famílias pobres com crianças. Operando com dois tipos de benefícios (básico e variável), o PBF reconheceu a vulnerabilidade à pobreza para além da infância, acolhendo também famílias que, a despeito de participarem ou não do mercado de trabalho e possuem ou não crianças, vivenciam situações graves de privação.²²

Tal configuração torna o PBF mais adequado ao perfil atual da pobreza. Com a queda generalizada da fecundidade no Brasil, inclusive entre as mulheres mais pobres, é cada vez menor o número de famílias extremamente pobres com muitos filhos, ainda que estas famílias estejam concentradas entre os mais pobres. Como observam Souza e Osório,

famílias sem crianças se tornaram mais comuns entre os extremamente pobres que famílias com quatro ou mais crianças. O mesmo fenômeno, com menor intensidade, ocorreu entre os pobres. Ou seja, as diferenças entre estratos são cada vez mais discretas e parece estar surgindo um novo público-alvo relevante para as políticas antipobreza, composto por famílias pequenas e sem crianças (Souza e Osório, 2013, p. 149).

As considerações anteriores apresentam o PBF tal como ele se insere hoje na matriz de proteção social. Mas, se o caráter atual do PBF permite reconhecê-lo como componente importante do sistema de garantia de renda destinado a aliviar a pobreza, é válido recordar que nem sempre a natureza do programa foi tão clara. Ao longo do percurso institucional de desenvolvimento do Bolsa Família, esteve em disputa seu papel na matriz de proteção social.²³ Seria ele um programa prioritariamente voltado para a garantia de renda mínima e, portanto, de alívio à pobreza? Seria uma estratégia para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza, devendo fortalecer, neste caso, a presença e a gestão das condicionalidades? Ou, ainda, deveria

22. Isso não significa, entretanto, negar a visível prioridade concedida às famílias pobres com crianças em diversos momentos da trajetória do programa, especialmente considerando as limitações orçamentárias do PBF. Neste sentido, vale recordar os reajustes proporcionalmente maiores aos benefícios variáveis vinculados à criança e ao adolescente, e mesmo a introdução do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), inicialmente voltado apenas para as famílias com crianças, mas posteriormente estendido para todas as famílias.

23. Essa discussão está presente em Soares (2010).

voltar-se prioritariamente para a geração de oportunidades para os pobres por meio da articulação com programas de inserção produtiva? Esta última opção atendia claramente aos anseios daqueles que estavam preocupados com as *portas de saída* do programa antes mesmo de ele alcançar todos que tinham direito àquela garantia de renda.

A despeito da manutenção das condicionalidades no programa e das iniciativas recentes no âmbito do Brasil Sem Miséria para melhorar a inserção laboral dos adultos beneficiários, o PBF tem se consolidado pela sua atuação no campo da garantia de renda. Não de outro modo, ao longo do seu percurso, os aperfeiçoamentos se dirigiram preponderantemente para esta dimensão. Houve a criação de novos benefícios (Benefício Variável, para jovens entre 16 e 17 anos, em 2007, Benefício Variável Nutriz e Benefício Variável Gestante, em 2011, e Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), em 2012), ampliação do número máximo de benefícios variáveis concedidos por família, passando de três para cinco, sem falar nos reajustes do valor dos benefícios.²⁴ Estas mudanças não apenas incluíram novos beneficiários, como também ampliaram o valor médio recebido pelas famílias. Há ainda de se destacar uma alteração importante realizada em 2008: a manutenção dos benefícios por dois anos (prazo para revisão dos dados cadastrais e das condições de elegibilidade das famílias beneficiárias), baseada na reconhecida volatilidade de renda das famílias mais pobres. Por fim, recentemente, houve ainda a ampliação da cobertura do programa por meio do aperfeiçoamento constante do CadÚnico e dos esforços de busca ativa que propiciaram a inclusão de públicos específicos, marcados por alta vulnerabilidade (comunidades indígenas e quilombolas, bem como população em situação de rua).

A forma como foi conduzida a gestão das condicionalidades permite reconhecê-las como uma complementação na estratégia mais ampla de enfrentamento à pobreza, no sentido de efetivar o acesso a direitos sociais básicos por parte da população mais pobre. Desse modo, durante a evolução do programa, o acompanhamento das condicionalidades guiou-se por dois pressupostos. Em primeiro lugar, seu descumprimento sinaliza situações de alta vulnerabilidade, para as quais o poder público deveria dirigir atenção especial. Não por outra razão, o descumprimento não gera automaticamente o cancelamento do benefício, percorrendo-se um cuidadoso caminho nestas situações antes de uma decisão mais drástica de desligamento.²⁵ Em segundo, reconhece-se que o descumprimento resulta muitas

24. Os benefícios foram corrigidos em 2007, 2008, 2009 e 2011.

25. Os efeitos do descumprimento são gradativos. No primeiro descumprimento, a família recebe apenas uma advertência, sem afetar o recebimento do benefício. No segundo descumprimento, o benefício é bloqueado por trinta dias, mas a família recebe o benefício acumulado no mês seguinte. O descumprimento pela terceira vez leva à suspensão do benefício por sessenta dias, e a família não recebe as parcelas equivalentes aos dois meses de suspensão. Caso a família continue em descumprimento, será mantida a situação de suspensão do benefício. A suspensão somente será revertida caso a família volte a cumprir condicionalidades nos próximos seis meses. Por fim, o cancelamento só ocorre quando a família que estiver sob acompanhamento familiar com registro no Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades (SICON) tiver um efeito de suspensão, antes do – ou durante o – acompanhamento familiar, e for reincidente no descumprimento com efeito no benefício após doze meses do registro (Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012).

vezes de problemas na oferta de serviços públicos. Nesta perspectiva, a gestão das condicionalidades vem cumprindo um papel importante no tensionamento das políticas setoriais, inclusive as de caráter universal, quanto à sua capacidade de alcançar os mais pobres. As condicionalidades seriam, portanto, uma dimensão complementar à garantia de renda efetivada pelo PBF no sentido da proteção social aos mais pobres.

O PBF também não se tornou um programa de geração de oportunidades para os pobres, em que pese observar ao longo de sua trajetória algumas tentativas de levar programas de inserção produtiva específicos para seu público. A principal razão para tal afirmativa reside na ausência de novas condicionalidades vinculadas ao trabalho ou à frequência em cursos de qualificação profissional, a despeito dos clamores de setores conservadores da sociedade que relutam em aceitar uma transferência de renda incondicional aos mais pobres.

Mas é, sobretudo, pelo seu reconhecido impacto na redução da pobreza, em termos de renda, e da desigualdade que o PBF se firma como componente relevante do sistema de garantia de renda, ao lado de outros benefícios de natureza previdenciária e assistencial, complementando-os em termos de público atendido e ampliando seus efeitos na proteção social. Os impactos do Bolsa Família sobre estes problemas estruturais da sociedade brasileira estão amplamente documentados.²⁶ Considerando a redução da desigualdade registrada entre 2002 e 2012, 12% é resultado das transferências do programa, que assim se destaca como a terceira principal fonte responsável pela redução da desigualdade no período, atrás dos rendimentos do trabalho e da previdência social (Ipea, 2013). Trata-se de contribuição sem dúvida expressiva, sobretudo quando se recorda o peso relativamente pequeno das transferências do PBF na renda total das famílias. A explicação para tal efeito reside na adequada focalização do programa,²⁷ que garante progressividade aos benefícios do PBF (Soares *et al.*, 2010).

Por sua vez, o impacto do Bolsa Família sobre a miséria e a pobreza foi também considerável ao longo da década de 2000, potencializando-se inclusive nos anos mais recentes em decorrência de alterações no desenho do programa.²⁸ Na maior parte da década, houve uma atuação mais forte do PBF sobre a redução da extrema pobreza que da pobreza, dado o baixo valor das transferências (Soares *et al.*, 2010; Osório, Soares e Souza, 2011). Considerando-se as linhas oficiais do PBF, devidamente ajustadas pela inflação, nota-se que este programa

26. Ver, por exemplo, Ipea (2013) e Soares *et al.* (2010).

27. A focalização do PBF foi objeto de análise por diversos estudos. Ver a respeito Soares e Sátyro (2009), Soares, Ribas e Soares (2009) e Soares *et al.* (2010). Ademais, na seção 4, dados mostram que, em 2011, 80% dos extremamente pobres viviam em famílias cobertas pelo PBF.

28. As considerações aqui realizadas a respeito dos efeitos sobre a pobreza e a miséria se apoiam em estudos que mensuraram tais situações a partir das linhas monetárias de operacionalização do PBF, devidamente corrigidas pela inflação (Soares *et al.* 2010; Ipea, 2013; Osório, Soares e Souza, 2011).

contribuiu com aproximadamente 16% da queda da pobreza e quase um terço da redução da extrema pobreza, na primeira década dos anos 2000 (Soares *et al.*, 2010). Entre 2004 e 2010, houve grande esforço de ampliação da cobertura do programa entre o seu público-alvo, trajetória que certamente favoreceu os efeitos do programa sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Contudo, o baixo valor das transferências limitava avanços mais robustos na superação da pobreza.²⁹ As transferências sozinhas geralmente não eram capazes de alavancar seus beneficiários para fora da pobreza, medida pela linha operada pelo próprio programa. Esta ascensão dependia fortemente da acumulação da renda do benefício com outra, sobretudo proveniente do mercado de trabalho. Conforme esclarecem Osório, Soares e Souza:

As transferências de renda têm sido fundamentais para a população extremamente pobre, pois parte considerável da força de trabalho das famílias nessa situação tem uma relação precária com o mercado de trabalho, o que faz com que suas rendas respondam de maneira tênue mesmo aos bons momentos da economia. Mas, para muitas famílias extremamente pobres, a transferência não é suficiente para a superação da pobreza extrema, apenas diminui um pouco a intensidade das privações. Uma parcela menor delas sequer recebe a transferência de renda. Os baixos valores das transferências e os erros de exclusão são os dois principais fatores que têm comprometido a maior efetividade do PBF no combate à pobreza extrema (Osório, Soares e Souza, 2011).

A partir de 2011, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria (BSM), alterações no desenho do PBF ampliaram o valor médio dos benefícios transferidos,³⁰ abrindo a possibilidade de obter impactos mais expressivos do programa na superação da miséria. Para tanto, contribuiu especialmente a criação do BSP. Este benefício é concedido às famílias beneficiárias que ainda permanecem abaixo da linha de extrema pobreza do programa, não obstante recebam uma transferência do Bolsa Família.³¹ O valor do benefício complementa a renda destas famílias – considerando inclusive a renda proveniente de outros benefícios do PBF –, de forma a garantir uma renda mínima mensal de R\$ 70,00 *per capita*.

A criação do BSM trouxe importante alteração na configuração do Bolsa Família. A partir dele, o PBF passou a considerar o hiato de pobreza extrema na determinação do valor a ser transferido às famílias extremamente pobres, operando, na prática, com *benefícios individuais* para estas famílias, além dos tradicionais

29. Como mostraram Soares e Sátyro (2009).

30. Tais alterações se encontram amplamente documentadas nas edições nº 20 e 21 deste periódico.

31. Lançado em maio de 2012, o BSP inicialmente se destinava a assegurar a renda mínima mensal de R\$ 70,00 *per capita* às famílias beneficiárias do PBF com crianças de até 6 anos, que, apesar de serem atendidas pelo programa, permaneciam em situação de extrema pobreza. Em dezembro desse ano, o benefício foi estendido também às famílias beneficiárias com adolescentes com idade até 15 anos. Finalmente, em fevereiro de 2013, o BSP passou a ser pago a todas as famílias beneficiárias do PBF (independentemente de haver crianças e adolescentes em sua composição) que, mesmo recebendo outros benefícios do PBF, permaneciam com renda inferior a R\$ 70,00 *per capita*.

benefícios familiares definidos em função da composição da família e da severidade da pobreza. Com efeito, surge um compromisso com a garantia de uma renda mínima social aos indivíduos em extrema pobreza da ordem de R\$ 70,00 por mês – ou US\$ 1,00 por dia.

Não obstante o relevante papel na garantia de renda aos segmentos sociais de baixa renda e, portanto, a contribuição inegável para a construção de um país mais justo, o PBF enfrentou duras críticas na sua trajetória, as quais de certo modo ainda pairam no debate público. Suspeitas morais sobre o comportamento dos beneficiários estão nos fundamentos destas críticas. A despeito da profusão de estudos empíricos provando o contrário, mitos como a desmobilização para o trabalho (“efeito preguiça”) e o estímulo à reprodução descontrolada dos pobres eram (e ainda são) propagados.³² No que diz respeito à relação entre Bolsa Família e oferta de trabalho, a pesquisa Avaliação do Impacto do Bolsa Família II (AIBFII) mostrou que o programa não afeta a participação dos beneficiários no mercado laboral, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou extensão da jornada de trabalho. Chefes de famílias beneficiárias (entre 30 a 55 anos) apresentam níveis de atividade, ocupação e jornada muito semelhantes aos de chefes de nível socioeconômico equivalente e não beneficiários (Jannuzzi e Pinto, 2013). Oliveira e Soares (2012) também não encontraram evidências robustas de desincentivo ao trabalho em um exaustivo levantamento da literatura produzida sobre o efeito dos programas de transferência de renda sobre a oferta de trabalho no Brasil.

Do mesmo modo, o suposto efeito pró-natalidade não encontra respaldo na evidente queda expressiva da fecundidade entre as mulheres de baixa renda. Comparando os dados dos Censos 2000 e 2010, percebe-se que, entre as mulheres com renda domiciliar *per capita* até R\$ 70,00, a fecundidade caiu de 5,1 filhos para 3,6 filhos (Patrício, 2012). Dado que a queda da fecundidade é um fenômeno demográfico generalizado e ocorre inclusive entre as mulheres mais pobres, o número de crianças por família reduziu-se bastante entre as famílias extremamente pobres, ainda que elas apresentem maior número de crianças comparativamente às famílias de mais alta renda (Souza e Osório, 2013).

A despeito das evidências contrárias, os supostos “efeito preguiça” e incentivo a maior natalidade permeiam o debate público em torno do PBF. Uma vez que tais efeitos não encontram embasamento empírico, não seria equivocados interpretá-los como manifestação da resistência de alguns segmentos da sociedade brasileira frente à construção de mecanismos de solidariedade para o enfrentamento da forte desigualdade e exclusão social existente no país, principalmente quando tais iniciativas são direcionadas para pessoas com capacidade para o trabalho (Jaccoud, 2013).

32. Alguns dos mitos mais difundidos sobre o Bolsa Família foram discutidos e contra-argumentados por Medeiros, Britto e Soares (2007).

Tantas polêmicas em torno do PBF talvez expliquem a grande quantidade de avaliações e estudos realizados sobre o programa. Seus resultados têm contribuído para desconstruir alguns mitos e ao mesmo tempo revelar impactos positivos que transbordam o campo da garantia de renda, alcançando as condições de saúde e educação das famílias beneficiárias. No âmbito educacional, vale recordar os resultados da Segunda Rodada de Avaliação de Impacto do Bolsa Família, realizada em 2009, que apontam para melhorias no desempenho educacional das famílias beneficiárias, quando comparado ao das famílias não beneficiárias com perfil socioeconômico semelhante.³³ A progressão escolar de crianças beneficiárias é levemente maior em comparação com aquelas não beneficiárias de mesmo perfil socioeconômico. Corroboram também este achado o trabalho de Oliveira e Soares (2013), ao apontar que as chances de repetência escolar também são menores entre os beneficiários do PBF *vis-à-vis* alunos não beneficiários registrados no CadÚnico. Melhorias na taxa de aprovação, bem como a redução na taxa de abandono escolar das crianças e dos adolescentes beneficiários, são também apontadas em nota técnica conjunta do MDS e do Ministério da Educação (MEC) (Brasil, 2013c).

Com relação aos impactos nas condições de saúde, alguns estudos apontam melhorias significativas na redução da desnutrição e da mortalidade infantil e no melhor cumprimento do calendário vacinal e da cobertura de pré-natal (Jannuzzi e Pinto, 2013; Rasella *et al.*, 2013). Um dos estudos frisa que os efeitos positivos sobre as condições de saúde são maiores quando o PBF é associado aos serviços de atenção básica de saúde, como o Programa Saúde da Família (PSF), reforçando a importância da atuação intersetorial para a maior efetividade das políticas sociais (Rasella *et al.*, 2013).

Repercussões positivas do PBF sobre o acesso a alimentos e a segurança alimentar dos beneficiários também são apontadas por alguns estudos. Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), em 2006, mostrou um aumento na quantidade e na variedade de alimentos consumidos pelas famílias atendidas pelo programa, contribuindo para melhorar a qualidade da dieta das famílias, a despeito de parte significativa dos beneficiados ainda se encontrar em situação de fome ou insuficiência alimentar moderada.

Os efeitos positivos do programa, sejam eles diretamente ligados à garantia da renda ou derivados desta, ganharam mais relevância com a expansão da cobertura do programa. Ao contrário de outros benefícios do sistema de garantia de renda, o PBF não constitui um direito legalmente assegurado. Se, nos anos iniciais do programa, a ausência de sua instituição como direito preocupava por limitar o acesso de famílias elegíveis, hoje se mostra uma preocupação menor diante das sucessivas expansões do programa no âmbito do BSM, cuja cobertura

33. Sobre os resultados da segunda rodada da AIBF, bem como os de outros principais estudos relacionados aos efeitos do PBF, consultar Jannuzzi e Pinto (2013).

se aproxima da universalização do seu público-alvo. Em julho de 2013, o PBF atendia 13,77 milhões de famílias.

Entretanto, conforme discutido em parágrafos anteriores, o PBF opera a partir de linhas próprias de pobreza que não são reajustadas desde julho de 2009. A ausência de critério oficial de correção regular permite reajustes conforme a disponibilidade orçamentária do programa, o que o fragiliza institucionalmente. A defasagem das linhas pela inflação implica que, a cada ano, a elegibilidade ao programa fique mais restrita aos segmentos mais miseráveis. Se, por um lado, a desatualização das linhas tornou mais fácil o cumprimento de metas governamentais de ampliação da cobertura do PBF e de erradicação da miséria, por outro, compromete a real efetividade do programa no alcance do seu propósito: a garantia de renda às famílias pobres e extremamente pobres.

Não obstante o PBF se defronte com inúmeros desafios, é inegável sua contribuição para o alargamento da proteção social desenhada na CF/1988. A partir das transferências de renda às populações mais pobres, ergue-se um novo pilar no sistema de garantia de renda, e este passa a acolher distintos segmentos da população, com benefícios direcionados a diferentes contingências da sociedade capitalista: prevenção da pobreza e também o seu enfrentamento. Nesta perspectiva, por exercer uma função complementar no campo da garantia de renda, o PBF não substituiria os demais instrumentos de garantia de renda, tão pouco seria substituível por eles.

Finalmente, é importante reforçar que o PBF é um componente da garantia de renda. Neste sentido, cabe a ele enfrentar a insuficiência de renda vivenciada pelos mais pobres, garantindo a cobertura efetiva de todos que necessitam dessa complementação, bem como zelar pela garantia do poder de compra dos benefícios. Dessa forma, os efeitos positivos na dimensão educacional e de saúde não podem obscurecer o fato de que o PBF é parte, e não o todo, de uma estratégia ampliada de proteção social e requer, portanto, a mobilização de outras políticas e programas.

3.2 Proteção social básica

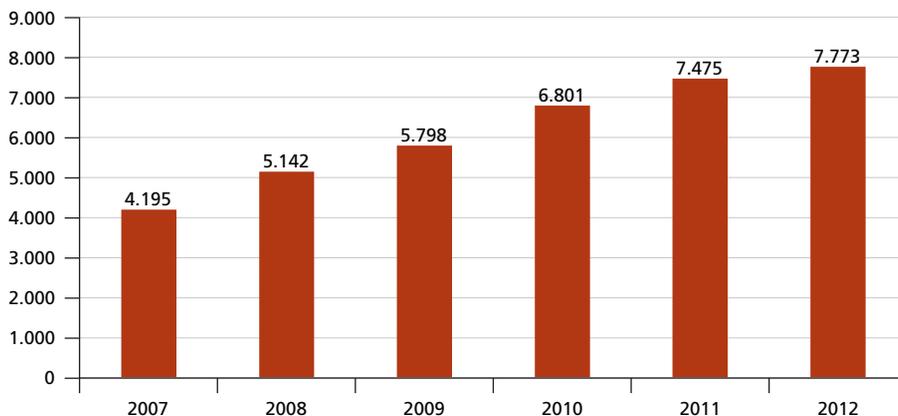
Tendo em vista a centralidade do Cras para a realização e a coordenação dos serviços de proteção social básica, é fundamental acompanhar a evolução da presença deste equipamento no território nacional, bem como o aperfeiçoamento de sua estrutura. De acordo com os dados do Censo Suas, em 2012, o Brasil alcançou a marca de 7.773 Cras instalados – 298 novas unidades em relação ao ano anterior. No total, eles respondiam pelo atendimento de aproximadamente 22,4 milhões de famílias,³⁴ o que representa ligeira elevação da cobertura (3%) em relação a 2011 (Brasil, 2013a) (gráfico 1).

34. O conceito de famílias referenciadas guarda relação com o porte do município, como prevê a NOB-Suas, que, por sua vez, tem relação estreita com o número de famílias que vivem no território. O número de famílias referenciadas constitui parâmetro para a capacidade de atendimento dos centros de referência de assistência social (Cras).

Vê-se, portanto, que houve continuidade na trajetória de expansão da cobertura dos Cras em 2012, muito embora em ritmo um pouco menor que o ano anterior, quando houve a implantação de 674 novos equipamentos. A expansão da rede é fortemente influenciada pela oferta de cofinanciamento federal para a implantação de novos equipamentos. Em 2012, o governo federal ofertou cofinanciamento para 411 equipamentos a 334 municípios elegíveis. Destes, 247 municípios (73,9%) aceitaram o cofinanciamento de 301 (73,2%) unidades. Por sua vez, em 2011, a oferta de cofinanciamento federal foi bem superior a 2012, contemplando 1.835 municípios elegíveis, e 1.686 (92%) aceitaram a implantação.

A cada ano, tem havido elevação da oferta de Cras; contudo, nota-se uma desaceleração no crescimento, que é coerente com o grande número de unidades presentes no país. No gráfico 1, verifica-se que entre 2010 e 2011 houve um aumento de 10% na presença destes equipamentos, mas entre 2011 e 2012 a elevação da oferta foi de 4%.

GRÁFICO 1
Evolução da implantação de Cras – Brasil (2007-2012)



Fonte: Tab/Suas da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do MDS, 2013.

Um ponto-chave para a expansão de equipamentos de assistência social é o cofinanciamento federal. Desde 2005, houve mudanças no critério de definição da partilha dos recursos federais para esta finalidade. Inicialmente, a NOB-Suas 2005 definiu o porte populacional dos municípios, a taxa da vulnerabilidade social por estado³⁵ e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura como critérios para priorização no cofinanciamento da proteção social básica. A combinação dos critérios indicaria a classificação de municípios prioritários na expansão do cofinanciamento federal. Em seguida, como resultado de deliberações

35. Diante da dificuldade em operacionalizar a taxa de vulnerabilidade prevista na NOB-Suas, ela foi substituída pela taxa de pobreza que consiste na relação percentual entre as famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio SM e o total de famílias do território.

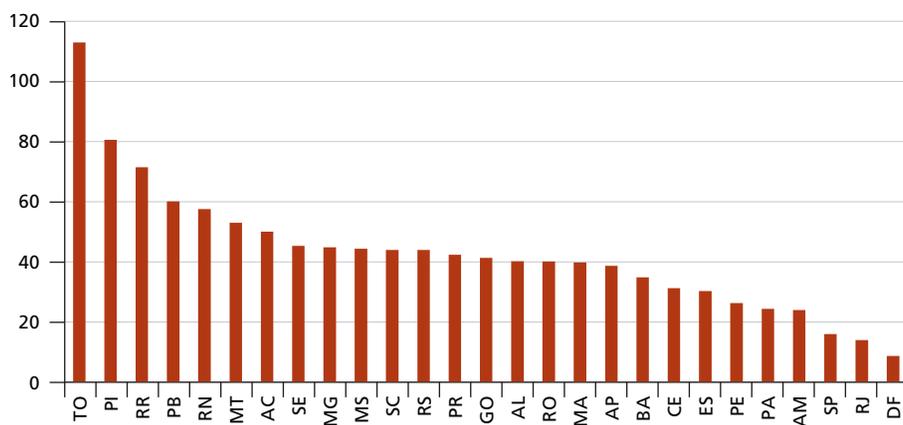
da V Conferência Nacional de Assistência Social, adotou-se o critério de ter ao menos um Cras em cada município brasileiro, com o objetivo de conseguir a universalidade nos territórios. Consequentemente, em 2012, 95,6% dos municípios contavam com, pelo menos, um centro, sendo que, dos 242 municípios que não possuíam nenhum, cerca de 90% eram classificados de porte pequeno I.

Diante da universalização do equipamento no território nacional, nos últimos anos, o cofinanciamento de novas unidades voltou a utilizar como referência o número de famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade cadastradas no CadÚnico. Mas, dado o caráter universal da assistência social, devendo atender a todos que dela necessitarem, inclusive com um componente de prevenção de riscos, para dimensionar a necessidade de novos equipamentos, não se abandonou completamente a referência ao tamanho da população residente no município em relação à capacidade de atendimento dos Cras instalados.

Dada a rápida expansão da presença dos Cras, é válido analisar sua distribuição no território nacional à luz do princípio da universalidade da Política Nacional de Assistência Social. Inicialmente, analisa-se a cobertura dos centros implantados nos estados em relação à respectiva população residente. Por este critério, são os estados do Tocantins, do Piauí, de Roraima, da Paraíba, do Rio Grande do Norte e de Mato Grosso aqueles que apresentam cobertura de atendimento potencial, superando 60% da população. As coberturas mais baixas são encontradas nos estados de Pernambuco, do Pará, de Amazonas, de São Paulo, do Rio de Janeiro e do DF (gráfico 2). Convém salientar que se trata aqui de cobertura potencial e não efetiva, que considera o potencial de atendimento dos Cras instalados, e não os atendimentos de fato realizados.

GRÁFICO 2

Relação entre cobertura potencial dos Cras e população total – UFs (2012)
(Em %)

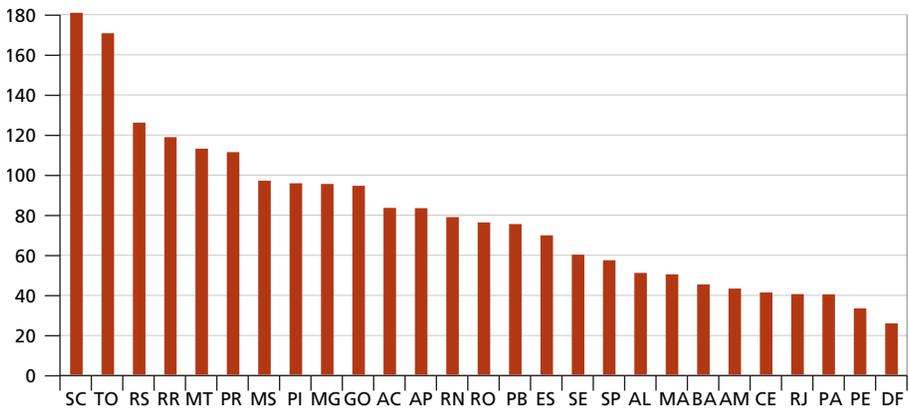


Fonte: Censo Suas 2012 (Brasil, 2013a) e Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração: Disoc/lpea.

Quanto à capacidade de atendimento dos Cras instalados nos estados em relação à população mais vulnerável, com perfil do CadÚnico e renda de até meio SM *per capita*, as maiores coberturas estão nos estados de Santa Catarina, do Tocantins, do Rio Grande do Sul, de Roraima, de Mato Grosso e do Paraná (gráfico 3). Os estados que apresentam coberturas relativamente menores são: Bahia, Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro, Pará, Pernambuco e DF. Nestes, a capacidade de referenciamento dos Cras é de menos da metade do total das famílias pobres registradas nos CadÚnico estaduais.

GRÁFICO 3

Relação entre cobertura potencial dos Cras e população com renda de até meio SM inscrita no CadÚnico – UFs (2012)



Fonte: Censo Suas 2012 (Brasil, 2013a). Tabulador de Informações do CadÚnico da Sagi/MDS.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A análise da distribuição desigual desses equipamentos públicos pelas regiões do Brasil contribui para identificar áreas prioritárias para a expansão de novos centros, com vistas à cobertura mais equitativa. Ao considerar a população registrada no CadÚnico como aspecto prioritário para a oferta de cofinanciamento federal para novos equipamentos, o MDS se esforça para preencher lacunas na oferta de serviços em municípios com alta concentração de população vulnerável. Contudo, diante da arquitetura federativa do Suas, os resultados, em última instância, dependem do aceite dos municípios, que, por sua vez, consideram a necessidade de recursos próprios e estaduais complementares, visto que após a implantação do equipamento o município incorre em aumento de gastos permanentes para a manutenção e o funcionamento dos equipamentos. Este aspecto é relevante, uma vez que, para o período 2011/2012, cerca de 30% das ofertas de cofinanciamento federal para a implantação de novos Cras foram recusadas. Dados de Mesquita *et al.* (2011) demonstram que, em 2009, a participação do

cofinanciamento estadual nos fundos municipais de assistência social era bastante baixa, apenas 4%. A maior parte dos recursos disponíveis nestes fundos para custeio da assistência vinha do próprio município (77%), enquanto a participação federal era de 19%. Adicionalmente, dados do Censo Suas mostram que somente de 26,4% a 30,7% dos Cras contaram com recursos estaduais no período 2010-2012. O baixo cofinanciamento pode ser um indício da recusa de alguns entes em implantar novos equipamentos sociais (Brasil, 2013a).

TABELA 2
Fontes de financiamento dos Cras (2010-2012)

Fontes de financiamento dos Cras	2010		2011		2012	
	Quantidade de Cras	%	Quantidade de Cras	%	Quantidade de Cras	%
Recursos municipais ou do governo do DF	5.590	82,2	6.053	81,0	6.311	81,7
Recursos estaduais	1.793	26,4	2.007	26,8	2.373	30,7
Recursos federais	6.057	89,1	6.109	81,7	6.350	82,2
Quantidade de Cras que responderam ao Censo Suas	6.801	100,0	7.475	100,0	7.725	100,0

Fonte: Censo Suas 2012 (Brasil, 2013a) e Santos (2013).

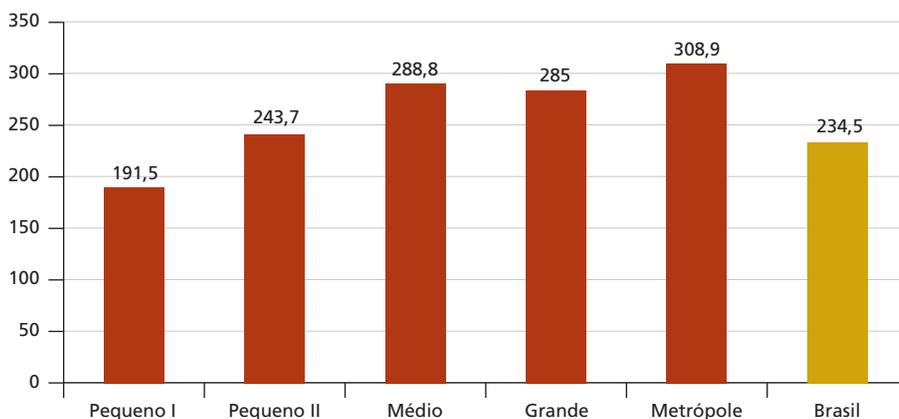
Por ser a assistência social uma política relativamente nova, é difícil avaliar qual a relação ideal entre demanda e/ou oferta de equipamento. A NOB-Suas 2005 definiu os seguintes parâmetros: *i)* municípios de pequeno porte I – mínimo de um Cras para até 2.500 famílias referenciadas; *ii)* municípios de pequeno porte II – mínimo de um Cras para até 3.500 famílias referenciadas; *iii)* municípios de médio porte – mínimo de dois Cras, cada um para até 5 mil famílias referenciadas; *iv)* municípios de grande porte – mínimo de quatro Cras, cada um para até 5 mil famílias referenciadas; e *v)* metrópoles – mínimo de oito Cras, cada um para até 5 mil famílias referenciadas. A política priorizou implantar ao menos um Cras por município, como dito anteriormente. Agora que a oferta se encontra praticamente universalizada, é fundamental refletir sobre a relação demanda e/ou oferta na perspectiva de definir próximas metas de expansão de equipamentos pelo território nacional. Nesta reflexão, é importante considerar tanto o porte populacional quanto a presença de famílias pobres e vulneráveis, bem como a produtividade dos equipamentos instalados.

A questão da produtividade dos Cras deve, contudo, ser vista com cautela. O princípio da economicidade normalmente utilizado para avaliar eficiência e produtividade deve ser relativizado, considerando-se a especificidade do trabalho assistencial e as diferentes condições nas quais os serviços são ofertados. O desempenho do serviço em áreas urbanas metropolitanas difere de sua condução

nos municípios com baixa densidade populacional. Por exemplo, a quantidade de famílias acompanhadas por Cras varia conforme a localização do município, sendo mais alta nos de maior porte. Provavelmente, isto se explica pelos maiores custos de deslocamento, por parte da população, para acessar os serviços do Cras nos municípios com grande dispersão populacional no território. Entretanto, apesar de apresentar produtividade relativamente menor, a presença do equipamento nestas localidades é fundamental pela ótica do princípio da universalização da Política Nacional de Assistência Social. O Cras oferta muitos serviços que não dependem, necessariamente, do deslocamento das famílias até o equipamento. Pelo contrário, são as próprias equipes que se deslocam até elas. As diversas edições do Censo Suas são exaustivas na quantificação e na qualificação das atividades que pressupõem a movimentação das equipes do Cras até as famílias, tais como: acompanhamento de famílias integrantes do Peti; deslocamento da equipe para atendimento em localidades distantes; acompanhamento de famílias em descumprimento de condicionalidades; entre outras.

GRÁFICO 4

Média mensal (por unidade) de famílias em acompanhamento pelo PAIF, segundo porte do município (2012)

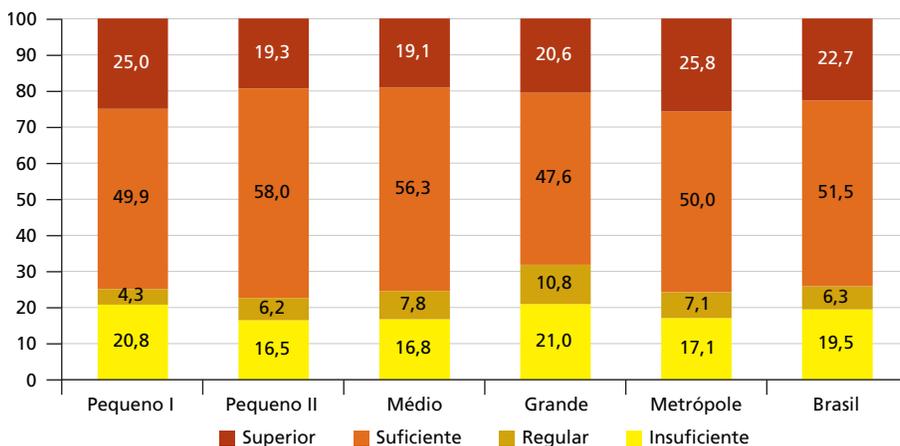


Fonte: Santos (2013) e Sistema de Registro Mensal de Atendimentos dos Cras e Creas da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS.

Até aqui, a discussão centrou-se na expansão dos equipamentos e em sua cobertura; todavia, é importante considerar também a qualidade deles. O Índice de Desenvolvimento do Cras (ID-Cras) tem revelado melhoria nos equipamentos ano após ano, considerando as dimensões relativas a recursos humanos, atividades desenvolvidas, estrutura física e horário de funcionamento. Contudo, os índices calculados com base nos dados do Censo Suas 2012 revelam porcentagem bastante significativa de Cras com recursos humanos (20,6%) e estrutura física

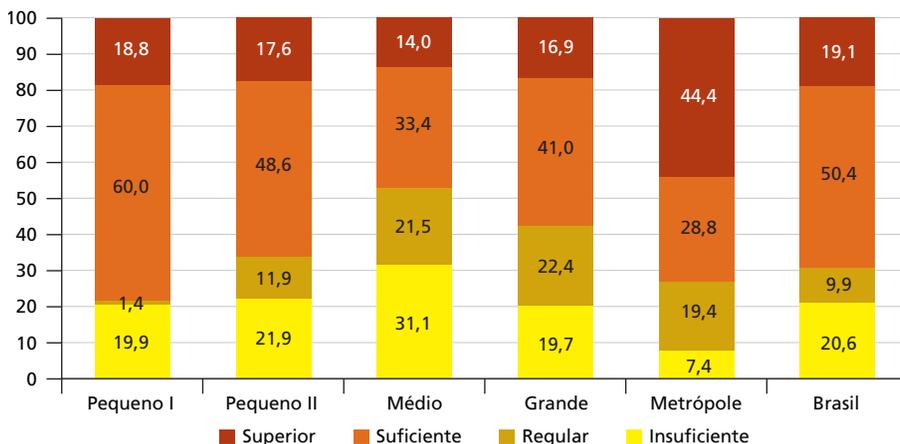
insuficiente (19,5%). Ou seja, a preocupação em ampliar e melhorar a cobertura destes equipamentos no território nacional deve ser acompanhada de esforços que busquem garantir a adequação deles.

GRÁFICO 5
ID-Cras: dimensão estrutura física (2012)
 (Em %)



Fonte: ID – Cras da SNAS e Sagi/MDS 2012.

GRÁFICO 6
ID-Cras: dimensão recursos humanos (2012)
 (Em %)



Fonte: ID – Cras da SNAS e Sagi/MDS, 2012.

Segundo dados do Censo 2012, do ponto de vista do escopo de atividades realizadas, a grande maioria dos Cras (86,7%) é considerada superior. Apenas 2,5% são considerados insuficientes. Importante registrar que os indicadores de atividades realizadas não têm o objetivo de revelar a qualidade dos serviços prestados, tampouco a quantidade. Na verdade, no campo das atividades realizadas, o que se propõe é avaliar o grau de desenvolvimento dos Cras, a partir da verificação das atividades que são ofertadas, entre as que se seguem: visitas domiciliares; acompanhamento de famílias; orientação e/ou acompanhamento para inserção no BPC; encaminhamento para inserção de famílias no CadÚnico; grupo e/ou oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias ou por ciclo de vida ou intergeracional; e busca ativa.

Do leque de serviços ofertados pelos Cras, a busca ativa merece olhar especial, tendo em vista sua importância na condução do BSM. Por meio desta ação, localiza-se o público-alvo dos programas de assistência social. Para alcançar toda a população-alvo, têm sido implementadas melhorias no Suas, com resultados positivos. O Censo Cras 2012 registrou que 7.617 (97%) destas unidades – ou seja, quase a totalidade –, realizam ações de busca ativa em seu território, conforme as orientações nacionais.

Outra iniciativa importante para viabilizar a busca ativa em locais de difícil acesso é a implantação de equipes volantes, e este foi um dos principais desafios enfrentados em 2012. Em resposta a este desafio, o MDS lançou uma ação para o cofinanciamento destas equipes, mas a expansão do cofinanciamento ficou abaixo do esperado. Enquanto a meta para 2012 era cofinanciar 1.456 equipes, em dezembro de 2012, só haviam sido alcançadas 1.205 equipes, em 1.038 municípios, sendo que, em janeiro de 2012, existiam 1.163 equipes cofinanciadas, em 989 municípios. Sob o aspecto financeiro, previa-se um investimento de R\$ 89 milhões, dos quais foram liquidados apenas 60 milhões (67%).

Ainda para apoiar o trabalho das equipes volantes, começou a ser estruturada, em 2012, por municípios com comunidades ribeirinhas, a estratégia da adoção de embarcações (lanchas) para ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços socioassistenciais. Para tanto, o MDS iniciou o processo de doação de lanchas e de cofinanciamento de sua manutenção. Dessa forma, pretende-se viabilizar o transporte hidroviário de equipes volantes em áreas da Amazônia e do Pantanal para oferta de serviços e ações de proteção social básica. Dos 129 municípios elegíveis, 109 (84%) aceitaram a oferta do MDS, que foi de uma lancha por município. Destes, houve desistência formal de um município e outros onze deixaram de fazer jus porque não possuem mais equipes volantes. Para tal finalidade, foram previstos investimentos de aproximadamente R\$ 15 milhões, dos quais não houve execução orçamentária e financeira, devido ao cronograma de entregas de lanchas ter sido estendido para 2013.

Aos Cras, além de ofertar serviços diretamente à população, também é atribuída a função de gestão do território, atribuição presente na maior parte das unidades. De acordo com o Censo Suas 2012, de um total de 7.725 Cras, 2.966 (38%) informaram realizar atividades de gestão do território. Além disso, 6.854 unidades (89%) declararam possuir alguma articulação com outras unidades e 4.431 (57%) realizaram articulações com entidades conveniadas (Brasil, 2013a). A inclusão da atividade de gestão do território nas metas de desenvolvimento dos Cras, a partir do período 2010-2011, deverá influenciar no aprimoramento desta função por parte dos municípios, com o acompanhamento dos estados.

3.2.1 Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

O Censo Suas demonstrou, no mês de agosto de 2012, o acompanhamento de 2,5 milhões de famílias pelo PAIF, distribuídas em 7.669 Cras. Este é o principal serviço realizado nestes equipamentos. Contudo, apesar de sua notória importância, são escassas as informações qualitativas sobre sua realização. Na realidade, a Política Nacional de Assistência Social se ressentiu, de modo geral, de informações mais qualitativas que permitam avaliar os impactos de seus serviços sobre as condições de vida da população. Atualmente, o principal mecanismo de avaliação dos serviços ofertados pela assistência social é o Censo Suas, respondido por estados e municípios. Anualmente, são recolhidas informações sobre os equipamentos, tais como: seus horários, a estrutura física, os serviços ofertados, a quantidade de pessoas atendidas, as situações mais frequentes, entre outras. Recentemente, o advento do sistema de registro mensal de atendimento trouxe outras informações sobre o volume de atendimentos. Todavia, a ausência de informações qualitativas dificulta análises acerca da qualidade da atuação profissional e dos resultados dos serviços.

O acompanhamento do desenvolvimento dos serviços ofertados pelo Suas nos municípios é fundamental, sobretudo, porque o modelo de intervenção profissional das políticas de assistência social ainda está em fase de consolidação e aprimoramento. Uma pesquisa sobre a implementação do PAIF, realizada pelo MDS (Tapajós e Quiroga, 2010), verificou diversas dificuldades em relação à implementação e à gestão dos serviços. Os pontos críticos estão concentrados na falta de compreensão de gestores e coordenadores quanto à metodologia a ser adotada, na ausência de padronização e na carência de metodologia de atendimento de famílias e públicos específicos. Entre os resultados da pesquisa, consta que 40% dos técnicos não seguem nenhuma diretriz metodológica em seu trabalho, e, entre os que seguem alguma, observa-se a utilização de “extensa variedade de termos e expressões pouco esclarecedoras” (Brasil, 2010a, p. 88). Quanto aos usuários, a pesquisa indicou que há limitado reconhecimento a respeito do papel do PAIF, o que indica a necessidade de melhoria das estratégias de abordagem.

Diante de tais imprecisões, convém lembrar a definição formal do conteúdo do PAIF e refletir sobre alguns desafios para sua implantação. Segundo a *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais* de 2009, o serviço consiste:

no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (Brasil, 2009a).

De modo semelhante, o *Caderno de orientações* do PAIF descreve a finalidade do trabalho social com enfoque na família, da seguinte forma:

contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis (Brasil, 2012b, p. 12).

A descrição do PAIF explicita duas dimensões na política. Uma preocupada com o acesso a direitos e a outra, em fortalecer o papel das famílias no âmbito da proteção social. Sabe-se que na trajetória dos sistemas de proteção social no mundo, regimes distintos se apoiam no reconhecimento diferenciado acerca do papel do mercado, da família e do Estado na provisão do bem-estar.³⁶ Modelos centrados no papel do mercado e de mecanismos tradicionais de proteção (família, comunidade etc.) destacam a responsabilização dos sujeitos e/ou das famílias por sua situação e, conseqüentemente, atribuem a eles a principal carga da proteção. Ainda que as diretrizes da política socioassistencial brasileira mereçam reflexão mais aprofundada à luz destes fundamentos, esta tarefa não será aqui realizada. Mas cabe enfatizar que a interpretação adotada pela assistência para lidar com o enfrentamento da questão social remete à convocação do próprio indivíduo e/ou das famílias como protagonistas na superação das situações de risco e vulnerabilidade. Conseqüentemente, cabe à política um papel de desenvolvimento de habilidades pessoais e relacionais, como está posto na descrição do PAIF. Trata-se de abordagem nova no desenvolvimento dos serviços, que inevitavelmente traz preocupações sob sua forma de apropriação e implementação pelos operadores da política.

A ênfase conferida à corresponsabilização das famílias e dos sujeitos é visível na concepção do PAIF ao sustentar a ideia do desenvolvimento de potencialidades e

36. Para mais detalhes a respeito dessa discussão, ver Esping-Andersen (1991).

aquisições para o alcance do empoderamento³⁷ dos sujeitos, processo que está relacionado à autoconfiança e a mudanças no âmbito da subjetividade. Como descrito no *Caderno de orientações*,³⁸ (Brasil, 2012b, p. 11), “as situações de vulnerabilidade social devem ser analisadas a partir da existência ou não, por parte dos indivíduos ou das famílias, de ativos disponíveis e capazes de enfrentar determinadas situações de risco”. Assim, o serviço tem por objetivo “prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”.

Vê-se, portanto, que a família é o cerne do trabalho do PAIF, porque ela é entendida como grupo estruturante da socialização, responsável por proteger seus membros e por assegurar³⁹ a sobrevivência de rendimentos, autonomia, acolhida e convívio. Para exercer tais funções, a família precisa funcionar de forma saudável, devendo os serviços socioassistenciais contribuir para isto, seja promovendo o acesso a direitos, seja trabalhando aspectos de ordem psicossocial e a modificação de padrões cognitivos.

Essa abordagem conceitual adotada pela assistência social suscita polêmicas, como a que revela uma preocupação com que o foco na autoproteção atue em favor de viés *psicologizante* em detrimento da atuação na garantia de acesso aos demais direitos sociais. Pondera-se o risco da adoção de práticas normativas e disciplinadoras, a exemplo do ensino de como as famílias devem gerir recursos, educar filhos e exercer funções de cuidado, proteção e educação, deixando, por consequência, em segundo plano a dimensão do acesso a direitos sociais.

Em pesquisa realizada sobre metodologias de trabalho nos Cras, Teixeira (2010)⁴⁰ descreve a dificuldade de definir uma metodologia de trabalho com as famílias. A autora afirma que:

A realidade empírica demonstra que não se efetiva uma metodologia de trabalho com famílias que, de fato, aborde, de forma dialética e articulada, assuntos internos e externos à família, sem hipertrofiar um dos polos e sem cair em modelos psicossociais individualizantes, ou seu oposto, os generalistas de transformação social, sem soluções práticas para o dia a dia (Teixeira, 2009, p. 296).

37. Empoderamento trata-se de um conceito que envolve a obtenção de controle das esferas material e psicossocial. A dimensão material envolve a obtenção de recursos físicos, intelectuais e financeiros. A dimensão psicossocial envolve o âmbito das crenças, dos valores e das atitudes, bem como está relacionada à capacidade de autoexpressão e autoafirmação.

38. Visando à melhoria da aplicação do PAIF, em 2012, foram publicados dois cadernos de orientações técnicas para sua implementação. O primeiro, chamado de *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, volume I, e o segundo, chamado de *Orientações técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias*, volume II. Tais volumes, além de ratificarem as normativas presentes na Tipificação de Serviços Socioassistenciais, aprofundam a explicação dos conceitos, dos objetivos e das ações do PAIF.

39. A superação dos riscos e das vulnerabilidades está relacionada à aptidão das famílias de cumprirem seu papel, defende Miotto (2000), e o cumprimento do seu papel está relacionado ao fortalecimento das relações familiares e comunitárias.

40. Solange Teixeira realizou pesquisa nos Cras de Teresina.

Cabe ainda notar que, nessa nova abordagem trazida pelo PAIF, se propõe forte atuação sobre a subjetividade. A matriz orientadora do trabalho é o fortalecimento das subjetividades dos sujeitos por meio do trato de aspectos psicológicos e relacionais. A excessiva influência do marco teórico da psicologia na assistência social foi preocupação no século passado, e agora desponta novamente, fazendo com que o próprio MDS incluísse em seus *Cadernos de orientações* do PAIF, de forma explícita, que não sejam utilizadas práticas terapêuticas.⁴¹ O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) também dispôs sobre a vedação à realização de terapias associadas ao título e/ou ao exercício profissional do assistente social. A resolução proíbe atividades profissionais com fins psicológicos e/ou psicanalíticos que atuem sobre a psique.

Apesar disso, nota-se uma contradição implícita, visto que as normativas da assistência pautaram sua ação precipuamente nas questões subjetivas, mas, por outro lado, proibiram a utilização de práticas terapêuticas. Este fato ainda é mais complexo porque na assistência social há grande heterogeneidade de perfis profissionais, o que acaba exigindo a construção de metodologias interventivas que abarquem as especificidades de cada perfil.

Contrariamente, o que parece estar havendo, ao menos em alguns lugares, é uma abordagem mais psicológica. Este fato foi identificado em Teixeira (2010). A autora verificou que o trabalho socioeducativo com grupos de famílias funciona como espaço de reflexão e troca de experiências, utilizado em muitas situações como um “recurso terapêutico”, cuja dimensão envolve predominantemente questões internas às famílias, tais como conflitos, desempenho de papéis e ainda prestação de informações. O que significa, segundo a autora, que o PAIF, tal como é exercido pelos profissionais, ainda está relacionado a práticas educativas tradicionais, embora envoltas em discursos de direitos e de cidadania.

Após essas considerações, cabe ponderar que o fato de a família ser objeto da Política Nacional de Assistência Social não é um problema em si. A preocupação principal recai na eventual fragilidade da estruturação de outras ações, como a garantia de direitos. Ademais, convém notar que o aspecto que sobressai na estruturação do PAIF é a melhoria das relações para a conquista da autonomia, mas esta é menos interpretada a partir da perspectiva

41. O I *Caderno de orientações* do PAIF (Brasil, 2012b, p. 16) afirma que “não compete o desenvolvimento de ações de caráter terapêutico, compreendidas aqui como as práticas psicoterapêuticas, psicodiagnósticas e psicopedagógicas, ou seja, *práticas clínicas* no âmbito do PAIF, pois não correspondem às seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Também são consideradas equivocadas quaisquer outras modalidades com fins terapêuticos, tais como terapias alternativas, terapias holísticas ou a implementação de ações que não estejam vinculadas às atribuições do PAIF, bem como aos projetos ético-políticos profissionais dos técnicos, quando inseridos no Suas. Ou seja, as práticas psicoterapêuticas, psicodiagnósticas e psicopedagógicas só devem ser ofertadas em serviços que tenham essa atribuição, o que não é o caso do PAIF ou outros serviços ofertados nos CRAS”. Também está presente no II *Caderno de orientações* do PAIF que “não constitui atribuição e competência das equipes de referência dos CRAS: “c) realizar terapia ou psicoterapia com famílias e/ou indivíduos – competência de profissionais da política pública de saúde” (Brasil, 2012b, p. 47).

do efetivo acesso a direitos e mais como a “capacidade do indivíduo, famílias e comunidade de elegerem objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de colocá-los em prática sem opressões” (Brasil, 2012b, p. 45 *apud* Pereira, 2000, p. 70). Estas ponderações revelam o receio de que a assistência social se configure apenas como serviço de identificação de vulnerabilidades e riscos, com atuação disciplinadora sobre os indivíduos.

3.2.2 Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)

Ao PAIF estão ligados e articulados os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Estes visam prevenir a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos e oportunizam o acesso às informações sobre direitos e participação cidadã. Estruturaram-se por meio do trabalho em grupos ou coletivos e estão voltados para a ampliação das trocas culturais e vivenciais, para o desenvolvimento do sentimento de pertença e de identidade, fortalecimento de vínculos familiares e incentivo à socialização e à convivência comunitária. O SCFV atende a usuários de acordo com os ciclos de vida, que estão assim divididos: crianças até 6 anos, crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, adolescentes de 15 a 17 anos e idosos.

Dados do Censo Suas 2012 demonstraram queda na cobertura dos serviços, tanto para crianças e idosos quanto para adolescentes. A razão da diminuição da oferta dos serviços se deu por conta de cancelamentos. Em janeiro de 2012, em relação ao atendimento de crianças e idosos, existiam 3,4 milhões de famílias, com renda familiar *per capita* de até meio SM, cobertas pelo serviço, em 3.885 municípios. Em dezembro de 2012, este número foi reduzido para 3,3 milhões de famílias em 3.841 municípios. Em relação ao SCFV para adolescentes, os dados mostram que no Projovem Adolescente, em janeiro de 2012, existiam 22.355 coletivos, em 3.347 municípios, recebendo o cofinanciamento federal, mas, em dezembro de 2012, este número caiu para 21.915 coletivos, em 3.327 municípios (Brasil, 2013a).

No sentido de melhorar o desenho do SCFV, foram publicadas as *Orientações técnicas do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para pessoas idosas*, com foco no desenvolvimento de atividades que contribuam para o processo de envelhecimento ativo e saudável, o desenvolvimento da autonomia, a sociabilidade, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social. Também foi realizada em 2012 a revisão das orientações técnicas para o SCFV para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, incluindo definições de concepção, eixos, temas e ciclos, além dos percursos necessários para atingir os objetivos propostos e as atividades que podem ser desenvolvidas nestes percursos. O trabalho produzido tem o propósito de construir um traçado metodológico e aprimorar as orientações técnicas.⁴²

42. Segundo informações do *Relatório de Gestão 2012* (Brasil, 2013b), o material encontra-se em discussão interna e, após validação, deverá ser disponibilizado no portal do MDS.

Quanto aos recursos humanos dos SCVFs, dados do Censo Suas de 2012 demonstram bom desempenho no quesito *escolaridade* dos orientadores sociais. Entre os profissionais, 44,96% possuem a escolaridade mínima exigida (nível médio), mas a maior parte, 52,24%, tem ensino superior completo ou incompleto; 2,52% estão cursando ou cursaram pós-graduação e 0,23% possuem ou estão cursando o mestrado. Quanto à área de formação dos orientadores sociais de nível superior, 13% são provenientes do curso de pedagogia, 4,76%, da área de serviço social e, por fim, 2,5%, da área de psicologia (Brasil, 2013a).

Em relação ao vínculo empregatício, os dados não são tão favoráveis, visto que 57,05% dos orientadores sociais respondentes são servidores temporários, o que demonstra fragilidade no vínculo empregatício dos profissionais, além de gerar instabilidades que influenciarão nas condições de trabalho e na qualidade dos serviços. A fragilidade de vínculo compromete o desenvolvimento da política de capacitação destes profissionais.

Atualmente, a lógica do cofinanciamento do SCFV é bastante variada. Constitui-se de três pisos diferenciados: piso básico variável I (Projovem Adolescente – PJA), piso básico variável II (criança até 6 anos e pessoas idosas) e piso variável de média complexidade (serviço socioeducativo do Peti). Cada um destes possui uma origem distinta, resultando na fragmentação da execução e da gestão do serviço e na elevação do custo de manutenção e das exigências burocráticas. Em decorrência disto, em avaliação recente do serviço, o MDS considerou a necessidade de reordenar os SCVFs para crianças, adolescentes e idosos,⁴³ uniformizando a oferta do serviço e a prestação de apoio técnico aos estados. Para tanto, será necessário modificar as regras de oferta, a forma de acompanhamento e a lógica de cofinanciamento.

O escopo da proposta de reordenamento do SCFV, com relação à lógica de cofinanciamento federal, consiste em unificar o piso para este serviço, respeitando o diagnóstico territorial, garantindo a continuidade do SCFV, facilitando a execução do serviço, reduzindo a burocracia e estimulando a inserção do público prioritário. O cofinanciamento do SCFV será calculado com base na capacidade de atendimento aceita pelo gestor, multiplicada pelo valor de referência de R\$ 50,00 por usuário. Este será o valor máximo de cofinanciamento federal a ser repassado para a oferta do SCFV e dependerá do atendimento realizado pelo município ou DF. Para receber o valor integral do piso, os municípios e o DF deverão incluir usuários no SCFV, de acordo com sua capacidade de atendimento, e alcançar a meta de inclusão de, no mínimo, 50% do público prioritário, conforme consta na Resolução CIT nº 1 de 7 de fevereiro de 2013.

43. Para mais detalhes, conferir a Resolução CIT nº 1/2013.

O outro ponto do reordenamento do SCFV é a unificação do desenho do serviço para as faixas etárias de 0 a 17 anos e também acima de 60 anos. A priorização de sujeitos em situações de vulnerabilidade também está prevista. Além disso, prevê-se a instituição de um sistema próprio para registro da participação dos usuários no SCFV, que substituirá os sistemas de acompanhamento atuais, evitando a fragmentação de informações e a duplicidade de registros de dados.

3.2.3 Benefício de Prestação Continuada

Em 2012, o BPC atendeu aproximadamente 3,8 milhões de beneficiários, sendo 2,0 milhões de PcDs e 1,7 milhão de pessoas idosas. O número de beneficiários foi 3,7% maior em relação a dezembro de 2011. Em 2012, a Renda Mensal Vitalícia (RMV) atendeu 252 mil beneficiários, sendo 58 mil idosos e 193,5 mil pessoas com invalidez. Em razão de ser um benefício em extinção, o quantitativo de benefícios ativos da RMV decresce a cada ano.

Nos últimos anos, como reflexo dos esforços de integração entre benefícios e serviços assistenciais, algumas iniciativas estão sendo desenvolvidas com vistas a ampliar a proteção social do público beneficiário do BPC. Para tanto, uma etapa preliminar é fundamental: a inclusão destes beneficiários no CadÚnico, instrumento central na gestão atual das políticas sociais. A inclusão garante, por exemplo, o direito à tarifa social de energia elétrica. Assim, desde 2010, esforços têm sido empreendidos para que os beneficiários do BPC integrem a base de dados do CadÚnico. Informações do *Relatório de Gestão 2012* da SNAS/MDS apontam que, em agosto daquele ano, 38,3% beneficiários do BPC se encontravam inscritos no cadastro (Brasil, 2013b).⁴⁴ O resultado foi considerado positivo em comparação com a porcentagem de 26,73%, obtida com o cruzamento das bases realizado em maio de 2011, mas ainda baixo frente ao contingente de beneficiários. Vale registrar que esta inclusão tem avançado mais rapidamente na região Sul (46,9%). Nas demais regiões, a inclusão situa-se entre 35% e 38%. Vale ressaltar que a incorporação dos beneficiários do BPC no CadÚnico depende fundamentalmente do trabalho de busca ativa e de cadastramento realizado pelas equipes dos Cras.

Não obstante sua relevância, a inclusão no CadÚnico é apenas uma etapa-meio no âmbito da tentativa de ampliação da proteção social aos beneficiários do BPC. Do ponto de vista da melhor inclusão social deste público, outros dois programas atuam mais diretamente: BPC Escola e BPC Trabalho. Estes programas foram integrados ao Plano Viver sem Limite⁴⁵ e têm buscado, por meio de ações

44. Dado obtido a partir do cruzamento das bases do BPC de abril de 2011 e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) de agosto de 2012.

45. Ver mais detalhamento do Plano Viver sem Limite na subseção 3.3.

intersetoriais, o acesso e a permanência na escola para crianças e adolescentes (até 18 anos incompletos) beneficiárias e a promoção do acesso ao mercado de trabalho para o público beneficiário adulto (de 16 a 45 anos). Convém notar no desenho dos programas uma superposição de iniciativas para o público entre 16 e 18 anos, gerando uma incerteza quanto à prioridade da atuação da política para este segmento: inserção laboral ou formação escolar?

O BPC Trabalho, que existia de forma limitada como experiência-piloto, fortaleceu-se institucionalmente em 2012, quando foi instituído formalmente pela Portaria Interministerial MDS/MTE/SDH/MEC nº 2, de 2 de agosto de 2012. O programa visa promover o acesso das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC à qualificação profissional e ao mundo do trabalho. Para tanto, o programa prevê a identificação e a superação de barreiras, contando com o fortalecimento do acesso à rede socioassistencial e a outras políticas. É uma iniciativa do governo federal, que envolve, além do MDS, o MEC, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), com compromissos estipulados entre União, estados, DF e municípios. Os resultados das experiências-piloto⁴⁶ mostraram, como efeitos positivos,

o grande interesse dos beneficiários e familiares em conhecer o BPC Trabalho; a possibilidade de divulgação dos serviços da Proteção Social Básica; o fortalecimento da relação entre usuários e serviços da rede socioassistencial, com aproximação e procura dos beneficiários e familiares pelos serviços dos CRAS; a instituição de grupos gestores locais, com representantes das diversas políticas (assistência social, educação, trabalho e emprego); a divulgação e encaminhamentos para cursos de qualificação profissional; e conhecimento das condições de vida dessas famílias (Brasil, 2013b, p. 134).

Tais resultados não devem, entretanto, desapontar pelo fato de revelarem muito mais uma contribuição para aproximação das PcDs pobres dos serviços socioassistenciais que uma efetiva inserção no mercado de trabalho. Iniciativas como a do BPC Trabalho devem ser valorizadas mais pelas novas oportunidades que levam a estas pessoas que efetivamente pelo resultado em termos de inclusão no mercado de trabalho, até porque a inclusão efetiva depende de outros fatores, como as dinâmicas da demanda por trabalho, que escapam à governança do programa. Neste sentido, importa recordar a complexidade do mercado de trabalho brasileiro, marcada pela forte presença de ocupações precárias e, em geral, pelas dificuldades de inserção do público de mais baixa renda.

46. As experiências-piloto foram iniciadas em 2010 e finalizadas em setembro de 2012. Inicialmente, se desenvolveram nos municípios de São Paulo e Santo André, e posteriormente – em 2011 – foram expandidas para Belém, Campo Grande, Porto Alegre, Recife, Teresina, João Pessoa e Fortaleza. Seus resultados foram: 3.108 visitas realizadas aos beneficiários; 784 beneficiários inseridos na rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas; e oitenta beneficiários inseridos em qualificação profissional ou com contrato de aprendiz profissional (Brasil, 2013b).

A forte expectativa de que o programa deve produzir necessariamente a inclusão no mercado de trabalho pode conduzir ao incentivo a qualquer ocupação sob o equivocado pretexto de reforço da condição de cidadania desse público. Neste sentido, é importante frisar que promover o acesso dos beneficiários do BPC ao trabalho não se confunde com assegurar qualquer trabalho, e sim buscar um emprego decente com todos os direitos sociais e trabalhistas garantidos. Caso contrário, não haveria reforço da cidadania destes beneficiários, e sim um enfraquecimento.

Com o lançamento formal do plano e sua inserção no Plano Viver sem Limite, vislumbra-se a instituição do programa em todas as capitais e outros municípios. Na implementação do BPC Trabalho, coloca-se como fundamental sua articulação com a proteção básica e com outro programa da assistência voltado para a promoção da inserção no mercado de trabalho: o Acessuas Trabalho. Este programa busca promover a integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho. A consolidação desta perspectiva depende, contudo, da atuação central dos Cras, cujas equipes são essenciais para a busca ativa dos beneficiários do BPC, a mobilização das famílias e, ainda, seu acompanhamento e encaminhamento para outros serviços socioassistenciais e de outras políticas. Com a previsão de expansão, pretende-se atingir, até 2014, as seguintes metas: realizar 100 mil visitas domiciliares aos beneficiários do BPC; encaminhar 50 mil beneficiários à rede socioassistencial e a outras políticas e inserir 4 mil beneficiários nos cursos de qualificação profissional ou contrato de aprendizagem (Brasil, 2013b).

O desenho e as metas do programa BPC Trabalho sugerem uma aposta em ações que atuam do lado da oferta de trabalho, especialmente na qualificação profissional, para favorecer a inserção das PcDs no mercado de trabalho, indicando assim uma premissa de dificuldade de inserção por falha no processo de formação deste público. Esta perspectiva pode ser reforçada pela dificuldade de inserção permanente, a despeito da existência de lei que busca assegurar o acesso das PcDs ao mercado de trabalho. Possivelmente, a falta de qualificação seja um dos empecilhos para garantir a inclusão e permanência das PcDs no mercado de trabalho. Contudo, é fundamental conhecer também as dificuldades no lado da demanda por trabalho. Por exemplo, a necessidade de adaptação do espaço físico para receber estes trabalhadores pode ser uma das fontes de resistência do empregador. Todavia, a carência de estudos que desvendem as dificuldades de inserção laboral das PcDs compromete o desenho de ações na esfera política. Diante disso, a coleta de dados sobre as barreiras encontradas e o levantamento do interesse entre os beneficiários talvez sejam as principais contribuições a se esperar do programa nesta etapa inicial.

Outro programa destinado às PcDs é o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e da Permanência na Escola (BPC na Escola),⁴⁷ cujo objetivo é favorecer o acesso e a permanência das crianças e dos adolescentes

47. Foi instituído pela Portaria Normativa Interministerial MDS/MEC/MS/SDH nº 18/2007. Em novembro de 2011, o programa foi incorporado ao Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Plano Viver sem Limite).

beneficiários do BPC nas classes comuns do ensino regular, permitindo a convivência com os demais alunos e promovendo assim a diversidade na escola.

A atuação do programa tem se concentrado em duas frentes principais: a adesão dos municípios e a aplicação de questionários entre os beneficiários para a identificação das barreiras à frequência escolar. Para tanto, foram definidas algumas metas. Espera-se, até 2014, conquistar a adesão de 100% dos municípios e aplicar o questionário (por meio de visitas domiciliares) em 224 mil beneficiários, o que equivale a 82% do público estimado. Até o final de 2012, 815 novos municípios aderiram ao programa e houve também a renovação do compromisso por parte de todos os estados, do DF e de 1.536 municípios.

Assim, em fins de 2012, contava-se com a participação de 2.351 municípios (42,2%). Em relação às visitas domiciliares para aplicação do questionário, apenas 34,9% da meta prevista para 2012 foi alcançada. O não cumprimento da meta se justifica pela coincidência com o ano eleitoral, acarretando atraso no repasse dos recursos pelo MEC para a capacitação das equipes responsáveis pela aplicação do questionário (Brasil, 2013b).

3.3 Proteção social especial

O objetivo desta subseção é tratar da PSE e discutir seus avanços e desafios no exercício de 2012. Esta discussão inclui breves análises sobre: *i*) implantação dos Creas; *ii*) implantação dos centros de referência especializados para população em situação de rua (Centros POP); *iii*) acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Suas; *iv*) serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (MSE); *v*) Plano Viver sem Limite; *vi*) vigilância social; e *vii*) Peti.

A PSE é responsável pela oferta de serviços de caráter especializado voltados para a proteção de famílias e indivíduos que se encontram em situações de risco pessoal e social por violação de direitos. Os serviços, programas e projetos da PSE potencializam recursos no âmbito familiar que contribuem para a superação e a prevenção do agravamento de situações como: violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), situação de rua, trabalho infantil, práticas de ato infracional, fragilização ou rompimento de vínculos, afastamento do convívio familiar, entre outras violações.

3.3.1 Proteção social de média e alta complexidade

A intensidade e o nível da violação de direitos, bem como o tipo de trabalho social que necessita ser realizado, definem a organização dos serviços da PSE em média e alta complexidade. A PSE de média complexidade tem como unidades básicas de referência os Creas – espaços públicos, de abrangência municipal ou regional –,

que conferem identidade e legitimidade à atenção especializada do Suas, e os Centros POP – unidades pública estatal de abrangência municipal que realizam, obrigatoriamente, o serviço especializado para população de rua.

De acordo com a *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais* – documento que regulamenta as funções, os serviços e os tipos de usuários para cada nível de proteção –, na média complexidade, são ofertados os seguintes serviços: *i) Paefi; ii) serviço especializado em abordagem social; iii) serviço de proteção social a adolescentes em MSE; iv) serviço de proteção social especial para PcDs, idosos e suas famílias; e v) serviço especializado para pessoas em situação de rua* (Brasil, 2009a).

A PSE de alta complexidade, por sua vez, oferta serviços especializados em diferentes modalidades e equipamentos para pessoas com vínculos familiares fragilizados ou rompidos e que necessitam permanecer afastadas – temporariamente ou de forma definitiva – de suas famílias e/ou comunidades de origem. Para esta população, a alta complexidade garante segurança na acolhida e proteção integral aos direitos humanos e sociais. Nas instituições asilares, as recomendações são no sentido de que o atendimento às pessoas afastadas do convívio familiar e comunitário seja feito de forma personalizada, em pequenos grupos e que contribua para a construção de novas referências comunitárias e familiares. Os serviços ofertados pela alta complexidade são: *i) acolhimento institucional nas modalidades de abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem; e residência inclusiva; ii) acolhimento em república; iii) abrigo em família acolhedora; e iv) proteção em situações de calamidade pública e de emergência.*

A população de rua também foi incluída na oferta de serviços da PSE de média e alta complexidade. Na definição dos serviços assistenciais para este grupo populacional, a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) de 2009 desempenhou importante papel ao estabelecer objetivos para diferentes políticas públicas setoriais. No âmbito da PNPR, a Política Nacional de Assistência Social tem as seguintes atribuições: *i) proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda; ii) criar meios de articulação entre o Suas e Sistema Único de Saúde (SUS) para qualificar a oferta de serviços; iii) adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e na reestruturação dos serviços de acolhimento temporários; e iv) implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da PSE.*

Os Creas e os Centros POP são as unidades de referência para a oferta de serviços especializados de média complexidade para a população de rua. Estes centros oferecem o serviço especializado para pessoas em situação de rua e o serviço especializado em abordagem social, que identifica pessoas em situação de rua, realiza o atendimento de necessidades imediatas e promove a vinculação

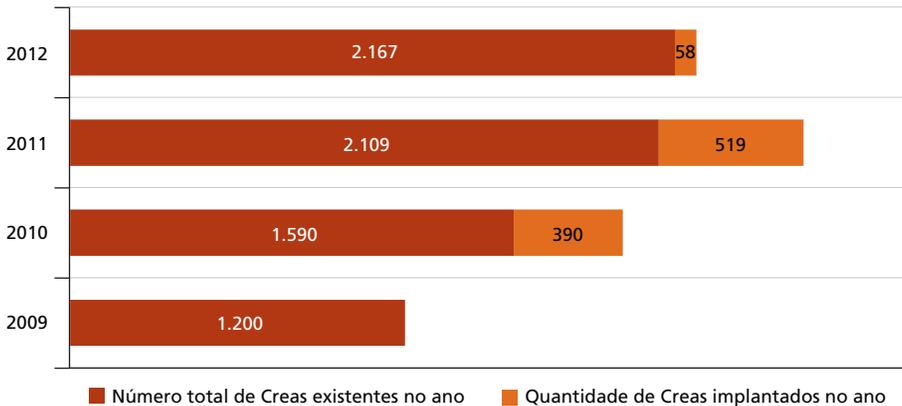
gradual aos serviços socioassistenciais e à rede de proteção social.⁴⁸ Os serviços de acolhimento são ofertados pela PSE de alta complexidade. Entre estes, destacam-se: *i*) acolhimento institucional em instituições de abrigo – semelhantes a uma residência familiar – ou em unidades institucionais de passagem, que realizam o acolhimento emergencial e imediato; e *ii*) acolhimento em repúblicas.

3.3.2 Ritmo de implantação dos Creas

De acordo com as informações do Censo Suas 2012, existem no Brasil 2.167 Creas instalados. Destes, mais de 90% (2.114) são municipais e menos de 10% (53) são centros de abrangência regionais. Os centros regionais podem ser implantados por estados ou por um grupo de municípios sempre que a demanda não justificar a disponibilização de serviços continuados de PSE de média complexidade, ou quando determinado município não apresentar condições de assumir a gestão individual em seu território, devido ao seu porte ou ao seu nível de gestão (Brasil, 2013a).

O gráfico 7 mostra o ritmo de implantação dos Creas nos territórios e municípios brasileiros a partir de 2009 – ano em que foram criados – até 2012. O aumento mais expressivo ocorreu no biênio 2010-2011, quando foram instalados 909 novos Creas: 390, em 2010, e 519, em 2011. Ao longo de 2012, apenas 58 novos Creas foram implantados no país.

GRÁFICO 7
Creas: ritmo de implantação (2009-2012)



Fonte: Censo Suas 2012 (Brasil, 2013a).

48. Nos municípios e territórios onde não houver demanda suficiente para a implantação de um centro de referência especializado para população em situação de rua (Centro POP), os centros de referências especializados de assistência social (Creas), por meio da oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) – e em articulação com o serviço especializado de abordagem social e os serviços de acolhimento –, serão responsáveis pelo atendimento especializado à população de rua.

As agendas prioritárias do governo federal que preveem a intersectorialidade das políticas e dos programas sociais exerceram papel fundamental para o fortalecimento e a expansão de equipamentos e serviços da PSE nos municípios do país, entre 2010 e 2011. Para a expansão dos Creas nesse período, foi fundamental a integração da Política Nacional de Assistência Social ao Plano Brasil sem Miséria, ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (2010), ao Programa Crack, É Possível Vencer (2012) e ao Plano Viver sem Limite (2012).

O BSM, por exemplo, aportou recursos adicionais em 2012 para a expansão de serviços socioassistenciais ofertados no Suas. Além disso, por manter agenda integrada com outras áreas de políticas públicas –saúde, educação, trabalho, habitação e desenvolvimento rural –, este plano contribuiu para o fortalecimento do princípio da intersectorialidade da assistência social, que passou a elaborar conjuntamente instruções operacionais, planos de trabalho e fluxos de atendimento com outras áreas de políticas públicas.

Em 2010, em razão do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, o MDS expandiu os serviços socioassistenciais e capacitou amplo número de profissionais para o trabalho social no enfrentamento às drogas. Credita-se também ao PIEC a inserção definitiva da assistência social na questão das drogas, bem como o fortalecimento da articulação entre as redes SUS e Suas.

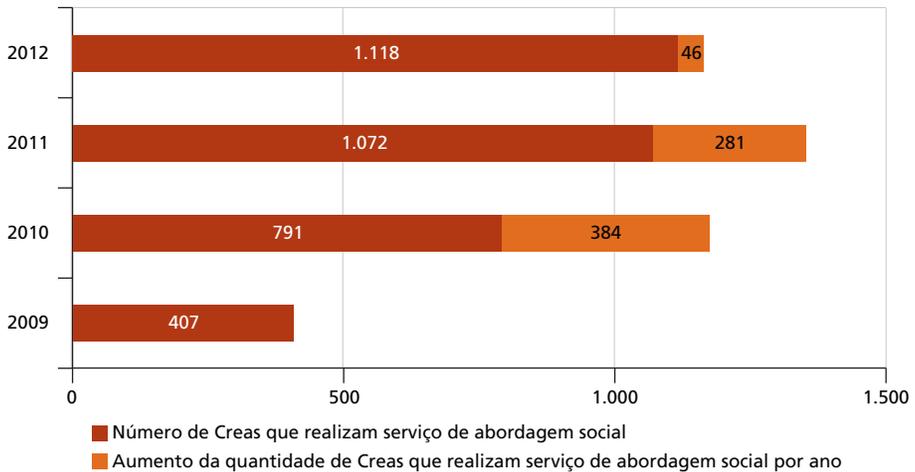
Para a assistência social e, particularmente, para a PSE, o Programa Crack, É Possível Vencer (2012) trouxe muitos avanços, com destaque para o fortalecimento do serviço especializado em abordagem social, a atuação conjunta das equipes de consultórios na rua e de abordagem social, o fortalecimento da articulação em rede no território entre equipamentos do SUS e do Suas, e o aumento do cofinanciamento a municípios com população superior a 200 mil habitantes. O cofinanciamento beneficiou 133 municípios, o que resultou em aumento significativo, de 63% para 69%, da proporção de Creas que ofertam o serviço de abordagem social. O Programa Crack, É Possível Vencer é coordenado pelo Ministério da Justiça (MJ) e tem três eixos centrais: *i*) segurança pública no enfrentamento ao tráfico; *ii*) saúde no campo da atenção, com apoio da assistência social; e *iii*) educação no campo da prevenção, com ações articuladas no território com outras políticas. Sua elaboração teve o objetivo de impulsionar o desenvolvimento das ações previstas no Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.

O impacto da integração das agendas prioritárias também pode ser observado no aumento do quantitativo de Creas que realizam o serviço especializado de abordagem social com crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos. Este serviço é realizado de forma continuada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios a incidência de

trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, usuários de droga, entre outros exemplos.⁴⁹ De 2009 a 2012, os equipamentos Creas que prestavam este serviço praticamente triplicaram, passando de 407, em 2009, para 1.118, em 2012. No gráfico 8, observa-se que a grande expansão também ocorreu no biênio 2010-2011, como reflexo do envolvimento da assistência social nas agendas e nos programas prioritários do governo federal.

GRÁFICO 8

Número de Creas que realizam serviço especializado de abordagem social (2009-2012)



Fonte: Censo Suas 2012 (Brasil, 2013a).

A tabela 3 apresenta as situações atendidas pelo programa de serviço especializado para famílias, ofertado em todos os Creas em 2012. É preocupante observar que crianças e adolescentes em situação de violação de direitos constituíram-se no principal público do Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) em 2012. Nota-se que, de 251.434 atendimentos realizados com crianças e adolescentes, as situações mais frequentes encontradas referiram-se à violência física, psicológica e intrafamiliar, com 79.754 dos casos (31,7%). As situações de negligência e o abandono registraram 75.146 casos acompanhados em 2012, e as de abusos social, 51.340 (20,4%).

A recorrência das situações de violação de direitos de crianças e adolescentes nos Creas confirma a importância do trabalho articulado entre a PSE e o sistema de proteção e defesa dos direitos da criança e adolescente, principalmente com os conselhos tutelares, Ministério Público e as varas da infância e da adolescência.

49. O serviço especializado de abordagem social pode ser ofertado nos Creas, nos Centros POP ou em unidade específica referenciada ao Creas, em municípios com população igual ou superior a 200 mil habitantes.

Por sua vez, em relação ao atendimento voltado às pessoas com deficiência (22.142) e idosos (83.431), chama atenção, também, o elevado número de casos de negligência e abandono, representando 55,7% dos atendimentos para os idosos e 54,5% para pessoas com deficiência. A violência intrafamiliar aparece como o segundo tipo de atendimento mais recorrente para pessoas idosas e pessoas com deficiência: 43,7% e 43,6%, respectivamente.

TABELA 3
Volume total de casos em acompanhamento pelo PAEFI em 2012

Tipos de casos acompanhados	Quantidade total de casos acompanhados nas unidades CREAS ¹								
	Crianças e Adolescentes			Pessoas com Deficiência ²			Idosos ²		
	Quantidade de CREAS	Quantidade de casos atendidos	% em relação ao total de casos atendidos	Quantidade de CREAS	Quantidade de casos atendidos	% em relação ao total de casos atendidos	Quantidade de CREAS	Quantidade de casos atendidos	% em relação ao total de casos atendidos
Violência Física psicológica e intrafamiliar	1.869	79.754	31,7	1.507	9.643	43,6	1.736	36.489	43,7
Abuso Sexual	1.861	51.340	20,4	0	0	0,0	1.862	0	0,0
Exploração Sexual	1.491	7.544	3,0	0	0	0,0	723	0	0,0
Negligência ou Abandono	1.855	75.146	29,9	1.555	12.077	54,5	1.810	46.457	55,7
Situação de Trabalho Infantil	1.476	25.625	10,2	0	0	0,0	1.910	0	0,0
Sem informação	NA	12.025	4,8	NA	422	1,9	NA	485	0,6
Total	-	251.434	100,0	-	22.142	100,0	-	83.431	100,0

Fonte: MDS Censo SUAS – 2013 – Questão 18.

Nota: ¹ Total de unidades CREAS que informaram a quantidade de casos acompanhados em 2012.

² No caso de pessoas com deficiência e idosos o Censo SUAS refere-se apenas à violência intrafamiliar.

3.3.3 Serviço especializado para a população de rua e Centros POP

População em situação de rua: características gerais

Em 2009, foram publicados os resultados da Pesquisa Nacional sobre Situação de Rua, realizada sob a coordenação do MDS. A pesquisa desempenhou papel importante na instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua, porque mobilizou novos apoios na sociedade e no governo para a proteção social desta população. Além disso, reafirmou a centralidade das ações e dos serviços desenvolvidos pela proteção social básica e especial da Política Nacional de Assistência Social para atingir os objetivos da política para esta população. Seus resultados contribuíram para subsidiar a elaboração de políticas e programas mais adequados para este segmento. Entre as principais características da população de rua encontradas pela pesquisa, é destacado que:

- 82% são do sexo masculino;
- o alcoolismo e/ou drogas (35,5%), o desemprego (29,8%) e as desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%) são as principais razões que levam as pessoas à situação de rua;
- mais da metade tem entre 25 e 44 anos (53%);
- 67% são negros;
- 52,6% recebem entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 por semana;
- 74% dos entrevistados sabem ler e escrever;
- 70,9% exercem alguma atividade remunerada e apenas 15,7% pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência;
- 24,8% não possuem quaisquer documentos de identificação; e
- a grande maioria não é atingida pela cobertura dos programas governamentais – 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais.

Centros POP: o que são, o que fazem?

A *Tipificação Nacional de Serviços Assistenciais* (Brasil, 2009a) estabeleceu que o serviço especializado para população de rua ficaria vinculado à proteção social de média complexidade. Definiu também que este serviço, juntamente com o serviço especializado de abordagem social, seria ofertado pelos Centros POP, criados em 2009, juntamente com a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Na alta complexidade, os serviços de acolhimento institucional e em república também têm o foco na população de rua.

Para seu adequado funcionamento, os Centros POP devem dispor de espaços para: *i)* recepção e acolhida inicial; *ii)* sala para atividades referentes a coordenação, reunião de equipe e/ou atividades administrativas; *iii)* sala de atendimento individualizado, familiar ou em pequenos grupos; *iv)* salas e outros espaços para atividades coletivas com os usuários, socialização e convívio; *v)* copa e/ou cozinha; *vi)* banheiros masculinos e femininos com adaptação para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida; *vii)* higiene pessoal (banheiros individualizados com chuveiros, inclusive); *viii)* refeitório; e *ix)* guarda de pertences, com armários individualizados. Conforme a realidade local, poderão também manter espaços para guarda de animais de estimação, almoxarifado ou similar, sala com computadores para uso dos usuários, entre outros (Brasil, 2011b).

A articulação em rede nos trabalhos desenvolvidos pelos Centros POP é fundamental para a efetividade de sua atuação, em especial com os serviços socioassistenciais da proteção social básica e da proteção social especial e com o PBF, para inclusão da população de rua no CadÚnico. Não menos importante é a articulação com as demais políticas públicas setoriais – saúde, educação, habitação, trabalho e renda, segurança alimentar e educação – e com os órgãos do sistema de garantia de direitos. O serviço especializado de

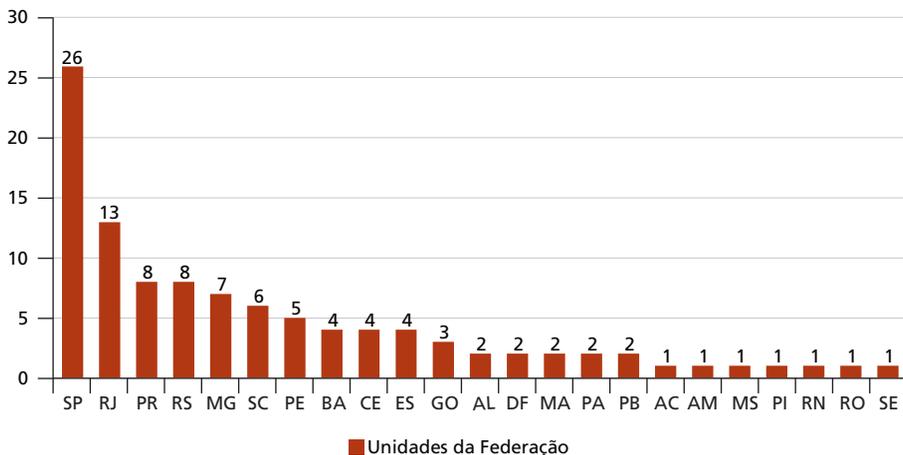
abordagem social identifica a população de rua e faz o encaminhamento para o atendimento em outros serviços da própria política da assistência social ou das demais políticas públicas.

Centros POP: avanços em 2012

De acordo com os dados do Censo Suas 2012, no biênio 2011-2012, foram implantados 105 Centros POP que se distribuem em 23 Unidades da Federação (UFs). O gráfico 3 ilustra a quantidade destes centros por UF em 2012. Nota-se que os estados do Tocantins, de Mato Grosso, de Roraima e do Amapá não registravam nenhum Centro POP até agosto de 2012. São Paulo detém um quarto (26) do total dos Centros POP existentes no país. É o dobro dos equipamentos existentes no estado do Rio de Janeiro, que conta com treze centros cadastrados. A região Sul tem 22 Centros POP. São oito no Paraná, oito no Rio Grande do Sul e sete em Santa Catarina. Os sete estados juntos compõem as regiões Sudeste e Sul e concentram quase 70% dos centros para atendimento de população de rua do país (Brasil, 2013a) (gráfico 9).

Apesar dessa expansão, os dados coletados mostram que a cobertura desses equipamentos está aquém da necessidade. O CadÚnico registrou, até dezembro de 2012, 10.736 famílias em situação de rua, o que corresponde a 21% da população total nesta situação – estimada em 50 mil pessoas pela Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (MDS, 2009). Em 2012, a capacidade de atendimento da rede de serviços de acolhimento de pessoas em situação de rua era de 18.975 vagas, contra 13.900 existentes em 2011. O BSM prevê a oferta de 350 unidades de centros POP até 2014, com cofinanciamento de 30 mil vagas⁵⁰ para pessoas em situação de rua.

GRÁFICO 9
Quantidade de Centros POP – UFs (2012)



Fonte: Censo Suas 2012 (Brasil, 2013a).

Obs.: total = 105.

50. O que corresponde a 60% do público-alvo estimado.

Tendo como referência o Brasil, a tabela 4 mostra, com dados do Censo Suas de 2012, o número de centros de atendimento à população de rua (Centro POP) que realizam o Serviço Especializado de Abordagem Social, que tem a finalidade de identificar nos territórios a incidência de população de rua, entre outras situações. Esse serviço oferta atendimento a crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência. Ao encontrar pessoas nessa situação por meio da busca ativa, os trabalhadores dos Centros Pop prestam atendimento de emergência às necessidades imediatas e encaminham a população de rua à rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas. Observa-se que, do total de 105 Centros POP instalados no Brasil em 2012, 75,2% realizam o serviço de abordagem social, sendo que, entre esses, 75,9% o fazem de 5 a 7 dias por semana.

TABELA 4
Quantidade de Centros POP que realizam o Serviço Especializado em Abordagem Social (2012)

Especificações	Quantidade	%
Centros POP que ofertam Serviço Especializado em Abordagem Social	79	75,2 (em relação ao total de 105 unidades)
Centros POP que ofertam Serviço Especializado em Abordagem Social de 5 a 7 dias por semana	60	75,9 (em relação ao total de 79 unidades que realizam o Serviço de abordagem social)

Fonte: MDS - Censo SUAS 2012

3.3.4 Os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes na PNAS

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) prevê dois tipos de medidas com objetivos e públicos-alvo muito distintos, mas que resultam, em última instância, na institucionalização de crianças e adolescentes. A medida protetiva denominada *acolhimento institucional* (conhecida como abrigos) é aplicável às crianças e aos adolescentes que tiveram seus direitos violados ou ameaçados de violação. As medidas socioeducativas são aplicáveis aos adolescentes em conflito com a lei em razão do cometimento de ato infracional. Desse modo, a medida de internação em instituições socioeducativas tem sua aplicação restrita aos adolescentes envolvidos em ocorrência de ato infracional, e a medida de proteção de acolhimento institucional (abrigos) é aplicada exclusivamente às crianças e aos adolescentes em situação de violação de direitos, abandono e negligência por parte dos responsáveis. A grande distinção a ser feita entre a medida de acolhimento em abrigos e a medida de internação em unidades socioeducativas é que, nesta última, o adolescente permanece, temporariamente, privado de seu direito de ir e vir, enquanto o acolhimento em abrigos não implica privação da liberdade, pois as crianças e os adolescentes abrigados mantêm o direito de livre circulação, que lhes assegura a convivência familiar e comunitária.

Para a legislação brasileira, o afastamento do convívio com suas famílias de crianças e adolescentes é medida de proteção considerada excepcional e provisória. O ECA prevê a retirada da criança do ambiente familiar exclusivamente quando esta medida atender ao melhor interesse da criança e do adolescente. Para o estatuto, por exemplo, o poder familiar poderá ser suspenso nos casos em que os pais ou responsáveis não cumprirem, injustificadamente, seus deveres de guardiões. Entretanto, a suspensão do poder familiar só poderá ser levada adiante mediante a abertura de um processo judicial, com direito à ampla defesa. A regra geral da legislação no Brasil é a convivência de crianças e adolescentes com suas famílias de origem. O ECA estabelece que crianças e adolescentes brasileiros “têm o direito de ser criado(s) e educado(s) no seio de sua família” e, “excepcionalmente, em família substituta” (Brasil, 1990, Artigo 19).

Uma peculiaridade importante da legislação brasileira é a proibição do afastamento da convivência familiar de crianças e adolescentes por motivos relacionados à pobreza. Nestes casos, o ECA disserta a respeito no trecho a seguir.

A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder (...) não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio (Brasil, 1990, Artigo 23).

Nos casos em que os direitos de crianças e adolescentes estão ameaçados ou foram efetivamente violados, o estatuto prevê, no Artigo 101, uma série de medidas que antecedem e procuram evitar a suspensão do poder familiar. Entre estas, citam-se: *i)* encaminhamento aos pais ou ao responsável, mediante termo de responsabilidade; *ii)* orientação, apoio e acompanhamento temporários; *iii)* matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; *iv)* inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; *v)* requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; *vi)* inclusão da família em programa oficial ou comunitário de auxílio; *vii)* acolhimento institucional (abrigos); *viii)* inclusão em programa de acolhimento familiar; e *ix)* colocação em família substituta (Brasil, 1990).

Como se observa, no rol das medidas previstas no ECA, as últimas opções a serem adotadas são aquelas que afastam a criança e o adolescente do convívio de seu arranjo familiar de origem, tais como o acolhimento institucional ou familiar e a colocação em família substituta. Em 2009, o ECA sofreu nova adequação na sua legislação⁵¹ e introduziu, entre outras inovações, nova modalidade de acolhimento denominada *programa de acolhimento familiar*, criando, assim, mais uma alternativa para evitar a institucionalização de crianças e adolescentes. Nesta modalidade, a

51. Lei nº 12.010, de 29 de julho de 2009 – DOU de 4 de agosto de 2009.

criança ou o adolescente é acolhido em ambiente familiar, onde recebe atenção individualizada e mantém o convívio na comunidade. Esta modalidade de acolhimento tem crescido muito no Brasil nos últimos anos. Estados e municípios têm desenvolvido, com sucesso, programas de acolhimento familiar, que funcionam e servem de alternativa ao abrigo institucional.

Apesar disso, no Brasil, o acolhimento em instituições de abrigo ainda é a principal modalidade empregada, cumprindo importante papel no cuidado com crianças e adolescentes em situação de risco. O ECA e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) estabeleceram princípios e regras que demandam mudanças nas instituições de abrigo de crianças e adolescentes, exigindo o reordenamento de seus programas de atendimento. A ênfase especial das mudanças é tornar as instituições de abrigo mais acolhedoras e menores, dotando-as de um ambiente que se assemelhe o mais possível com o de uma família. Isto é, o objetivo é garantir o direito à convivência familiar e comunitária, mesmo para aquelas crianças e adolescentes que vivem em instituições asilares.

Seguindo as orientações do ECA e do PNCFC, as instituições que prestam serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, sejam de natureza público-estatal, sejam não estatal, devem observar os seguintes princípios:⁵²

- preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
- integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
- atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- desenvolvimento de atividades em regime de coeducação (ter, no mesmo ambiente, crianças de ambos os sexos);
- não desmembramento de grupos de irmãos;
- evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- participação na vida da comunidade local;
- preparação gradativa para o desligamento; e
- participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Principais aspectos da situação do acolhimento institucional no Brasil

Para a legislação brasileira, as situações de pobreza ou de fragilização dos vínculos familiares devem ser enfrentadas tendo como diretriz a proteção às famílias, visando

52. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) proíbe, explicitamente, que sejam repassados recursos públicos para as entidades que não cumpram os princípios estabelecidos.

ao fortalecimento dos vínculos familiares. O PNCFC, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 2006, é considerado um avanço expressivo. As estratégias formuladas foram impulsionadas por um diagnóstico preocupante, resultante do *Levantamento Nacional de Abrigos* realizado pelo Ipea e pelo Conanda em 2004, que apontou fortes características de exclusão social no universo de crianças e adolescentes encontrados nos abrigos pesquisados.

Esse levantamento pesquisou o conjunto de unidades de abrigos (626 instituições com 19, 3 mil crianças e adolescentes abrigados) que se beneficiava, à época, do repasse *per capita* mensal da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS. Em 2004, os resultados desta pesquisa revelaram que os meninos e as meninas abrigadas tinham entre 7 e 15 anos, eram, na sua maioria, do sexo masculino, negros e oriundos de famílias pobres. Apesar de o ECA proibir o abrigamento por motivos relacionados à carência familiar, o levantamento apontava que cerca da metade das crianças e adolescentes encontrava-se abrigada por motivos associados à pobreza, tais como: carência familiar (24,1%), abandono pelos pais ou responsáveis (18,8%), vivência de rua (7,0%) e exploração no trabalho infantil, tráfico e mendicância (2%).

Contrariando o senso comum de que a maioria das crianças nos abrigos seria órfã, a pesquisa realizada em 2004 revelou que mais de 80% das crianças e dos adolescentes abrigados tinham uma família, sendo que mais da metade (58%) mantinha vínculos com seus familiares, apesar de estar vivendo nos abrigos. Esta pesquisa derrubou também o mito de que as instituições de abrigos estavam abarrotadas de crianças disponíveis para adoção, pois os dados mostraram que, entre as crianças abrigadas, apenas uma minoria (10,7%) estava judicialmente em condições de ser adotada. A grande maioria ainda mantinha vínculo judicial com suas famílias de origem.

Em relação ao tempo de permanência no abrigo, a pesquisa denunciava que metade das crianças e dos adolescentes vivia nas instituições há mais de dois anos, tempo considerado demasiadamente longo, sobretudo quando se leva em conta o caráter de provisoriedade da medida de acolhimento institucional. Finalmente, em relação à situação das instituições de abrigo, os dados mostraram que apenas 14,1% dos serviços de acolhimento pesquisados atendiam a todos os critérios estabelecidos quanto ao incentivo à convivência com a família de origem e que, em quase 72% dos casos, as famílias não haviam sido encaminhadas para programas de auxílio ou proteção.

Em 2009, após cinco anos de realização da pesquisa do Ipea e do Conanda, o MDS realizou um novo levantamento nacional sobre a situação de crianças e

adolescentes em serviço de acolhimento no Brasil, em parceria com o Centro Latino-Americano de Estudo de Violência e Saúde (Claves) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Este levantamento foi mais abrangente que o anterior, pesquisando 2,4 mil serviços de acolhimento em todo o Brasil, os quais abrigavam, naquele momento, 36,9 mil crianças e adolescentes. A tabela 7 traz alguns dados comparativos dos principais resultados encontrados pelas duas pesquisas realizadas sobre as características da criança e do adolescente em serviço de acolhimento. Nota-se que as características encontradas para crianças e adolescentes abrigados são semelhantes nas duas pesquisas, apesar do hiato temporal de cinco anos entre elas. Fato notável, principalmente considerando a maior abrangência do levantamento coordenado pelo MDS em 2009.

Com efeito, os dados comparativos reiteram o perfil de exclusão social das crianças e dos adolescentes que vivem em instituições de acolhimento. As duas pesquisas constataram que a maior parte dos abrigados é constituída de crianças mais velhas (entre 7 e 15 anos), do sexo masculino, negras e pobres, e não conta com o processo de destituição do poder familiar concluído. Tal perfil se opõe às características buscadas pelas famílias que querem adotar crianças no Brasil. Em geral, o perfil mais procurado para adoção é de meninas, brancas e de até 2 anos.

A pesquisa realizada em 2009 também confirma que os serviços de acolhimento no Brasil não estavam cumprindo o princípio da excepcionalidade da medida de acolhimento estabelecido pelo ECA, pois, em 2009, 84,2% das crianças abrigadas tinham família, com as quais mantinham vínculo, e cerca de 40% das crianças e dos adolescentes foram abrigados por motivos relacionados à pobreza familiar: carência de recurso familiar (9,7%), abandono pelos pais ou responsáveis (19,0%), vivência de rua (10,1%) e exploração do trabalho e mendicância (2,9%).⁵³

TABELA 5

Perfil da criança e do adolescente em serviço de acolhimento, principais resultados das pesquisas – Brasil

Características	Pesquisa do Ipea e do Conanda (2004)	Pesquisa do MDS e da Fiocruz (2009)
Total de programas de serviços de acolhimento pesquisados	626 (programas que recebem recursos do governo federal para seu financiamento, antiga Rede SAC)	2.400

(Continua)

53. Importante registrar que a pesquisa realizada em 2009 aponta que 37% dos abrigamentos foram motivados por *negligência* do responsável. No entanto, o termo *negligência* é uma categoria ampla que inclui outras, por exemplo, abandono e vivência de rua. Por este motivo, esta análise se absteve, nesta oportunidade, de incluir a motivação *negligência* no rol dos motivos associados à pobreza.

(Continuação)

Características	Pesquisa do Ipea e do Conanda (2004)	Pesquisa do MDS e da Fiocruz (2009)
Número de crianças e adolescentes abrigados	19.373	36.900
Proporção de crianças e adolescentes por sexo (%)	Meninos: 58,5 Meninas: 41,5	Meninos: 52,3 Meninas: 47,7
Proporção de crianças e adolescentes por raça e/ou cor (%)	Negros: 63	Negros: 57,3
Proporção de crianças e adolescentes por vínculo familiar (%)	Com família: 86,7 Com família e com vínculo: 58,2 Órfãos: 4,6	Com família: 84,2 Com família e com vínculo: 61 Órfãos: 1,1
Proporção de crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos (%)	62,3	64,6 ¹
Crianças e adolescentes com destituição do poder familiar concluída (isto é, que poderiam ser adotadas no momento da pesquisa) (%)	10,7	9,9
Número de crianças e adolescentes abrigados por motivos relacionados à pobreza familiar (%)	<ul style="list-style-type: none"> • Carência de recursos familiar: 24,1 • Abandono pelos pais e responsáveis: 18,8 • Vivência de rua: 7,0 • Submetido à exploração de trabalho e/ou mendicância: 1,8 Total de crianças e adolescentes abrigados por motivos associados à pobreza: 51,9	<ul style="list-style-type: none"> • Carência de recursos familiar: 9,7 • Abandono pelos pais e responsáveis: 19,0 • Vivência de rua: 10,1 • Submetido à exploração de trabalho e/ou mendicância: 2,9 Total de crianças e adolescentes abrigados por motivos associados à pobreza: 41,7

Fonte: Ipea (2004) e Ministério do Desenvolvimento Social (2009).

Nota: ¹ Inclui a faixa etária de 6 anos.

Obs.: importante registrar que os dados não são comparáveis, pois as pesquisas utilizaram universos diferentes. A análise dos principais resultados contidos na tabela 4 tem o objetivo qualitativo de mostrar as características gerais encontradas no perfil das crianças e dos adolescentes abrigados. Além disso, acrescenta-se que a comparação foi feita a partir dos dados apresentados por representantes do MDS em julho de 2013. O Ipea não teve acesso ao questionário da pesquisa e aos dados primários levantados.

3.3.5 Os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no Suas

A *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais* do Suas (Brasil, 2009a) estabeleceu que os serviços voltados para crianças e adolescentes sob medida de proteção de acolhimento institucional (Artigos 98 e 101, incisos VII e VIII) devem ser ofertados no âmbito dos serviços de proteção social de alta complexidade. De acordo com esta normatização, a oferta dos serviços de acolhimento para a população infantojuvenil deve se pautar pelos princípios do ECA e pelas orientações do PNCFC.

Conforme registrado anteriormente, o ECA introduziu, desde a década de 1990, inovações que vêm demandando mudanças e revisão das práticas adotadas pelas instituições que prestam serviços de acolhimento (abrigos) para crianças e adolescentes. À luz das orientações deste estatuto, a *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais* do Suas (Brasil, 2009) prevê, para os casos de acolhimento de crianças e adolescentes, três tipos de modalidades de serviços: *i) acolhimento institucional*, voltado para crianças e adolescentes de até 18 anos incompletos,

no modelo de casa-lar e de abrigo institucional; *ii) serviços de acolhimento em república*, destinados para o atendimento de jovens entre 18 e 21 anos, desligados dos serviços de acolhimento institucional; e *iii) serviços de acolhimento em famílias acolhedoras*, voltados para crianças e adolescentes. Neste serviço, crianças e adolescentes são acolhidos na residência de famílias da comunidade cadastradas e devidamente capacitadas para esta finalidade (Brasil, 2009a).

Conforme descrito no quadro 2, cada uma das modalidades de serviços de atendimento visa atender às especificidades do público-alvo. Para tanto, os serviços de atendimento recebem orientações diferenciadas para sua organização, mantendo, contudo, a necessidade de assemelhares-se, ao máximo, com uma residência familiar tanto no que se refere aos aspectos físicos quanto à sua rotina.

QUADRO 2

Modalidades de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes do Suas

Modalidades de serviços de acolhimento	Especificidades
Abrigos institucionais	<ul style="list-style-type: none"> • acolhimento para no máximo vinte crianças e adolescentes; • residência inserida na comunidade, sem placa alusiva de que se trata de um abrigo; e • localização geográfica próxima à comunidade de origem da criança acolhida.
Casa-lar	<ul style="list-style-type: none"> • acolhimento para no máximo dez crianças • residência inserida na comunidade, sem placa alusiva de que se trata de um serviço de acolhimento; • localização geográfica próxima à comunidade de origem da criança acolhida; • as crianças e os adolescentes ficam sob a responsabilidade de um(a) casal/pessoa para gerir a rotina e as despesas domésticas; e • o serviço tem o acompanhamento de uma equipe técnica não sediada na casa-lar.
Família acolhedora	<ul style="list-style-type: none"> • acolhimento de criança e adolescente nas residências de famílias da comunidade, que são selecionadas e capacitadas para exercer este serviço; e • cada família pode acolher, no máximo, uma criança ou um adolescente de cada vez, exceto quando se tratar de grupos de irmãos.

Fonte: Brasil (2009d).

Como se observa, a normatização dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes do Suas segue os princípios contidos nos normativos dos direitos da criança e do adolescente do Brasil, principalmente quando recomenda: *i) a adoção dos princípios da excepcionalidade e provisoriedade da medida de acolhimento; ii) a proximidade geográfica*, que determina que as instituições de acolhimento se localizem na comunidade de origem das crianças e dos adolescentes acolhidos; *iii) o acolhimento na mesma unidade de grupos de irmãos*; e, finalmente *iv) o atendimento institucional e familiar de pequenos grupos*, buscando uma atenção mais individualizada.

Apesar disso, a concretização de oferta de atendimento de serviços de acolhimento para todas as crianças e os adolescentes, tal como prevista no ECA e nas orientações e na tipificação do Suas, ainda requer a superação de importantes desafios. O *Levantamento Nacional de Abrigos*, realizado pelo Ipea e pelo Conanda, havia

apontado que muito ainda deveria ser feito para que todas as crianças que viviam nas instituições de abrigo tivessem a garantia do direito à convivência familiar comunitária, apesar de reconhecer que muitos programas de acolhimento institucional vinham implementando mudanças na direção do atendimento preconizado pela ECA.

A partir de um conjunto de indicadores, o *Levantamento Nacional de Abrigos* realizado pelo Ipea e pelo Conanda analisou até que ponto as instituições de abrigo pesquisadas buscavam promover o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes abrigados. De maneira geral, as porcentagens de programas de abrigo que atendiam aos critérios selecionados pela pesquisa eram muito baixas (tabela 3). Apenas 5,8% incentivavam a convivência com a família de origem e não separavam grupos de irmãos abrigados. Em relação ao apoio à estruturação familiar, apenas 14,1% das instituições pesquisadas realizavam visitas domiciliares, ofereciam acompanhamento social e organizavam reuniões ou grupos de discussões e apoio para/com as famílias dos abrigados. No quesito semelhança residencial, somente 8% das instituições apresentavam, conjuntamente, estrutura física semelhante à de uma residência e ainda atendiam a pequenos grupos (até 25 crianças e adolescentes). Quanto à participação na vida da comunidade local, apenas 6,6% dos programas de abrigo pesquisados utilizavam o conjunto de serviços públicos disponíveis na comunidade (saúde, educação, lazer, entre outros). Em relação à participação de pessoas da comunidade no projeto pedagógico, a porcentagem alcançada foi de 27,5%.

Por sua vez, a pesquisa realizada em 2009 pelo MDS, pela Fiocruz e pelo Claves também apontou que os programas de abrigos ofertados por instituições governamentais e não governamentais estão distantes da adequação exigida pelas diversas legislações (ECA, PNCFC, Tipificação da Proteção Social do Suas). As dimensões analisadas por esta pesquisa foram: *i*) porte da unidade; *ii*) estrutura física; *iii*) recursos humanos; e *iv*) modelo de atendimento. Em relação ao porte da unidade, a pesquisa divulgou que 63% dos serviços de abrigo tinham capacidade máxima de atendimento de até vinte crianças e adolescentes e, no momento da realização da pesquisa, estavam atendendo até vinte crianças. Importante notar que o atendimento em pequenos grupos não parece ser a principal dificuldade para um processo de reordenamento institucional, posto que a maioria das instituições esteja adequada neste quesito. A pesquisa realizada em 2004 pelo Ipea e pelo Conanda havia encontrado uma proporção semelhante (66,9%) de instituições que atendiam até 25 crianças e adolescentes. A dificuldade maior é o atendimento concomitante dos dois requisitos: *i*) estrutura física semelhante a uma residência; e *ii*) atendimento de pequenos grupos. A proporção encontrada de instituições que atendiam a estes dois quesitos em 2004 era de apenas 8% (Ipea e Conanda, 2004).

Quanto à estrutura física para o atendimento em pequenos grupos, a pesquisa do MDS, da Fiocruz e do Claves (2009) encontrou apenas 14,8% de instituições adequadas.⁵⁴ Da mesma forma, a proporção de instituições adequadas em relação à estrutura de recursos humanos foi de somente 16,5%, de acordo com os critérios estabelecidos pela pesquisa realizada em 2009, a qual considerava adequada, do ponto de vista da estrutura dos recursos humanos, o conjunto de instituições que detinham profissionais para a realização de carga horária de trabalho superior a 335 horas semanais, sendo, no mínimo, sessenta horas de profissionais da equipe técnica.

Finalmente, em relação ao conjunto de instituições que pratica modelo de atendimento considerado adequado para assegurar a convivência familiar e comunitária, a pesquisa realizada pelo MDS, pela Fiocruz e pelo Claves, em 2009, encontrou apenas 7% de programas de acolhimento institucional adequados. Neste caso, recebiam pontuação máxima pelos analistas da pesquisa aquelas instituições que contemplavam, na sua oferta de serviços, os seguintes aspectos: *i*) permissão de visitas familiares a qualquer momento; *ii*) acolhimento de grupos de irmãos na mesma unidade; *iii*) oferta de acompanhamento social às famílias; *iv*) elaboração do plano de atendimento individual e familiar; *v*) garantia de acesso à oferta de serviços na comunidade nas áreas de educação, de assistência médica, odontológica e psicológica; *vi*) elaboração e envio de relatórios periódicos sobre as crianças e adolescentes para o Judiciário; e *vii*) inscrição no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

A análise de alguns dos resultados das pesquisas realizadas em 2004 e 2009 constatou que a maior parte dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes ofertados no país por instituições governamentais e não governamentais demanda política de reordenamento institucional que incentive a mudança de práticas e conceitos historicamente arraigados e que promova o aperfeiçoamento dos serviços na direção do novo paradigma da PNAS. Este paradigma coloca a família na base da promoção do atendimento e não pensa mais a criança e o adolescente isolados de sua família e da comunidade.

Entende-se que o processo de reordenamento da rede de serviços de acolhimento de crianças e adolescentes integra o esforço de ampliação da cobertura da assistência social nos municípios, em especial dos serviços vinculados à proteção social de alta complexidade. Importante chamar atenção, no entanto, que

54. A pesquisa considerava adequadas (pontuação 7 na estrutura física) as instituições que apresentavam estrutura física capaz de comportar no máximo quatro crianças e adolescentes no mesmo dormitório, contar com uma sala de estar, uma sala administrativa, uma sala para atendimento técnico, dois banheiros e uma área para recreação e ter alvará e atestado da vigilância sanitária.

o reordenamento da rede prestadora de serviços de acolhimento é um processo gradativo que exigirá o forte envolvimento dos gestores locais, que são, em última instância, os responsáveis pela coordenação e organização da rede de serviços de acolhimento. As dimensões prioritárias para o reordenamento serão: a gestão dos serviços de acolhimento; a organização das equipes de referência para o atendimento (recursos humanos); as mudanças nas práticas de atendimento, com foco na reintegração familiar; as ações voltadas ao fortalecimento dos vínculos familiares (integração dos serviços do PAIF e do Paefi); e a readequação da estrutura física da rede prestadora de serviços.

3.3.6 Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (MSEs)

As MSEs são sanções aplicáveis a adolescentes – na faixa etária entre 12 a 18 anos – autores de atos infracionais.⁵⁵ A aplicação das medidas é de responsabilidade dos juízes das varas da infância e da juventude. No ECA,⁵⁶ estão previstas as seguintes medidas socioeducativas: *i*) advertência; *ii*) obrigação de reparação de dano; *iii*) prestação de serviço à comunidade; *iv*) liberdade assistida; *v*) semiliberdade e internação.

As duas últimas medidas citadas – semiliberdade e internação – são conhecidas como medidas privativas de liberdade porque impedem parcial ou totalmente o direito de ir e vir dos adolescentes em conflito com a lei e são executadas em unidades de internação construídas especificamente para esta finalidade. De acordo com a Constituição brasileira e o ECA, estas medidas devem reger-se pelo princípio da excepcionalidade. Significa dar preferência para a aplicação de medidas em meio aberto, restringindo a privação da liberdade para as penalidades consideradas muito graves.

Em relação à atribuição federativa, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)⁵⁷ estabelece que competem aos estados a criação, o desenvolvimento e a manutenção de programas para a execução das medidas de semiliberdade e internação. Os municípios são responsáveis pela execução das medidas em meio aberto – prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida. Em consonância com os princípios da PNAS, a NOB-Suas, ao referir-se ao público a ser atendido pela proteção social especial de média complexidade, determina que os serviços destinados aos adolescentes em meio aberto devem ser ofertados no Creas.

55. Podendo-se, excepcionalmente, estender sua aplicação aos jovens com até 21 anos incompletos, conforme previsto no Artigo 2º do ECA.

56. Artigo 112 da Lei nº 8.069/1990.

57. Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas (MSEs), incluindo, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei.

QUADRO 3

Medidas socioeducativas voltadas para o adolescente em conflito com a lei: programas especiais e responsáveis pela execução

Medidas socioeducativas	Desenvolvimento de programa especial	Responsável pela execução dos serviços
Advertência	Não	Vara da infância
Obrigação de reparar o dano	Não	Vara da infância
Prestação de serviços à comunidade	Sim	Município – Creas
Liberdade assistida	Sim	Município – Creas
Medida de semiliberdade	Sim	Governo estadual – Judiciário
Medida de internação em instituição socioeducativa	Sim	Governo estadual – Judiciário

Fonte: Brasil (2006).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Em 2008, a CIT iniciou a pactuação para o estabelecimento de critérios da oferta das MSEs nos Creas e definiu os termos do cofinanciamento federal e dos critérios de adesão inicial para os municípios com população acima de 50 mil habitantes – Portaria nº 222/2008. Posteriormente, foi ampliado o número de municípios que poderiam disponibilizar os serviços necessários para o cumprimento de MSEs.

A *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais* (Brasil, 2009a) incluiu o serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de MSE – liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade – no rol dos serviços ofertado pela PSE de média complexidade por meio dos Creas. Desde então, estes centros passaram a ser considerados órgãos integrantes do Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA).

O SPDCA está presente em quase a totalidade dos municípios do país. É composto por órgãos do Executivo, do Judiciário e da sociedade que desenvolvem ações com o objetivo de garantir a correta aplicação dos princípios do ECA.

A execução da MSE de liberdade assistida pode se dar de duas formas: *i)* acompanhamento feito pelo próprio técnico, sem exigência da figura do orientador; e *ii)* atendimento individual e realização de grupos temáticos e operativos. Seu objetivo é realizar o acompanhamento sistemático do cotidiano do adolescente.

A MSE de prestação de serviço para a comunidade é executada a partir da realização de tarefas gratuitas de interesse geral junto à rede socioassistencial, como hospitais, escolas e programas comunitários ou governamentais. Seu objetivo é possibilitar ao adolescente conviver e sentir-se pertencente à comunidade. A aposta subjacente é que, por esta via, o adolescente em cumprimento desta medida judicial tenha a oportunidade de avaliar-se e redimir-se de sua conduta infracional.

A operacionalização do serviço de MSEs por meio do Suas representa, atualmente, o principal recurso do poder público no país para assegurar o acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade. A demanda por este serviço ocorre a partir da aplicação da medida por parte da autoridade judiciária. O serviço ofertado pelo Suas aos adolescentes em conflito com a lei abrange o acompanhamento especializado e continuado, realizado por equipe interprofissional, com os seguintes objetivos: *i)* promover a inserção dos adolescentes em serviços e programas de promoção e proteção social; *ii)* criar condições para a construção e/ou reconstrução de projetos de vida, que visem à ruptura com a prática do ato infracional; *iii)* estabelecer autoconfiança e capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomias; e *iv)* fortalecer a convivência familiar e comunitária dos adolescentes em cumprimento de MSEs.

QUADRO 4
MSEs: atividades e atribuições dos Creas

Prestação de serviços para a comunidade	Prestação de serviços para a comunidade e liberdade assistida
Selecionar, inscrever e cadastrar as unidades de prestação de serviços.	Realizar atendimento psicossocial sistemático, objetivando a reorganização interna do adolescente – foco no PIA.
Garantir que todos os adolescentes tenham a <i>referência socioeducativa</i> e o <i>orientador socioeducativo</i> . ¹	Realizar atendimentos individuais que garantam ao adolescente a oportunidade de conversar sobre os problemas e os desejos.
Supervisionar o desempenho do adolescente na atividade designada pela unidade de prestação de serviços.	Estudo de casos – equipe de atendimento. Acompanhar a frequência e o aproveitamento escolar.
Garantir que as unidades de prestação de serviços compartilhem de princípios e diretrizes pedagógicas do Sinase.	Realizar grupos temáticos e/ou operativos – adolescentes e/ou família.

Elaboração: Disoc/lpea.

Nota: ¹ Tanto a referência quanto o orientador socioeducativo são pessoas próprias dos locais de prestação de serviço que estarão incumbidos de acompanhar qualitativamente o cumprimento da medida do adolescente (Brasil, 2006, p. 43).

Na execução das MSEs, os Creas precisam atender às diretrizes do Sinase (Lei nº 12.594/2012) relativas à incompletude institucional, à municipalização do atendimento e à garantia dos direitos fundamentais do adolescente, previstos no ECA. Além disso, os gestores municipais da Política Nacional de Assistência Social necessitam manter estreita articulação com as demais políticas públicas existentes no município – saúde, educação, esporte, lazer e capacitação profissional – para alcançar a intersectorialidade requerida na execução das MSEs.

Em 2012, de acordo com os dados do Censo Suas, das 2.167 unidades de Creas que responderam ao levantamento, 1.561 (72%) ofertavam serviços de proteção social a adolescentes em cumprimento de MSEs de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade. Elas realizaram o acompanhamento de 50.532 adolescentes em conflito com a lei. Em relação a 2011, o aumento de unidades de Creas que ofertam estes serviços foi de 9%; isto é, houve um incremento de 130 unidades (Brasil, 2013a).

3.4 Plano Viver Sem Limite

A adequação das instituições de acolhimento à *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais* (Brasil, 2009a) e à Política Nacional para a População em Situação de Rua (Brasil, 2009c) começou em 2012. Neste processo, ganhou especial importância o serviço de acolhimento institucional na modalidade residência inclusiva, que integra o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, conhecido como Plano Viver sem Limite.⁵⁸

Lançado em novembro de 2011, o objetivo do Viver sem Limite é desenvolver novas iniciativas e intensificar a realização de ações existentes no governo federal, voltadas para pessoas com deficiência. Este programa envolve ações e programas de quinze ministérios e conta com a participação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), responsável por trazer as contribuições da sociedade civil e de todos os entes federados. Os investimentos previstos na sua implementação alcançam o total de R\$ 7,6 bilhões até 2014. As ações planejadas estão agrupadas em quatro eixos: *i*) acesso à educação; *ii*) acessibilidade; *iii*) atenção em saúde; e *iv*) inclusão social.

A PNAS, por meio do MDS, participa com ações nas áreas de educação e inclusão social. O eixo educação é responsável pelo BPC Escola, que contribui para garantir o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiários do BPC. O eixo inclusão social responsabiliza-se pela implantação das residências inclusivas para jovens e adultos e dos centros-dia de referência para cuidado diurno de pessoas com deficiência em situação de dependência.

O MDS também participa do Plano Viver sem Limite como responsável – com o MEC, o MTE e a SDH/PR – pela implementação do *Programa BPC Trabalho*. Criado em 2012, este programa visa inserir beneficiários do BPC, entre 16 e 45 anos, com algum tipo de deficiência nas ações de emprego e qualificação profissional e na rede de políticas públicas socioassistenciais, de saúde, de educação e outras.

3.4.1 Serviço de PSE para pessoas com deficiência

O serviço de PSE para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias também integra o Plano Viver sem Limite no que depender da situação, pode ser prestado no próprio Creas ou em unidades especializadas referenciadas, como os centros-dias, ou ainda nos domicílios dos usuários. O centro-dia de referência para pessoas com deficiência oferta, durante o dia, cuidados pessoais a jovens e adultos com deficiência em situação de dependência, em apoio aos cuidadores familiares, e um conjunto de

58. Regulamentado pelo Decreto nº 7.612/2011.

outras atividades de convivência na comunidade e no domicílio com foco na ampliação das relações sociais e familiares.

O Programa Residências Inclusivas, que também integra o Plano Viver sem Limite, faz parte do rol de serviços ofertados pela PSE de alta complexidade, oferecendo acolhimento institucional para jovens e adultos com deficiência, em situação de dependência, sem retaguarda familiar e que não têm condições de autossustentabilidade. Atua em articulação com os demais serviços no território nacional para garantir a inclusão social das pessoas acolhidas, organizando-se em grupos de até dez pessoas por residência, que recebem atenção especial para o desenvolvimento de suas capacidades adaptativas ao cotidiano e à ampliação de sua autonomia e participação social.

Até 2014, a meta contida no Plano Viver sem Limite é a implantação de duzentas residências inclusivas e 27 centros-dia. Informações divulgadas pelo MDS demonstram que em 2012 haviam sido implantadas quarenta residências inclusivas em 24 municípios e dezenove centros-dia em dezenove municípios.

3.5 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

O Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção do Adolescente Trabalhador – de natureza intergovernamental e intersetorial – visa articular um conjunto de ações voltadas para o combate do trabalho infantil. É a principal estratégia do governo brasileiro para assegurar o cumprimento das Convenções 138 (sobre a idade mínima de admissão ao emprego) e 182 (sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para a sua eliminação) da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Criado em 1996, esse plano foi concebido como piloto de ação governamental com a finalidade de proteger cerca de 1.500 crianças que trabalhavam nas carvoarias e plantações de mate do estado do Mato Grosso Sul. Posteriormente, estendeu-se para outros estados e atividades do país que utilizavam trabalho infantil, com destaque para as culturas de cana-de-açúcar no estado de Pernambuco e no litoral fluminense do Rio de Janeiro, para as plantações de sisal, na região sisaleira da Bahia, e para os garimpos de Rondônia.

No decorrer de sua criação, o Peti passou por muitas mudanças. Até 2003, suas principais ações eram: *i*) concessão de bolsa-criança cidadã – no valor de R\$ 25,00 para área rural e de R\$ 40,00 para área urbana, por criança incluída na jornada escolar ampliada; *ii*) atendimento de criança e adolescente em jornada escolar ampliada; *iii*) geração de ocupações produtivas para as famílias com crianças e adolescentes no Peti; *iv*) fiscalização do trabalho infantil; e *v*) mapeamento dos focos de trabalho infantil por município (Rua, 2007).

Em 2006, com o objetivo de racionalizar e aprimorar o processo de gestão dos programas de transferência de renda do governo federal, o Peti integrou-se ao PBF.⁵⁹ Desde então, seu componente *transferência de renda* é o próprio benefício do PBF,⁶⁰ e as ações socioeducativas e de convivência deixaram de ser exclusivas do Peti e passaram a acolher crianças e adolescentes das famílias beneficiárias do PBF em situação de trabalho infantil. Além disso, com a integração dos dois programas, as famílias beneficiárias do Peti e do Bolsa Família com indicação de trabalho infantil no CadÚnico ficaram sujeitas às condicionalidades nas áreas da saúde, educação e assistência social para permanência nos programas. A frequência ao serviço socioeducativo, que antes era de 75% para as crianças do Peti, passou a ser de, no mínimo, 85% da carga horária mensal, com controle e acompanhamento dos gestores municipais.

Duas iniciativas no âmbito da PNAS contribuíram significativamente para a atual conformação do desenho do Peti. A primeira é a criação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, pactuado na CIT, em 2009, que atribuiu responsabilidades para as redes Cras e Creas na proteção às famílias com situação de trabalho infantil. A segunda é a incorporação das ações do Peti à Loas.

Em síntese, no Suas, o Peti conta com as seguintes ações: *i*) transferência de renda às famílias, realizada por meio do PBF ou do próprio Peti, quando a família não se enquadrar nos critérios de elegibilidade do PBF; *ii*) acompanhamento familiar por meio do Paefi, ofertado pelos Creas, e do PAIF, ofertado pelos Cras; *iii*) busca ativa das crianças em situação de trabalho infantil pelo serviço especializado de abordagem social; e *iv*) oferta do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para famílias e crianças atendidas pelo programa.⁶¹ Em 2012, os serviços do Peti foram ofertados em mais de 3.500 municípios e atenderam a 853 mil crianças e adolescentes, com um gasto da ordem de R\$ 277,6 milhões.

3.5.1 Trabalho infantil em 2012: muitos avanços, muitos desafios

Em 2012, existiam 3,5 milhões de meninos e meninas de 5 a 17 anos em situação de trabalho infantil em todo o Brasil. Esta população era composta por 81 mil

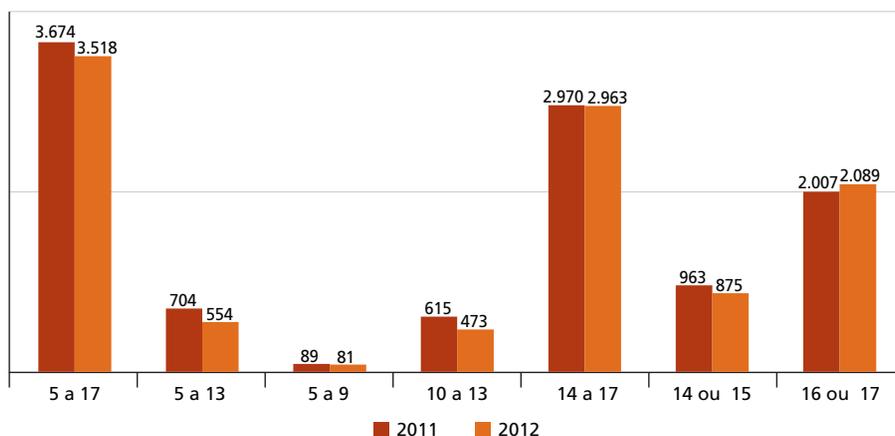
59. Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

60. O componente transferência de renda para as famílias com crianças no Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção do Adolescente Trabalhador (Peti) que não atendiam ao critério de elegibilidade do PBF passou a ser considerado como benefício financeiro, que se transformou em categoria residual do Peti.

61. A Política Nacional de Assistência Social também faz o monitoramento das condicionalidades do PBF e do Peti e a gestão da informação por meio do CadÚnico, do Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), do Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON) e do Sistema de Controle e Acompanhamento da Frequência no Serviço Socioeducativo do Peti (Sispeti). Este último foi criado para controlar e acompanhar a execução do serviço socioeducativo do Peti, que, entre outras informações coletadas, inclui a frequência das crianças e dos adolescentes participantes do programa.

crianças, na faixa etária entre 5 e 9 anos; por 473 mil, entre 10 e 13 anos; e por cerca de 3 milhões, entre 14 e 17 anos. Os adolescentes de 16 a 17 anos somavam 2,1 milhões. Em todas as faixas de idade, os meninos são maioria. Na comparação com 2011, a redução do trabalho infantil foi de 4,3%. Em números absolutos, esta redução equivale à saída de 156 mil crianças da condição de trabalho precoce de um ano para outro. A maior queda aconteceu na faixa etária de 10 a 13 anos. Neste grupo de idade, o número de pessoas ocupadas era de 615 mil, em 2011, e passou para 473 mil, em 2012, significando redução de 23%. Entre os meninos e meninas na idade de 16 e 17 anos, 2012 registrou aumento de 82 mil novos ingressos na condição de trabalho infantil. Como pode ser observado pelas informações do gráfico 10, em 2011, existiam cerca de 2 milhões de pessoas ocupadas entre 16 e 17 anos e, em 2012, o número de trabalhadores nesta faixa etária ficou em torno de 2,1 milhões.

GRÁFICO 10
Número de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil (2011-2012)
 (Em mil)

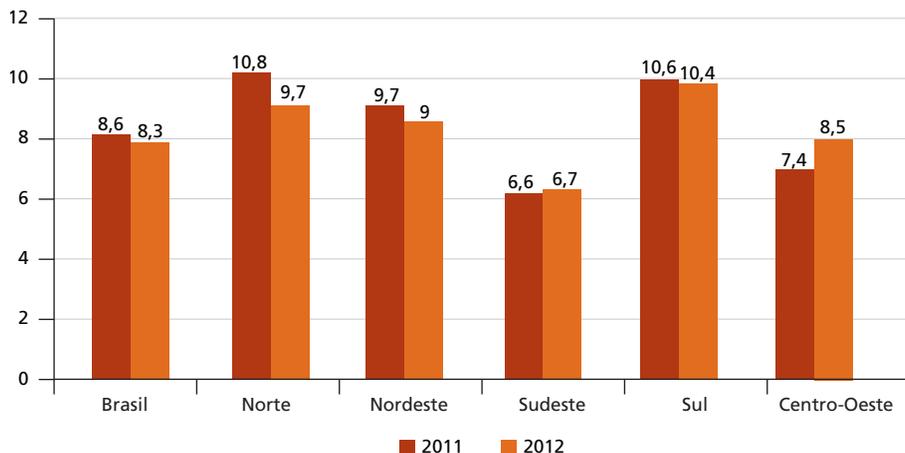


Fonte: IBGE (2012).

A análise por grandes regiões geográficas revela que a região Nordeste foi a que mais reduziu o nível de ocupação laboral entre a população de 5 a 17 anos, passando de 9,7%, em 2011, para 9,0%, em 2012. O Centro-Oeste foi a região que registrou o maior aumento no número de pessoas em situação de trabalho infantil – de 7,4% para 8,5% no período de referência (gráfico 11).

GRÁFICO 11

Nível de ocupação da população de 5 a 17 anos – Brasil e Grandes Regiões (2011-2012)
(Em %)



A tabela 6 apresenta algumas características importantes do trabalho infantil. Conforme destacado, em 2012, mais de 2 milhões das pessoas ocupadas tinham entre 16 e 17 anos. Destas, mais de 60% são meninos, 71,4% frequentam a escola e cerca de 70% exercem atividades urbanas – apenas 19,7% estão envolvidas em atividades agrícolas e 9,1%, na produção ou construção para o próprio consumo. O rendimento médio domiciliar dos jovens adolescentes de 16 a 17 anos que trabalhavam em 2012 era de R\$ 582,52, e o rendimento mensal do trabalho alcançava R\$ 500,98, o que correspondia a 90% e 80% do salário mínimo vigente nesse ano, respectivamente. Nota-se que os domicílios onde vivem estes jovens estão fora do perfil de renda do CadÚnico, que é de até meio SM.

TABELA 6

Principais características da população ocupada de 5 a 17 anos – Brasil (2012)

Características	De 5 a 17 anos (3,5 milhões)	De 16 ou 17 anos (2,1 milhões)
Homens (%)	65,0	62,5
Nível de ocupação (%)	8,3	30
Rendimento médio domiciliar <i>per capita</i> (R\$)	511,96	582,52
Rendimento médio mensal do trabalho (R\$)	442,75	500,98
Pessoas em atividades agrícolas (%)	30,1	19,7
Trabalhadores na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso (%)	9,8	9,1
Taxa de escolarização das pessoas ocupadas (%)	79,7	71,4
Trabalhadores que concluíram o ensino fundamental (%)	47,8	68,0

(Continua)

(Continuação)

Características	De 5 a 17 anos (3,5 milhões)	De 16 ou 17 anos (2,1 milhões)
População ocupada não remunerada (%)	21,5	13,2
Trabalhadores sem carteira assinada (%)	N.A	45,6
Trabalhadores contribuintes da Previdência Social (%)	N.A	25,6

Fonte: IBGE (2012).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Os dados da PNAD 2012 também apontam que a inserção dos adolescentes de 16 e 17 anos no mundo do trabalho ocorre de forma precária, pois 45,6% trabalhavam na condição de empregado sem carteira de trabalho assinada, 13,2%, como não remunerado e apenas 25,6% contribuíam para a Previdência Social. Situação em flagrante desacordo com a legislação brasileira, que permite que os adolescentes trabalhem a partir dos 14 anos, desde que seja na modalidade de contrato especial, na condição de *aprendiz*, com registro em carteira. Para tanto, os pré-requisitos são a frequência à escola do adolescente que não tenha concluído o ensino fundamental e a participação em programa de formação técnico-profissional, sob a orientação de entidade qualificada. Além disso, a partir dos 16 anos, a legislação do país também permite o ingresso ao mercado de trabalho, desde que a atividade laboral não seja enquadrada nas piores formas de trabalho infantil. Mas, em 2012, a maior parte dos jovens encontrou ocupações em atividades urbanas, que podem estar incluídas na lista das piores formas de trabalho infantil, como, as atividades de coleta e seleção de lixo, comércio ambulante e serviços em feiras livres.

Os dados de 2012 evidenciam, ainda, que as políticas públicas de combate ao trabalho infantil, atualmente em curso, não têm sido efetivas para evitar o trabalho precoce na faixa etária dos jovens adolescentes de 14 a 17 anos. Mais de 80% do total da população nesta situação no Brasil são adolescentes e jovens na faixa de 14 a 17 anos. Os programas de transferência de renda – principal ação governamental de prevenção e combate ao trabalho infantil – têm sido incapazes de reverter a motivação e/ou necessidade dos adolescentes de ingressarem de forma precoce no mundo do trabalho, sobretudo porque grande parte destes concilia trabalho precário com frequência à escola. Dessa forma, é essencial compreender que a estratégia de transferência de renda, mesmo sendo de fundamental importância quando o trabalho infantil está diretamente relacionado à insuficiência de renda, não parece se mostrar adequada para a população de jovens adolescentes que não vive abaixo da linha da pobreza.

Atualmente, o trabalho de grande parte dos adolescentes está mais relacionado com a necessidade de ascensão aos bens de consumo ou às atividades de lazer – tênis, roupas de marca, videogames, celulares, *shows*, cinema e viagens – que ao auxílio na melhoria da renda familiar (Repórter Brasil, 2013). A entrada precoce e de forma precária no mercado de trabalho por parte dos jovens adolescentes não tem apenas relação com a pobreza. Esta forma de acesso ao mercado

de trabalho significa no imaginário juvenil o caminho lícito de ascensão social e viabilização de sua independência.

A complexidade do enfrentamento do trabalho infantil requer a articulação intersetorial de diversas políticas públicas nos territórios – princípio orientador do Peti. No entanto, as ações de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes ainda não funcionam como um sistema que mantém ações integradas e complementares. A ausência de articulação entre os programas e as políticas existentes é uma das causas pelas quais o número de adolescentes de 14 a 17 anos em ocupações laborais precárias segue aumentando, apesar de poderem ser contratados como *trabalhador aprendiz* nas centenas de empresas espalhadas pelo país.

A atuação isolada dos atores e órgãos públicos é também responsável por outras graves ineficiências da ação governamental. Destacam-se, por exemplo, os casos em que crianças encontradas em situação de trabalho infantil por meio da fiscalização do MTE não conseguem ter acesso ao Peti-Bolsa Família. São inúmeros os problemas que resultam da falta de diálogo e de integração das ações governamentais.

O reconhecimento de que o trabalho infantil tem múltiplas causas foi a principal razão para que o Peti tenha sido desenhado em torno de sete eixos: *i)* priorização de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador nas agendas políticas e sociais; *ii)* promoção de ações de comunicação e mobilização social; *iii)* criação, aperfeiçoamento e implementação de mecanismos de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador, com destaque para as piores formas; *iv)* promoção e fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social; *v)* garantia de educação pública de qualidade para todas as crianças e adolescentes; *vi)* proteção da saúde de crianças e adolescentes contra a exposição aos riscos do trabalho; *vii)* fomento à geração de conhecimento sobre a realidade do trabalho infantil no Brasil, com destaque para as suas piores formas. Estas são as dimensões estratégicas em torno das quais as ações de enfrentamento do trabalho infantil se agregam e se complementam com o objetivo de potencializar os resultados dos programas. O esforço para a elaboração do plano com ampla participação do governo e da sociedade civil foi realizado. Agora, faz-se necessário implementá-lo da forma como foi concebido.

3.6 Vigilância social

Dados do Censo Suas 2012 revelam que a área de vigilância social se encontra estruturada em 21 estados, considerando, inclusive, as funções de monitoramento e

avaliação.⁶² Sobre a estruturação desta área, em todos os municípios com 50 mil habitantes ou mais, as informações indicam que, dos 599 municípios nesta condição, 399 (67%) contam – formal ou informalmente – com área de vigilância social ou de monitoramento e avaliação. Este resultado representa aumento de 57% no número de municípios com o serviço de vigilância social em relação ao apurado no Censo de 2011 (Brasil, 2013a).

A implantação do sistema de registro mensal de atendimentos (RMA) dos Cras e dos Creas também ocorreu em 2012, constituindo-se em mais um avanço na perspectiva da vigilância socioassistencial. No primeiro semestre de 2012, a adesão ao sistema foi bastante significativa. Cerca de 90% dos Cras (7.721) e dos Creas (2.237) informaram os quantitativos de atendimento no aplicativo. Em fase de testes, encontra-se novo formulário de coleta de informações para permitir o registro do número de identificação social (NIS) das famílias atendidas e a visualização, pelos técnicos, das informações do CadÚnico referentes às famílias registradas. Desde 2011, é responsabilidade da vigilância social a qualificação dos dados cadastrais do CadÚnico. Este trabalho visa eliminar os casos de duplicação de registros dos Cras e dos Creas, garantindo a validade das informações ali inseridas.⁶³

3.7 Execução orçamentária

Em 2012, o MDS manteve satisfatório o nível de execução dos recursos orçamentários sob sua responsabilidade (97,4%) não apenas nos programas destinados ao pagamento de benefícios, como também naqueles destinados à provisão de serviços, os quais exigem maior nível de articulação federativa e, portanto, envolvem gestão mais complexa. Cabe notar, entretanto, que algumas áreas do Suas apresentaram nível de execução relativamente mais baixo: PSE – serviços e estruturação da rede (70,7%), vigilância social (77,8%) e funcionamento dos conselhos de assistência social (18,9%). Parte dos problemas de execução pode estar relacionada à coincidência com o ano eleitoral, afinal são recursos federais repassados aos municípios mediante pactuações e aceite por parte das esferas subnacionais. Como destacado em seções anteriores, parte das ofertas de cofinanciamento federal para a implantação e/ou expansão de serviços não foi aceita pelos municípios, o que pode ter prejudicado o nível de execução dos recursos disponíveis.

62. O que representa uma redução em relação ao Censo de 2011. As razões da diminuição não foram investigadas em detalhe.

63. Em 2012, também foi concluído o projeto Prontuário Suas com a impressão e a distribuição de 800 mil exemplares, a serem utilizados no registro do processo de atendimento dos usuários em acompanhamento familiar nos Cras e nos Creas.

TABELA 7
Execução orçamentária dos programas do MDS (2012)
 (Em R\$)

Programas selecionados	2012		
	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)
Suas	33.269.955.173	32.604.958.050	98,0
Proteção Social Básica – BPC	28.610.494.343	28.485.086.875	99,6
Proteção Social Básica – RMV	1.847.394.539	1.838.659.373	99,5
Proteção Social Básica – BPC + RMV (despesas administrativas de gestão dos benefícios)	59.582.581	53.316.421	89,5
Proteção Social Básica (serviços e estruturação da rede)	1.371.118.565	1.165.226.150	85,0
Peti	304.896.909	290.431.496	95,3
Proteção Social Especial (serviços e estruturação da rede)	839.710.000	593.985.679	70,7
Funcionamento dos conselhos de assistência social	9.967.703	1.884.652	18,9
Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território, no âmbito do Suas	226.790.533	176.367.404	77,8
Programa Bolsa Família	21.081.063.841	21.063.344.577	99,9
Programa Bolsa Família (despesa com benefícios)	20.530.030.000	20.530.030.000	100,0
Programa Bolsa Família (despesas administrativas)	551.033.841	533.314.577	96,8
Educação básica	238.497.000	209.679.478	87,9
Trabalho e economia solidária	303.555.616	111.952.080	36,9
Fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores	224.467.274	86.863.739	38,7
Fomento à organização e ao desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	54.000.000	-	0,0
Orientação profissional e intermediação de mão de obra	21.187.342	21.187.341	100,0
Fomento às atividades produtivas rurais	3.901.000	3.901.000	100,0
Segurança alimentar e nutricional	2.551.745.595	1.960.388.420	76,8
Outros encargos	607.484.825	575.343.251	94,7
Gestão da política e manutenção do MDS	251.018.722	219.842.151	87,6
Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	355.501.103	355.501.100	100,0
Outros ¹	965.000	-	0,0
Total	58.052.302.050	56.525.665.856	97,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (Siafi/STNMF).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: ¹ Pagamento de aposentadorias e pensões – servidores civis, amortização e encargos de financiamento da dívida contratual externa e contribuição ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e ao MDS.

Na análise do orçamento do MDS, percebe-se ainda a presença de recursos empregados na educação básica e em ações relacionadas ao mundo do trabalho. Eles são mobilizados no âmbito do BSM. Os recursos apresentados como educação básica se destinaram ao apoio de creches para crianças beneficiárias do Bolsa Família,⁶⁴ compreendendo, portanto, ação da estratégia Brasil Carinhoso.⁶⁵ No âmbito do trabalho, são ações relacionadas à qualificação profissional e ao apoio a empreendimentos da economia solidária, tendo em vista o desenvolvimento das ações de inclusão produtiva previstas no BSM.

A comparação com o ano anterior (2011) revela importantes acréscimos ao gasto realizado nas diversas áreas da Política Nacional de Assistência Social.⁶⁶ Tal comportamento reflete a priorização da expansão da cobertura dos serviços e dos benefícios socioassistenciais no âmbito do BSM. Na PSE, observou-se maior incremento real (54,93%). O aumento dos gastos nesta área se deve à expansão da oferta dos serviços, destacando-se o cofinanciamento federal para a implantação de 148 novos Creas, a expansão do serviço especializado de abordagem social para 133 municípios com população superior a 200 mil habitantes, com recursos do Programa Crack, É Possível Vencer!, o cofinanciamento para a implantação de centros-dia (média complexidade) e residências inclusivas (alta complexidade) destinados à atenção à pessoa com deficiência e, ainda, a ampliação dos serviços ofertados à população em situação de rua por meio do aumento das vagas do serviço de acolhimento e da expansão do cofinanciamento para implantação de novos Centros POP em 51 municípios (Brasil, 2013b).

TABELA 8
Gastos em programas selecionados da assistência social (2011 e 2012)

Assistência social – programas selecionados	2011	2012	Variação (2012-2011) (%)
	Liquidado ¹ (R\$)	Liquidado (R\$)	
Proteção Social Básica – BPC + RMV	26.473.315.838	30.377.062.669	14,75
Proteção Social Básica – demais ações	1.022.231.686	1.165.226.150	13,99
Proteção Social Especial	383.401.579	593.985.679	54,93
Peti	273.382.751	290.431.496	6,24
Bolsa Família	18.176.626.966	21.063.344.577	15,88

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Valores em reais de dezembro de 2012.

Obs.: o deflator utilizado foi o IPCA.

64. O MDS suplementa em 50% os valores estabelecidos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para cada criança do Bolsa Família matriculada na educação infantil. Os valores podem ser usados no custeio da educação infantil previsto no FUNDEB, bem como em despesas com alimentação e cuidados pessoais das crianças.

65. Comentada em edição anterior deste periódico.

66. As mudanças na estruturação do PPA 2012-2015 inviabilizam uma comparação orçamentária mais detalhada, por programa, como feito nas edições anteriores deste periódico.

4 TEMA EM DESTAQUE: POBREZA E MERCADO DE TRABALHO

É sabido que a origem e a reprodução da pobreza estão estreitamente relacionadas aos processos de exclusão (ou acesso marginal) das oportunidades de desenvolvimento e da partilha da riqueza socialmente produzida. Diante da centralidade do trabalho nas sociedades capitalistas, a inserção laboral permanece como principal determinante do nível de bem-estar. No debate sobre pobreza, a caracterização dos sujeitos como pobres traduz automaticamente uma situação de insuficiência de renda e de precário acesso a bens e serviços, sem, no entanto, expressar com a mesma clareza as relações com o mundo do trabalho que estão na origem de suas carências. Nesta seção, pretende-se abordar a relação entre pobreza e mundo do trabalho, sob dois enfoques. Primeiro, argumenta-se sobre a importância da conexão com o mercado de trabalho para a superação das situações mais extremas de privação de renda, com base em dados da primeira década do novo milênio. Em seguida, argumenta-se que, muitas vezes, mesmo o exercício do trabalho não é suficiente para viver fora da pobreza.⁶⁷ A análise do perfil dos trabalhadores pobres e extremamente pobres revela aspectos importantes da inserção laboral destes trabalhadores que podem ser úteis no debate sobre as estratégias para enfrentamento à pobreza.

4.1 Inserção laboral e dinâmica da pobreza

Nos últimos anos, o bom desempenho do mercado de trabalho na primeira década dos anos 2000 teve um papel central na redução da pobreza e da miséria, reforçando a estreita conexão entre a forma de inserção laboral e a vivência de situações de privação. Apesar da contribuição de programas assistenciais na redução do contingente de pessoas em situação de miséria e pobreza, tal desempenho resultou especialmente da conjugação entre crescimento econômico, aumento dos níveis de ocupação, com destaque para o emprego formal, e ampliação dos rendimentos do trabalho, sobretudo em virtude da política de valorização do salário mínimo, como apontam alguns estudos (Osório, Soares e Souza, 2011; Osório e Souza, 2013). Esta constatação é corroborada pela análise das fontes de rendimentos de pobres e extremamente pobres e por sua posição na ocupação, em 2003 e 2011, aqui realizada com base nos estudos de Osório, Soares e Souza (2011) e Osório e Souza (2013).

Ao analisar a composição da renda dos *extremamente pobres*, em 2003 e 2011, percebe-se uma mudança clara: a renda oriunda do trabalho perdeu importância *vis-à-vis* um aumento da participação das transferências do PBF (tabela 9). Em 2003, a maior parte dos rendimentos dos extremamente pobres (56,8%) provinha do trabalho remunerado por menos de 1 SM. Era também bastante expressiva a participação de renda do trabalho igual ou superior a este

67. A pobreza aqui é considerada em termos de ausência ou insuficiência de renda.

piso salarial (18,7%). Isto sugere que a vivência na miséria se justificava fortemente pelos baixos rendimentos do trabalho. Contudo, com a expressiva valorização real do salário mínimo pós-2004, um novo quadro se apresenta em 2011: as fontes de renda vinculadas a este piso salarial, tanto do trabalho quanto de benefícios da Previdência, perderam participação na composição da renda dos mais pobres. Ou seja, com a significativa valorização do SM, tornou-se pouco provável viver na pobreza aguda quando se possui um trabalho ou benefício social vinculado a este piso salarial. Mas não apenas aqueles ocupados remunerados com um ou mais SMs conseguiram se proteger da extrema pobreza. Dado o efeito farol da valorização, irradiando-se inclusive para rendimentos inferiores ao mínimo, combinado à expansão das ocupações, tornou-se menos provável permanecer na miséria quando se auferir algum rendimento oriundo do trabalho, ainda que abaixo do SM.

Consequentemente, as transferências do PBF tornaram-se a principal fonte (60,9%) daqueles que estão na miséria, garantindo uma renda mínima àqueles com mais dificuldade de inserção no mundo do trabalho ou cuja inserção é mais precária. Sobre estas transformações, Osório e Souza (2013) observam:

Os constantes reajustes reais fizeram que o salário mínimo se tornasse, na prática, um seguro contra a pobreza extrema: salvo em raras famílias muito numerosas, basta um único morador receber rendimentos vinculados ao salário mínimo para garantir que a família não será extremamente pobre (...). Em conjunto com a grande expansão do mercado de trabalho na década, isso contribuiu para tirar da pobreza e da extrema pobreza um grande número de famílias (...), deixando para trás aquelas famílias cujas conexões com o mundo do trabalho são muito precárias. Por outro lado, tanto o público quanto o valor médio repassado pelo PBF cresceram no período (...), de modo que o programa passou a representar a principal fonte de sustento dos extremamente pobres (Osório e Souza, 2013, p. 145).

TABELA 9

Composição relativa da renda dos estratos – Brasil (2003 e 2011)
(Em %)

Fontes de renda	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não pobres		Total	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Trabalho	75,6	33,2	77,4	66,9	76,0	72,5	76,0	78,0	76,1	76,6
< 1 SM	56,8	31,6	22,7	38,7	5,8	8,7	0,3	0,8	2,9	2,9
= 1 SM	9,8	0,9	18,3	16,8	6,8	11,6	0,4	1,2	2,8	3,5
> 1 SM	8,9	0,8	36,4	11,4	63,4	52,2	75,3	76,0	70,4	70,2
Previdência	5,8	1,2	13,8	9,3	19,1	19,9	18,3	17,6	18,3	18,0
<= 1 SM	5,3	1,1	12,3	7,9	12,0	15,5	1,4	3,0	4,6	5,7
> 1 SM	0,5	0,1	1,5	1,4	7,2	4,4	17,0	14,6	13,7	12,3

(Continua)

(Continuação)

Fontes de renda	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não pobres		Total	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
BPC	0,5	0,1	0,7	1,6	0,3	1,8	0,0	0,2	0,1	0,6
PBF	10,5	60,9	3,1	17,6	0,4	2,5	0,1	0,1	0,3	0,9
Outras	7,7	4,6	5,1	4,7	4,2	3,2	5,5	4,1	5,2	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Renda <i>per capita</i> (R\$ de 2011)	42,92	38,74	104,39	109,84	301,32	338,34	1.451,32	1.443,89	546,63	770,37

Fonte: IBGE (2003; 2011).

Elaboração: Osório e Souza (2013).

Diante do bom desempenho do mercado de trabalho, a miséria mostrou-se fortemente relacionada à desconexão com o mercado de trabalho, como sugere o comportamento da taxa de inatividade entre os estratos mais pobres da população em idade ativa (PIA) (tabela 10). Se, em 2003, 29,2% dos extremamente pobres em idade ativa eram inativos, em 2011 esta porcentagem alcançou 42,7%. Ou seja, quase a metade da população miserável em idade ativa não possuía nenhum vínculo com o mercado de trabalho em 2011. O expressivo aumento da presença de inativos entre a população miserável no período em tela sugere a permanência da extrema pobreza entre um segmento da população não alcançado pela boa *performance* do mercado de trabalho. Logo, para tais pessoas, a renda do PBF é uma garantia de sobrevivência. A dependência deste segmento em relação às transferências deste programa não deve se confundir com eventuais efeitos adversos deste benefício sobre a oferta de trabalho dos extremamente pobres, pois, como visto em seções anteriores deste capítulo, diversos estudos desmistificaram tais efeitos. O PBF está atuando na proteção de um segmento de difícil relação com o mercado de trabalho, mesmo quando este apresenta bom desempenho, garantindo a sobrevivência destas pessoas na ausência e/ou insuficiência da renda do trabalho. Portanto, o PBF age sobre um quadro instalado, não se confundindo, portanto, com os fatores que originam tal situação.

Importa ressaltar, entretanto, o comportamento diferente entre a extrema pobreza e a pobreza. Se a extrema pobreza está mais relacionada à desvinculação com o mercado laboral, a pobreza e a vulnerabilidade são mais determinadas pelos baixos rendimentos do trabalho. Ao contrário dos extremamente pobres, entre os pobres há maior vinculação ao mercado de trabalho; logo, a situação de pobreza está mais vinculada aos baixos rendimentos auferidos da atividade laboral que a uma desconexão com o mercado de trabalho, ainda que a taxa de inatividade

entre a população pobre em idade ativa também seja relativamente alta (37%). Em outras palavras, como destacam Osório e Souza (2013), viver na miséria está mais associado a não ter renda do trabalho, enquanto viver na pobreza significa ter baixa renda do trabalho, frequentemente inferior ao salário mínimo. Assim como a pobreza, a vulnerabilidade também está mais associada aos baixos rendimentos do trabalho que a uma desvinculação com o mercado laboral, como se percebe nas tabelas 9 e 10, não obstante também se observe uma alta participação de inativos entre a população vulnerável em idade ativa em 2011 (30,4%).

TABELA 10
Distribuição da população em idade ativa, conforme situação nos estratos de renda – Brasil (2003 e 2011)
(Em %)

Fontes de renda	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não pobres		Total	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Inativos	29,2	42,7	31,0	37,0	25,5	30,4	22,2	19,4	25,5	25,9
Estudante ou previdência	5,6	6,1	7,8	7,6	9,5	9,6	12,1	10,0	9,8	9,6
Outros	23,6	36,6	23,1	29,4	16,1	20,8	10,2	9,4	15,6	16,3
Desocupados	12,9	14,6	10,8	8,6	7,6	6,4	4,0	2,7	7,2	5,0
Não remunerados	18,2	24,7	10,2	11,1	5,2	4,2	2,6	1,6	5,8	3,9
Informais	37,3	17,7	35,8	36,5	32,4	29,7	24,7	25,2	30,8	27,6
Rurais	18,5	9,6	12,2	14,8	5,8	5,6	1,6	2,0	6,1	4,5
Urbanos	18,8	8,1	23,6	21,7	26,6	24,1	23,1	23,2	24,7	23,1
Formais	2,5	0,4	12,2	6,7	29,4	29,3	46,5	51,1	30,7	37,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2012).

Elaboração: Osório e Souza (2013).

Como a extrema pobreza é definida por uma linha monetária muito baixa, constata-se que qualquer renda do trabalho evita a permanência nesta situação. A superação da pobreza e, principalmente, da vulnerabilidade exige patamares de renda um pouco mais elevados, sendo conseqüentemente mais difícil mesmo entre os ocupados. A tabela 11 mostra que, embora tenha ocorrido uma redução da pobreza entre todos os ocupados, independentemente da posição na ocupação, a pobreza mais extrema reduziu-se mais expressivamente *vis-à-vis* a presença de vulnerabilidade. Ademais, vale notar que as inserções com remuneração vinculada ao SM apresentaram mobilidade mais expressiva, reforçando a importância da política de valorização.

TABELA 11

Varição absoluta da população ocupada por posição na ocupação e segundo situação nos estratos de renda (2012-2004)

Posição na ocupação	Extremamente pobres	Pobres	Vulneráveis	Não pobres
	Varição 2012-2004 (%)	Varição 2012-2004 (%)	Varição 2012-2004 (%)	Varição 2012-2004 (%)
Empregados formais (exceto trabalhador doméstico)	-90,4	-84,9	-6,8	115,0
Empregados informais (exceto trabalhador doméstico)	-81,2	-65,8	-13,7	71,4
Empregado doméstico formal	-100,0	-95,3	-28,1	263,3
Empregado doméstico informal	-77,5	-62,9	-11,4	229,3
Produtores agrícolas ¹	-48,5	-49,8	-16,7	81,2
Trabalhadores autônomos (em atividades não agrícolas)	-78,4	-63,3	-14,1	85,2

Fonte: IBGE (2004; 2012).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: ¹ Produtores agrícolas incluem todos que nesse setor de atividade são trabalhadores autônomos, não remunerados ou empregados na produção para autoconsumo.

Obs.: a população ocupada aqui é definida como a PIA de 16 a 64 anos de idade, excluindo-se as pessoas de 16 a 24 anos que estavam frequentando escola.

Em suma, se, por um lado, o exercício de trabalho remunerado possibilita mais chances de escapar das situações mais extremas de privação de renda, por outro, inserções precárias com baixos rendimentos condenam a uma vivência na pobreza ou altamente vulnerável. Diante disso, torna-se importante conhecer o perfil dos trabalhadores mais pobres, como será visto adiante. Antes disso, a inatividade é objeto de um olhar mais acurado, pois permanece sendo o fator mais determinante das situações mais agudas de privação de renda, visto que 42,7% dos extremamente pobres, 37% dos pobres e 30,4% dos vulneráveis estavam totalmente desvinculados do mercado de trabalho em 2011.

4.2 Inatividade e pobreza

Entre a população pobre e miserável, observam-se inicialmente altas taxas de inatividade entre crianças, adolescentes e idosos, fato absolutamente coerente com a desobrigação laboral reconhecida a estes grupos. Todavia, sobressai a elevada taxa de inatividade tanto entre os jovens (de 18 a 29 anos) quanto entre os adultos (de 30 a 59 anos), como mostra a tabela 12. Em 2012, pouco mais da metade dos jovens em situação de miséria era inativa (51,1%). Esta porcentagem não é muito diferente entre os adultos: 47,6%. Apesar de ser um pouco mais baixa, a desconexão com o mundo do trabalho era também bastante elevada entre os jovens e os adultos pobres (41,7% e 29,3%, respectivamente).

A inclusão desses jovens e adultos no mundo do trabalho representa, sem dúvida, o maior desafio para a reversão do quadro de pobreza no qual vivem. A ausência de rendimentos do trabalho torna-os completamente dependentes das transferências assistenciais, as quais sozinhas são insuficientes para uma vida fora da pobreza, dados os seus baixos valores. Ademais, a oportunidade de uma inserção laboral digna constitui um direito negado a estas pessoas, comprometendo o exercício pleno de sua cidadania.

TABELA 12
Distribuição dos pobres, extremamente pobres e vulneráveis, segundo condição de atividade e faixa etária (2012)
(Em %)

Extremamente pobres				
Idade	Ocupado	Desocupado	Inativo	Total
De 10 a 13 anos	6,98	0,48	92,54	100
De 14 a 17 anos	20,29	6,43	73,29	100
De 18 a 29 anos	26,88	22,05	51,07	100
De 30 a 59 anos	36,23	16,22	47,55	100
60 anos ou mais	14,15	3,29	82,57	100
Pobres				
Idade	Ocupado	Desocupado	Inativo	Total
De 10 a 13 anos	7,45	0,19	92,36	100
De 14 a 17 anos	22,11	4,65	73,24	100
De 18 a 29 anos	47,33	10,99	41,68	100
De 30 a 59 anos	65,80	4,89	29,32	100
60 anos ou mais	34,42	0,56	65,02	100
Vulneráveis				
Idade	Ocupado	Desocupado	Inativo	Total
De 10 a 13 anos	3,23	0,32	96,45	100
De 14 a 17 anos	19,97	6,47	73,56	100
De 18 a 29 anos	60,00	10,16	29,84	100
De 30 a 59 anos	69,53	3,79	26,68	100
60 anos ou mais	26,03	0,66	73,31	100

Fonte: IBGE (2012).

Analisando-se as características dos inativos em situação de pobreza e miséria, a baixa escolaridade destaca-se como um traço marcante, sendo ainda mais preocupante no caso dos adultos, como mostra a tabela 13. Aproximadamente um terço destes inativos não possui sequer quatro anos de estudos, tempo mínimo necessário para completar o primeiro ciclo do ensino fundamental (antigo primário),

e, o que é ainda mais grave, 22,8% deles não possuem nenhum ano de estudo. Embora a situação entre os jovens seja um pouco melhor, quase a metade deles (49,1%) tem no máximo o ensino fundamental completo – grau de escolaridade correspondente a oito anos de estudo. Este número assinala uma realidade ainda mais grave, pois seu cálculo desconsiderou as pessoas de 18 a 24 anos que estavam frequentando escola. Ou seja, os jovens aqui considerados tinham baixa escolaridade, eram inativos e não frequentavam a escola no momento da pesquisa.

A baixíssima escolaridade certamente é um fator que reduz o leque de possibilidades de inserção laboral desse público, sobretudo quando se trata da inserção como assalariados no mercado de trabalho. Os dados mostram que, embora presente entre os inativos pobres de um modo geral, a baixa escolaridade é um problema mais grave entre os adultos que entre os jovens, o que torna a inserção destes, relativamente, mais fácil. Esta diferença deve ser considerada na elaboração de estratégias de qualificação e inclusão produtiva direcionadas a este público.

TABELA 13
Distribuição dos inativos pobres e extremamente pobres, segundo grau de instrução (2012)
(Em %)

Anos de instrução	Inativos		Total
	De 18 a 29 anos	De 30 a 64 anos	
Sem instrução	7,0	22,8	17,5
De 1 a 3	9,2	18,2	15,2
De 4 a 8	49,1	40,6	43,4
De 9 a 12	32,7	15,2	21,1
13 anos ou mais	1,8	2,9	2,5
Não determinado	0,3	0,3	0,3
Total	100	100	100

Fonte: IBGE (2012).

A inatividade entre os mais pobres apresenta-se como problema mais concentrado no meio urbano não metropolitano e no meio rural. Metade dos pobres e miseráveis inativos em 2012 residia em áreas urbanas não metropolitanas e 30% deste contingente vivia no meio rural (tabela 14). As metrópoles apresentam uma concentração um pouco menor (20%); fato compreensível por serem áreas com mais circulação de renda e riqueza e; assim, propiciarem mais oportunidades, ainda que sejam estas informais e com baixo rendimento.

TABELA 14
Distribuição dos pobres e extremamente pobres inativos, segundo situação do domicílio (2012)

Idade	Urbano metropolitano	Urbano não metropolitano	Rural	Total
De 18 a 29 anos	5	18	12	35
De 30 a 60 anos	14	34	17	65
Total	20	51	29	100

Fonte: IBGE (2012).

Destaca-se ainda que a falta de acesso ao mercado de trabalho atinge, sobretudo, os negros e as mulheres: 70,8% dos inativos são negros e 75,8% são mulheres (tabela 15). Ser mulher e negra significa encontrar dificuldades ainda maiores de inserção laboral, a julgar pela maioria dos inativos ser constituída por elas (54,2%). Uma análise da inserção da população negra no mercado de trabalho pode ser encontrada no capítulo sobre igualdade racial deste periódico; entretanto, os dados aqui apresentados reforçam a importância de políticas específicas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial. A alta representatividade das mulheres entre os inativos remete ainda aos problemas de sua colocação no mercado de trabalho, frequentemente associados à insuficiência da oferta pública de creches, sobretudo danosa para as famílias pobres monoparentais chefiadas por mulheres, como observaram Castro e Modesto (2010).

TABELA 15
Distribuição dos pobres e extremamente pobres inativos, segundo sexo e raça (2012)

Raça	De 18 a 29 anos		De 30 a 64 anos		Total
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Branco	5,9	19,7	8,1	21,8	28,4
Pardos	12,9	50,9	14,0	44,4	60,2
Negros	3,1	6,4	3,0	8,2	10,6
Outras	0,3	0,7	0,2	0,4	0,7
Total	100		100		100

Fonte: IBGE (2012).
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Se a inatividade é um traço marcante de boa parcela dos pobres e miseráveis, há também de se reconhecer um contingente expressivo de trabalhadores para os quais a desvinculação temporária e involuntária com o mercado de trabalho os condena a uma situação de forte privação de renda. Os desocupados

e/ou desempregados aumentaram sua participação entre os extremamente pobres e constituem uma porcentagem significativa da PIA em situação de pobreza (tabela 10). Possivelmente, são trabalhadores das franjas inferiores do mercado de trabalho, sem acesso à proteção frente aos riscos sociais relacionados ao mundo do trabalho. Consequentemente, o desemprego involuntário os leva automaticamente à condição de pobreza e indigência. O contingente é composto quase igualmente de jovens (46%) e adultos (54%). Quanto à escolaridade, observa-se que a maioria (57%) tem no máximo oito anos de estudo; portanto, boa parte dos desempregados pobres e miseráveis sequer tem o ensino fundamental completo (tabela 16).

TABELA 16

Distribuição dos pobres e extremamente pobres desempregados segundo o grau de escolaridade (2012)

Anos de instrução	Desempregados		Total
	De 18 a 29 anos	De 30 a 64 anos	
Sem instrução	2	12	7
De 1 a 3	4	15	10
De 4 a 8	41	39	40
De 9 a 12	50	27	38
13 anos ou mais	3	7	5
Não determinado	1	0	1
Total	100	100	100

Fonte: IBGE (2012).

Por fim, além de inativos e desempregados, cabe reconhecer que um conjunto expressivo de trabalhadores está em situação de pobreza e miséria, a despeito de sua participação no mercado de trabalho. Como será visto a seguir, trata-se principalmente dos produtores agrícolas e de trabalhadores vinculados ao emprego informal, ao trabalho autônomo e ao trabalho sem remuneração.

4.3 Explorando algumas características dos trabalhadores pobres e miseráveis

De modo geral, os dados sobre inserção ocupacional mostram que os trabalhadores melhoraram de condição no período 2004-2012, independentemente do tipo de inserção. Se, por um lado, em termos absolutos, diminuiu-se o número de trabalhadores em situação de miséria, pobreza e vulnerabilidade, por outro, é também visível a redução de pobres, miseráveis e vulneráveis entre os trabalhadores, qualquer que seja o tipo de inserção ocupacional (tabela 17).

TABELA 17
Distribuição da população ocupada por posição na ocupação e segundo estratos de renda

Posição na ocupação	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não pobres		Total	
	2004	2012	2004	2012	2004	2012	2004	2012	2004	2012
Empregados formais (exceto trabalhador doméstico)	0,3	0,0	4,8	0,5	53,0	35,3	41,8	64,2	100	100
Empregados informais (exceto trabalhador doméstico)	4,9	1,0	15,5	5,7	57,8	53,4	21,8	39,9	100	100
Empregadores	0,4	0,1	2,0	0,3	23,9	12,5	73,7	87,0	100	100
Empregado doméstico formal	0,5	0,0	7,4	0,3	75,4	46,9	16,8	52,8	100	100
Empregado doméstico informal	5,6	1,3	16,9	6,5	68,9	63,0	8,6	29,3	100	100
Produtores agrícolas ¹	18,9	12,5	24,7	15,8	46,9	49,9	9,4	21,8	100	100
Trabalhadores autônomos (em atividades não agrícolas)	3,9	0,8	10,1	3,4	53,5	41,6	32,4	54,3	100	100
Trabalhadores não remunerados (em atividades não agrícolas)	4,8	2,3	12,5	5,9	48,3	47,2	34,4	44,6	100	100

Fonte: IBGE (2004; 2012).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Produtores agrícolas incluem todos que nesse setor de atividade são trabalhadores autônomos, não remunerados ou empregados na produção para autoconsumo.

Como visto anteriormente, dado o bom desempenho do mercado de trabalho, a inserção laboral, sobretudo quando remunerada por um SM ou mais, tornou-se o principal mecanismo para escapar da pobreza e, principalmente, da extrema pobreza. Contudo, há de se reconhecer a permanência de um segmento amplo de trabalhadores para o qual o exercício do trabalho não é suficiente para superar tais situações. Cerca de 22% dos ocupados em 2012 possuíam rendimentos inferiores ao salário mínimo, o que certamente contribui para uma vida com severas privações (tabela 18).

De outra perspectiva, pode-se enunciar que a grande maioria dos trabalhadores pertencentes ao estrato de famílias extremamente pobres auferem baixíssima remuneração: para 88,2% deles, os rendimentos do trabalho são inferiores ou igual a um quarto do SM. Seu rendimento médio mensal era de apenas R\$ 50,00 em 2012. Por sua vez, a grande maioria dos trabalhadores em situação de pobreza (68,6%) auferia rendimentos menores ou iguais a 1/2 SM (tabela 18).

Embora com rendimentos um pouco melhores, cabe lembrar que os trabalhadores vulneráveis vivenciam uma situação de risco iminente da pobreza. Para um terço deles, os rendimentos do trabalho estão entre meio SM e um SM. Logo, para estes trabalhadores miseráveis, pobres e vulneráveis, a renda do trabalho não é suficiente para a superação de suas privações ou inseguranças. Ampliar os rendimentos oriundos do trabalho, portanto, é o grande desafio para a superação da pobreza, da miséria e da vulnerabilidade entre estes trabalhadores.

TABELA 18
Distribuição da população ocupada segundo rendimentos do trabalho e posição nos estratos conforme a renda familiar – Brasil (2012)
(Em %)

Rendimentos do trabalho em proporção do SM ¹	Extremamente pobres	Pobres	Vulneráveis	Não pobres	Total
Menor ou igual a um quarto de SM	88,19	41,95	10,62	2,75	8,54
Maior que um quarto de SM e menor ou igual a meio SM	10,08	26,64	8,14	1,30	5,08
Maior que meio SM e menor que um SM	1,55	20,49	14,98	3,54	8,76
Igual a um SM	0,08	6,17	17,94	7,65	11,69
Maior que um SM	0,11	4,75	48,32	84,77	65,93
Total	100	100	100	100	100
Rendimento médio (R\$)	50,08	244,61	693,84	2.054,32	1.407,86

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Salário mínimo vigente em 2012: R\$ 622,00.

Analisando a distribuição da PIA por posição na ocupação, segundo estratos de renda, agora comparando as PNADs 2004 e 2012, mais uma vez, sobressai à primeira vista a alta relevância de alguma renda do trabalho para escapar às situações mais graves de insuficiência de renda, dado o forte crescimento dos inativos entre os pobres e extremamente pobres. Porém, percebe-se a presença significativa de trabalhadores nestas situações, os quais predominam em determinados tipos de ocupação. Os produtores agrícolas⁶⁸ constituem a principal parcela da PIA ocupada em situação de pobreza e miséria. Embora tenha havido uma redução significativa, em termos absolutos, da extrema pobreza e da pobreza entre os produtores agrícolas,⁶⁹ há uma alta participação destes trabalhadores nestas situações

68. Estão incluídos nessa categoria todos que, nesse setor de atividade, são trabalhadores autônomos, não remunerados ou engajados na produção para autoconsumo.

69. Comparando-se dados das PNADS 2012 e 2004, nota-se que houve redução no número de produtores agrícola vivendo na extrema pobreza (48,5%) e na pobreza (49,8%), como visto na tabela 11.

(aproximadamente um quarto). Pode-se inclusive afirmar que a extrema pobreza e a pobreza são compostas, sobretudo, de inativos e de produtores agrícolas, uma vez que, juntos, eles representavam 73,6% da PIA miserável e 58,1% da PIA pobre em 2012 (tabela 19).

TABELA 19
Distribuição da PIA por posição na ocupação segundo estratos de renda (2004 e 2012)
(Em %)

Posição na ocupação	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não-pobres		Total	
	2004	2012	2004	2012	2004	2012	2004	2012	2004	2012
Empregados formais (exceto trabalhador doméstico)	1,64	0,26	11,22	4,55	28,17	27,96	41,50	46,50	28,41	35,17
Empregados informais (exceto trabalhador doméstico)	10,21	3,15	15,13	13,93	12,85	11,82	9,04	8,08	11,89	9,82
Empregadores	0,20	0,10	0,51	0,22	1,36	0,75	7,82	4,75	3,04	2,65
Empregado doméstico formal	0,12	-	0,91	0,11	2,12	1,62	0,88	1,67	1,50	1,53
Empregado doméstico informal	3,88	1,44	5,50	5,49	5,11	4,82	1,19	2,05	3,96	3,40
Produtores agrícolas ¹	29,00	24,57	17,83	24,06	7,71	6,84	2,89	2,73	8,78	6,08
Trabalhadores autônomos (em atividades não agrícolas)	8,42	3,00	10,20	10,06	12,26	11,21	13,87	13,38	12,25	11,97
Trabalhadores não remunerados (em atividades não agrícolas)	0,75	0,45	0,92	0,90	0,80	0,65	1,07	0,56	0,89	0,61
Desocupados/desempregados	15,89	17,98	9,31	6,62	5,94	5,51	2,63	1,79	5,97	4,13
Inativos	29,89	49,04	28,47	34,04	23,68	28,83	19,11	18,49	23,31	24,64
Total da PIA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PIA (milhões)	5.742.695	3.490.250	12.184.061	4.528.939	53.548.543	50.274.354	28.679.493	55.019.093	100.154.792	113.312.636
PIA (% da população)	43,17	51,16	46,74	45,32	57,50	56,96	65,57	66,65	56,83	60,39

Nota ¹ Produtores agrícolas incluem todos que nesse setor de atividade são trabalhadores autônomos, não remunerados ou empregados na produção para autoconsumo.

Obs.: a PIA aqui é definida como a população de 16 a 64 anos, excluindo-se as pessoas de 16 a 24 anos que estavam frequentando escola.

O dado que reporta uma grande proporção de produtores agrícolas em situação de pobreza e extrema pobreza não traduz, entretanto, as especificidades das condições de vida e trabalho no campo, que precisariam ser ponderadas com um nível de detalhamento que escapa ao escopo desta seção. Pode-se, porém, indicar que, na medida em que a fórmula usual de aferição da pobreza se restringe à renda monetária, ela exclui a importante contribuição que a produção para o autoconsumo representa para a economia doméstica das famílias rurais. Isto significa que,

se no cômputo da renda monetária fossem consideradas as despesas não realizadas por estas famílias graças à produção para o autoconsumo, a proporção de ocupados agrícolas em situação de pobreza e extrema pobreza, com certeza, seria menor. É certo, porém, que, mesmo com a adoção de uma concepção multidimensional de pobreza, que englobasse aspectos como escolaridade e acesso a serviços, os pobres do campo continuariam entre os mais pobres – em parte porque tais dimensões têm correlação com a renda.

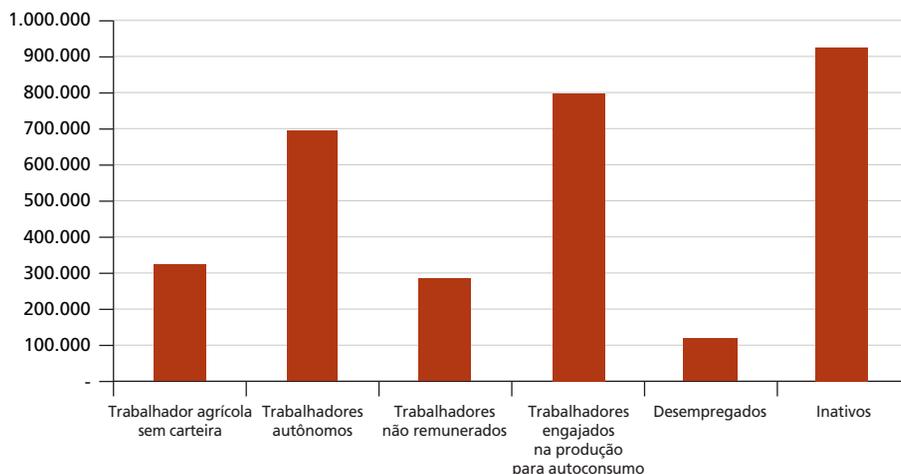
A ideia de integração econômica da população pobre via assalariamento formal parece ter pouca aderência à realidade socioeconômica do campo: com efeito, cerca de dois terços da população rural ocupada estão fora de qualquer relação de assalariamento formal (mesmo das temporárias), na medida em que pertencem ao setor da agricultura familiar. Para este público, predominante no meio rural brasileiro em termos demográficos e sociais, outras estratégias políticas de redução da pobreza têm tido resultados mais significativos. A primeira delas é uma política diferenciada de crédito para a produção – o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) –, e a segunda, mais recente e promissora, é uma política de compra pública da produção, promovida na forma de dois programas – o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), financiado em sua maior parte pelo MDS, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Merenda Escolar) –, que restituem aos produtores uma renda maior, na medida em que os tornam mais independentes da ação de intermediários na etapa de comercialização.

Embora em proporção um pouco menos expressiva, há também um contingente de trabalhadores urbanos que permanece na pobreza, a despeito de suas atividades laborais. Tais trabalhadores estão particularmente vinculados ao emprego informal, ao trabalho autônomo e ao trabalho sem remuneração. Eles representam 30,4% da população pobre em idade ativa em 2012.

Considerando-se a PIA pobre e extremamente pobre vivendo no meio rural, nota-se inicialmente a grande presença de inativos,⁷⁰ comentada anteriormente, e de trabalhadores autônomos e engajados na produção para autoconsumo. Isto significa que, admitindo-se somente os ativos, a pobreza e a miséria no campo atinge principalmente os pequenos produtores.

70. Considerou-se como população em idade ativa (PIA) a população entre 16 e 60 anos, excluindo-se a de 16 a 24 anos que frequenta a escola. Portanto, o alto nível de inatividade não se deve à presença de estudantes.

GRÁFICO 12
PIA rural pobre e extremamente pobre, segundo inserção ocupacional (2012)



Fonte: IBGE (2012).

Convém destacar também a forte presença de trabalhadores por conta-própria e empregados informais (não vinculados a atividades agrícolas) entre os pobres e miseráveis em idade ativa. É certo que, dada a importância adquirida pela renda do trabalho, até mesmo parte destes trabalhadores logrou superar a miséria e a pobreza na primeira década do novo milênio (tabela 17); contudo, para boa parte deles, o desempenho de uma atividade laboral não é suficiente para superar a pobreza ou mesmo viver fora da vulnerabilidade. De fato, os trabalhadores autônomos e os empregados informais (inclusive empregado doméstico) representavam quase 30% da PIA pobre em 2012.

A acentuada heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro implica um leque variado de condições de trabalho, às quais se associam remunerações, riscos e proteções distintas (Ipea, 2010). Nesta miríade, sabe-se que é equivocado tratar como homogêneo o diversificado conjunto de trabalhadores autônomos. Uma vez que este compreende desde o trabalho por conta-própria voltado para a subsistência até situações de emprego assalariado disfarçado, é muito provável que os trabalhadores autônomos pobres e extremamente pobres aqui analisados sejam justamente aqueles mais vulneráveis e desprotegidos no amplo e diversificado universo de trabalhadores por conta-própria.

Diante da forte presença de trabalhadores conta-própria entre os mais pobres, faz-se necessário um comentário sobre a atual estratégia de melhorar a inclusão produtiva dos mais pobres, conduzida no âmbito do BSM. Dada a difícil integração deste público ao assalariamento formal, o foco tem recaído na sua inserção como conta-própria e empreendedor.⁷¹ Como grande parte do público extremamente pobre é inativo, isto pode ser uma alternativa à miséria, logo com virtudes reconhecíveis. Contudo, como mostram os dados aqui analisados, é bastante significativa a presença de trabalhadores por conta-própria entre os pobres e vulneráveis. A forte presença de trabalhadores por conta-própria e empregados informais entre os segmentos mais pobres da população revela problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro cujo enfrentamento implicará necessariamente repercussões positivas para redução da pobreza e da miséria. Ou seja, políticas focalizadas voltadas para melhor inserção laboral dos mais pobres, e atuantes no lado da oferta de trabalho, precisam ser combinadas com outras que atuem pelo lado da demanda, de modo a favorecer a incorporação na lógica capitalista de produção daqueles segmentos mais precarizados da economia informal. Neste sentido, coloca-se como alternativa importante a ampliação do assalariamento entre estes trabalhadores, uma vez que pode propiciar ocupações menos precárias e com maior nível de proteção frente aos riscos sociais. Todavia, tendo em vista os limites à expansão do assalariamento historicamente presentes na economia nacional, cabe pensar em estratégias que reduzam os riscos e as vulnerabilidades típicas à inserção como conta-própria (Ipea, 2010).

Analisando mais de perto o perfil desses trabalhadores pobres e miseráveis precariamente inseridos, a baixa escolaridade desponta como aspecto marcante que certamente compromete as chances de melhor inserção no mercado de trabalho: 29,4% deles não têm sequer quatro anos completos de instrução; ou seja, não possuem nem o primário completo. Assim como observado no caso dos inativos, os adultos têm menos escolaridade que os jovens. Quase um quarto dos adultos não tem instrução alguma e quase a metade (46,3%) não possui nem quatro anos de instrução. Por sua vez, os jovens possuem melhor escolaridade: 55,5% têm ao menos nove anos de estudo (tabela 20). Isto torna relativamente mais fácil a inserção dos jovens, até mesmo porque se pode ofertar a estes um leque mais amplo de cursos de qualificação.

71. Segundo informações do MDS, o Programa Crescer – Microcrédito Produtivo Orientado, que faz parte do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), atendeu a quase 1 milhão de beneficiários do Bolsa Família, entre setembro de 2011 e agosto de 2013. No mesmo período, 1,1 milhão de operações foram realizadas por integrantes de famílias de baixa renda que não recebem Bolsa Família, mas estão inscritas no CadÚnico do governo federal. O Programa Crescer oferece crédito para microempreendedores individuais e pessoas físicas, privilegiando os segmentos mais pobres da população. Além de viabilizar a criação de novos empreendimentos, o programa também estimula a formalização dos empreendimentos existentes e a ampliação do número de microempreendedores individuais (MEIs).

TABELA 20
Distribuição dos trabalhadores pobres e extremamente pobres precariamente ocupados, segundo grau de escolaridade (2012)
 (Em %)

Anos de instrução	Precariamente ocupados ¹		Total
	De 18 a 29 anos	De 30 a 64 anos	
Sem instrução	4,93	23,42	13,79
De 1 a 3 anos	8,98	22,90	15,65
De 4 a 8 anos	29,95	29,24	29,61
De 9 a 12 anos	51,57	22,22	37,51
13 anos ou mais	3,90	0,84	2,43
Não determinado	0,66	1,38	1,00
Total	100	100	100

Fonte: IBGE (2012).

Nota: ¹ Ocupados sem remuneração (em atividades não agrícolas) ou na produção para autoconsumo (em atividades não agrícolas).

Sejam jovens ou adultos, os trabalhadores por conta-própria e empregadores pobres e miseráveis (e vinculados a atividades não agrícolas) estão principalmente concentrados nas atividades de construção e de comércio e reparação. A indústria de transformação também absorve uma parcela significativa destes trabalhadores, como mostra a tabela 21.

TABELA 21
Trabalhadores por conta própria e empregadores, pobres e extremamente pobres, segundo setor de atividade (2012)

Setor de atividade	De 16 a 29 anos	De 30 a 64 anos	Total
Indústria da transformação	10,74	17,54	15,92
Outras atividades industriais	-	-	-
Comércio e reparação	26,74	32,22	30,91
Alojamento e alimentação	5,09	8,34	7,56
Construção	27,66	22,11	23,43
Transporte, armazenagem e comunicação	12,49	10,58	11,04
Administração pública	-	-	-
Educação, saúde e serviços sociais	1,26	0,53	0,70
Outros serviços	13,35	6,57	8,19
Outras atividades	1,23	0,47	0,65
Atividades mal definidas	1,43	1,64	1,59
Total	100	100	100

Fonte: IBGE (2012).

Obs.: as informações não se aplicam para o setor de atividades agrícolas.

Os empregados sem carteira assinada e em situação de pobreza e miséria estão principalmente no trabalho doméstico (45,6%), como mostra a tabela 22. Este dado chama atenção para a necessidade de redução da presença deste tipo de ocupação na matriz do emprego nacional, como requisito para alcançar um patamar mais avançado de desenvolvimento. O trabalho doméstico é, sem dúvida, o principal reduto dos empregados sem carteira assinada mais pauperizados; contudo, há também de registrar a presença destes trabalhadores no setor de construção e comércio e reparação, assim como observado no caso dos trabalhadores conta-própria.

TABELA 22

Empregados sem carteira assinada, pobres e extremamente pobres, por setor de atividade (2012)

Setor de atividade	De 16 a 29 anos	De 30 a 64 anos	Total
Indústria da transformação	9,01	8,03	8,44
Outras atividades industriais	-	0,55	0,32
Trabalho doméstico	36,67	51,96	45,59
Comércio e reparação	16,69	10,38	13,01
Alojamento e alimentação	5,47	4,19	4,72
Construção	15,98	9,85	12,40
Transporte, armazenagem e comunicação	2,93	3,10	3,03
Administração pública	2,46	4,05	3,38
Educação, saúde e serviços sociais	3,47	2,73	3,04
Outros serviços	4,48	2,65	3,41
Outras atividades	2,84	2,51	2,65
Atividades mal definidas	-	-	-
Total	100	100	100

Fonte: IBGE (2012).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: as informações não se aplicam para o setor de atividades agrícolas.

4.4 Considerações finais

O bom desempenho do mercado de trabalho nos últimos anos evidenciou a importância da conexão com o trabalho para superação da miséria. Estudos apontam que as transferências assistenciais do Bolsa Família, embora tenham ampliado sua participação na renda dos mais pobres durante a primeira década dos anos 2000, apenas promoviam a saída da pobreza quando conjugadas à renda do trabalho ou de outras transferências previdenciárias e/ou assistenciais. Assim, no período 2004-2012, ocorre uma mudança substantiva no perfil da extrema pobreza e da pobreza. Enquanto a primeira se torna mais determinada pela desconexão com

o mercado de trabalho, a segunda se mantém principalmente como produto de inserção laboral precária com baixos rendimentos, principalmente nas atividades agrícolas, mas também no trabalho por conta-própria e no emprego informal.

Esse cenário evidencia um duplo desafio ao enfrentamento à pobreza no país. O primeiro diz respeito à redução da alta inatividade entre os miseráveis; tarefa que conta com a dificuldade adicional: a baixíssima escolaridade deste público. O segundo desafio diz respeito à ampliação dos rendimentos do trabalho de um segmento de trabalhadores mais pauperizados, principalmente produtores agrícolas, mas também trabalhadores por conta-própria e empregados informais.

A situação de pobreza e miséria enfrentada por esses trabalhadores evidencia problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro que extrapolam a dimensão das estratégias específicas de combate à pobreza, remetendo inclusive para as desigualdades regionais que marcam o padrão de desenvolvimento do país. Por isso, avanços na redução da pobreza requerem não apenas políticas específicas que atuem pelo lado da oferta de trabalho deste público, mas também políticas macroeconômicas, de desenvolvimento regional e setoriais que atuem pelo lado da demanda por trabalho e assim favoreçam a emergência de melhores oportunidades de inserção. O retrato da matriz ocupacional revela espaços consideráveis para a ampliação do assalariamento formal em substituição a inserções precárias no trabalho por conta-própria e no emprego informal. Todavia, tendo em vista que o assalariamento não se colocará para todos, é importante garantir melhor acesso aos meios de produção, aos mercados e à proteção social àqueles cujo caminho será o empreendedorismo ou o desenvolvimento de atividades agrícolas. Em suma, o enfrentamento à pobreza exige estratégias coordenadas e integradas em um projeto nacional de desenvolvimento preocupado com a redução das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 dez. 1997.

_____. _____. Lei nº 10.689, 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jun. 2003.

_____. _____. Secretaria de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)**. Brasília: SDH/PR, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 350, de 3 de outubro de 2007. Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social – Suas, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Brasília: MDS, 2007.

_____. _____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009a.

_____. _____. **Protocolo Nacional de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Brasília: MDS, 2009b.

_____. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, dez. 2009c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS**: versão atualizada e revisada – 2006-2010. Brasília: MDS, 2010a. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 13).

_____. _____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 17, de 11 de junho de 2010. Referenda a Resolução da Comissão Intergestora Tripartite – CIT nº 7, de 7 de junho de 2010. Brasília: MDS, 11 jun. 2010b.

_____. _____. **Orientações técnicas**: centro de referência especializado para população em situação de rua – centro POP. Brasília: MDS, 2011.

_____. _____. **Norma Operacional Básica do Suas**. 2012a.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. Brasília: MDS, 2012b. 2 v.

_____. _____. **Censo Suas 2012**: Cras, Creas, centros POP, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual e unidades de acolhimento. Brasília: MDS, 2013a.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Relatório de Gestão 2012**. Brasília: MDS, 2013b.

_____. **O PBF e a condicionalidade da educação**: resultados de rendimento e movimento escolar. Brasília, fev. 2013c. (Nota Técnica, n. 34).

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare State*. **Lua nova**, São Paulo, n. 24, 1991.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003**. Brasília: IBGE, 2003.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004**. Brasília: IBGE, 2004.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011**. Brasília: IBGE, 2011.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012**. Brasília: IBGE, 2012.

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

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. *In*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 57-86.

_____. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. *In*: FONSECA, A; FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 2.

JANNUZZI, P. M.; PINTO, A. R. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

LEICHSENRING, A. R. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1.283).

MESQUITA, A. C.; JACCOUD, L.; SANTOS, M. P. Perspectivas para o sistema de garantia de renda no Brasil. *In*: IPEA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. p. 345-418.

MIOTO, R. C. T. Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Brasília: UnB, 2000. mod. 4.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.814).

OSÓRIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F. **Bolsa Família after Brasil Carinhoso: an analysis of the potential for reducing extreme poverty.** Brasília: IPC-IG, 2013. (Policy Research Brief, n. 41).

OSÓRIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil.** Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.619).

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 monitoramento e avaliação**, n. 3, p. 4-25, jan./jun. 2012.

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

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2000. p. 70.

RASELLA, D. *et al.* Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The lancet**, v. 382, n. 9.886, p. 57-64, July 2013.

REPÓRTER BRASIL. **Brasil livre de trabalho infantil: contribuições para o debate sobre a eliminação das piores formas do trabalho de crianças e adolescentes.** São Paulo, 2013.

RUA, M. G. **Avaliação da integração do programa de erradicação do trabalho infantil (Peti) ao Programa Bolsa-Família (PBF).** Brasília: FNPETI; OIT, jan. 2007.

SANTOS, C. Resultados do Censo Suas 2012. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL. **Anais...** Brasília: MDS, 2013.

SOARES, F. V. Para onde caminham os programas de transferências condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

SOARES, S. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais.** Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.381).

SOARES, S. *et al.* Os impactos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, out. 2009. (Texto para Discussão, n. 1.424).

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2009. (Texto para Discussão, n. 1.396).

SOUZA, C. **Cooperação federativa e efetividade das políticas públicas: o papel do Estado-membro**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL COOPERAÇÃO FEDERATIVA: ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Brasília: ESAF, 18 nov. 2009.

TAPAJÓS, L.; QUIROGA, J. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. **Caderno de estudos: desenvolvimento em debate**. Brasília, n. 13, 2010.

TEIXEIRA, S. M. **Trabalho Interdisciplinar nos Cras: um novo enfoque e trato à pobreza?** Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/7032>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 25 nov. 2009.

_____. _____. **Censo Suas 2010: Cras, Creas, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual, entidades beneficentes**. Brasília: MDS, 2011.

_____. _____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Análise da evolução e perfil de recursos humanos dos Cras de 2007 a 2011. **Estudos técnicos Sagi**, Brasília, n. 12, 2012.

_____. _____. **Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: passo a passo**. Brasília: MDS, abr. 2013.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ; CLAVES – CENTRO LATINO AMERICANO DE ESTUDO DA VIOLÊNCIA E SAÚDE JORGE CARELI; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento**. Brasília: Fiocruz; Claves; MDS, 2009.

FNPETI – FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ao Programa Bolsa Família (PBF)**. Brasília: FNPETI; OIT, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos estados brasileiros**: 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

JACCOUD, L. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. *In*: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. (Orgs.). **Previdência social**: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTR, 2008. p. 563-579.

KAMIMURA, A. L. M. **A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho**: um estudo no Balcão de Empregos da Associação dos Paraplégicos de Uberlândia-MG (Aparu). 2009. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

PATRÍCIO, L. O. Fecundidade por regiões e faixas de renda domiciliar *per capita* nos censos demográficos 2000 e 2010. **Estudos técnicos Sagi**, Brasília, n. 6, 2012.

SILVA, E. R. A. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea; Conanda, 2004.

SAÚDE

1 APRESENTAÇÃO

Dificuldades para contratação e fixação de médicos na atenção básica em determinadas localidades, falta de especialistas para colocar em funcionamento as unidades de pronto atendimento (UPAs) e os centros de especialidades odontológicas (CEOs), insuficiência de profissionais e/ou falta de capacitação destes para o atendimento de urgências e emergências foram alguns dos fatores citados em edições anteriores deste periódico (BPS) como empecilhos para o avanço em determinadas políticas na área de saúde. E a falta de profissionais médicos parece ser o problema mais visível para a população que utiliza os serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), como apontado por diversas pesquisas de opinião.

A saúde é intensiva em pessoal. Independentemente do modelo do sistema de saúde, a força de trabalho é um componente essencial para garantir a prestação de serviços. Não é possível garantir qualidade na prestação de serviços de saúde sem pensar adequadamente a formação e a regulação do mercado de trabalho em saúde.

Em países com serviços nacionais de saúde, que se propõem ser universais e equânimes, além da demanda em quantidade, a questão da composição e da distribuição geográfica desses profissionais torna-se ainda mais relevante.

O SUS, pensado para ser um serviço nacional de saúde nos moldes do sistema britânico ou espanhol, enfrenta vários desafios presentes também nesses sistemas de saúde, mas ainda convive com uma grande desigualdade social, econômica e regional. Um dos frutos dessa desigualdade é a possibilidade de parcela da população (25%) ter planos e seguros de saúde e acessar serviços por essa via, podendo, em alguns momentos, se beneficiar do sistema público, às vezes com maior celeridade que a parcela da população que depende exclusivamente do SUS. Adicionalmente, a organização da rede de serviços de saúde varia de uma grande participação pública na atenção básica a uma elevada participação privada na oferta de serviços de apoio a terapia e diagnóstico.

Esta edição do BPS tem como tema especial o trabalho, que, neste capítulo, será tratado na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, apontando questões e ações relacionadas a níveis de atenção, assistência farmacêutica e gestão, bem como na seção *Tema em destaque*. A seção *Tema em destaque* centra-se no

Programa Mais Médicos, que foi apresentado pelo governo como medida para ampliar a oferta de profissionais nas periferias das grandes cidades e em áreas remotas, bem como para adequar a formação médica às necessidades do SUS. A parte de *vigilância em saúde* foge um pouco da questão de recursos humanos em saúde para discutir alguns problemas relacionados à saúde e à segurança no trabalho.

A seção *Fatos relevantes* trata da Lei do Ato Médico, que está diretamente ligada ao tema trabalho, mas também aborda outras questões não relacionadas ao tema, que foram objeto da política de saúde no último ano e que têm grande impacto sobre o sistema de saúde brasileiro: *i*) o fim da produção do princípio ativo l-asparaginase, usado no tratamento de leucemia linfocítica/linfoblástica e linfomas no âmbito do SUS; *ii*) a publicação de norma exigindo a entrega ao beneficiário por parte das operadoras de planos e seguros de saúde de um documento registrando a razão da negativa de cobertura para exames ou procedimentos em até 48 horas; e *iii*) a nova rodada de perdão das dívidas tributárias dos hospitais sem fins lucrativos (HSFLs), que incluem as santas casas e os hospitais filantrópicos. De certa forma, estas questões ajudam a lembrar da necessidade de se pensar o conjunto do sistema, mesmo quando a discussão pública acaba centrando-se em um assunto específico: a força de trabalho em saúde.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Medidas para manutenção do tratamento de leucemia

Em 2012 um problema para o tratamento oncológico surgiu em escala mundial. A empresa detentora dos direitos de produção¹ do princípio ativo l-asparaginase, usado massivamente para o tratamento de leucemia linfocítica/linfoblástica e linfomas no âmbito do SUS, comunicou aos diversos países em que atua a descontinuação da produção de tal medicamento, o que ocorreu em dezembro daquele ano.

Mesmo sendo um produto comprovadamente seguro e eficaz, a l-asparaginase é considerada um produto antigo, que, por estar há muito tempo no mercado, fornece baixa rentabilidade ao produtor, exigindo entretanto um processo produtivo bastante complexo e caro. Com esta conjunção de fatores, várias empresas farmacêuticas têm cessado a produção dos medicamentos oncológicos que usam este princípio ativo, deixando pacientes sem opção de tratamento.

Até 2012 a l-asparaginase era comprada pelos serviços habilitados em oncologia no SUS de forma descentralizada. Com o risco de desabastecimento, o Ministério da Saúde (MS) centralizou a compra do produto ainda disponível no mercado de forma a garantir a continuidade dos pacientes em tratamento no curto prazo. Paralelamente ocorreram dois eventos que podem representar uma

1. A empresa farmacêutica holandesa Lundbeck, que utilizava a marca "Elpar" para esse produto.

solução de longo prazo para o tratamento desses pacientes, mas não é claro se há ou não risco de descontinuidade: *i*) no início de 2013 o detentor dos direitos da substância pegaspargase,² uma forma modificada da l-asparaginase já comercializada em outros países, iniciou o processo de registro do produto no país; e *ii*) em julho do mesmo ano, o MS anunciou uma parceria entre um laboratório público (Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz) e dois privados (NT Pharma e United Biotech) para produção nacional da l-asparaginase, prevista para 2015.

2.2 Negativa de cobertura na Saúde Suplementar: documentação por escrito

Em vigor desde 7 de maio de 2013, a Resolução Normativa (RN) nº 319, de 5 de março de 2013, da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), obriga as operadoras a entregar, em até 48 horas, ao beneficiário um documento registrando a razão da negativa de cobertura para exames ou procedimentos. O descumprimento da norma provoca multa à operadora e, como no caso da regulação do tempo máximo de espera,³ suspensão da comercialização de planos.

Na Saúde Suplementar, assim como nos mercados de seguro em geral, há a presença de risco moral. Ou seja, por conta dos incentivos gerados pelo seguro, é criado o risco de que o beneficiário de plano ou o prestador de serviços passe a se comportar de maneira diferente do que faria na ausência do seguro. Isto é agravado pela presença de assimetria de informação entre os diversos agentes envolvidos; geralmente o beneficiário de plano e o prestador de serviços têm mais informações sobre as condições do atendimento que a operadora de plano.

Para o consumidor, uma vez beneficiário de um plano de saúde, o custo por exame/consulta é zero, e, para o médico, mais exames garantem um diagnóstico melhor. Ademais, a prática no Brasil é de que os prestadores (médicos, laboratórios, hospitais) sejam remunerados pelas operadoras de planos por procedimento (*fee-for-service*), isto é, quanto mais procedimentos realizados, maior a receita desses agentes.

Esse conjunto de fatores gera fortes incentivos à sobreutilização (quando criada pelo comportamento dos beneficiários) ou indução de demanda (quando criada pelo comportamento dos prestadores), criando ineficiência no sistema e elevando os custos para todos os segurados. Por este motivo é usual que as operadoras disponham de auditorias para avaliar os procedimentos realizados e neguem cobertura de procedimentos, supostamente, indevidos.⁴

2. A empresa norte-americana Sigma-Tau Pharmaceuticals, que o comercializa com o nome "Oncaspar".

3. Resolução Normativa (RN) nº 259, publicada em 17 de junho de 2011, relatada no número anterior desse periódico.

4. São esses fatores que fazem com que as operadoras ofereçam contratos diferenciados que incluam alguns mecanismos que procuram "corrigir" os incentivos aos agentes, como copagamentos para os beneficiários e remuneração diferenciada por desempenho para os prestadores.

O efeito adverso decorrente desse tipo de ação é que as operadoras podem ir além do razoável para controlar os seus gastos, atrasando ou negando o pagamento de prestadores – chamado de glosa médica ou glosa de pagamentos – e negando a cobertura de procedimentos legítimos aos beneficiários, contrariando inteiramente os objetivos da Saúde Suplementar.

A regulação deve então harmonizar os interesses dos diversos agentes envolvidos de forma a defender o interesse público na assistência à saúde.⁵ No caso das glosas e dos atrasos de pagamento, a ANS já havia estabelecido um padrão para registro das atividades entre operadoras e prestadores de forma a documentar estes eventos e coibir irregularidades pela via administrativa.⁶

No caso das negativas de cobertura, não existia uma forma padronizada de registro, o que dificultava a reivindicação dos beneficiários junto à ANS e à justiça, assim como a ação da agência para punição das operadoras. Contudo, mesmo sem essa padronização, os números de casos de reclamação de beneficiários devido à negativa de cobertura junto a ANS já eram expressivos, somando 13.370 casos em 2010, 29.288 em 2011 e 18.933 até maio de 2012.⁷

2.3 O novo programa de perdão das dívidas tributárias das santas casas e dos hospitais filantrópicos

O MS enviou ao Congresso Nacional em regime de urgência um projeto de lei (PL) que trata da situação financeira dos HSFLs – santas casas e hospitais filantrópicos –, e de sua inserção no sistema de saúde, criando incentivos a uma maior participação destas instituições no SUS.⁸ O Programa de Fortalecimento de Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos (Prosus) prevê o abatimento de dívidas tributárias em um prazo de quinze anos, se forem cumpridas algumas exigências e mediante o comprometimento da instituição em aumentar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados ao SUS. A partir da adesão ao programa, o recolhimento das obrigações tributárias correntes permite o perdão da dívida tributária acumulada em valor correspondente ao recolhido.

A adesão ao Prosus requer que a entidade esteja em grave situação financeira, demonstre capacidade de manutenção das atividades por meio de um plano de

5. Conforme estabelece a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000: "Art. 3º A ANS terá por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no país" (Brasil, 2000).

6. Trata-se da Troca de Informações na Saúde Suplementar (TISS), que é um padrão digital em que as informações sobre procedimento devem ser trocadas entre prestador, operadora e agência.

7. Os dados foram obtidos pelo Instituto de Defesa do Consumidor junto a ANS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/audiencias-publicas-1/realizadas-em-2013/10.4-planos-de-saude/idec.pdf>>. Acesso em: 29 de ago. 2013.

8. Projeto de Lei nº 5.813/2013.

recuperação econômica e financeira e aumente a quantidade dos serviços disponibilizados ao SUS em pelo menos 5% em relação à quantidade disponibilizada em 2012. Os serviços adicionais devem constar de um rol de procedimentos definidos pelo MS, ser aprovados pelo gestor local e contratados por meio de instrumento legal – por exemplo, convênio – ainda a ser adotado no âmbito do programa.

Os HSFLs são muito importantes para a assistência prestada no SUS, respondendo por mais de 38% dos leitos disponíveis (IBGE, 2010) e por quase 45% das internações realizadas no SUS (Câmara dos Deputados, 2012). Mais de 56% dos HSFLs estão localizados em municípios com até 30 mil habitantes, sendo os únicos a oferecerem leitos em quase mil municípios de menor porte (Câmara dos Deputados, 2012). Tamanha relevância para o sistema de saúde talvez explique o fato de estes hospitais serem objeto de políticas recorrentes que tratam de sua situação financeira e de melhorias de gestão.

O Prosus em muito se assemelha ao Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos, lançado em 2005.⁹ Este programa envolvia a redefinição do papel destas instituições na rede de serviços do SUS, o aprimoramento da gestão institucional e o estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas nas atividades desenvolvidas pela instituição e em melhorias de gestão. O programa teve alcance limitado, e, a julgar pelas semelhanças com o Prosus, os objetivos não foram atingidos.

Edição anterior deste periódico apontou o acompanhamento do cumprimento dos termos do contrato por parte dos hospitais como uma grande fragilidade do Programa de Reestruturação.¹⁰ E o cumprimento dos termos do novo contrato parece ainda mais difícil de ser assegurado, dado o histórico do MS no monitoramento deste tipo de acordo e as novas exigências – entre as quais cabe destacar a dificuldade de monitorar o cumprimento do plano de recuperação econômica.

Os HSFLs fazem jus a diversos benefícios tributários¹¹ e, como contrapartida, devem destinar pelo menos 20% de sua receita bruta¹² ao atendimento gratuito

9. Portaria GM nº 1.721, 21 de setembro de 2005.

10. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 18.

11. As isenções concedidas às entidades sem fins lucrativos (ESFLs) envolvem os três níveis de governo e incluem tributos sobre a renda, a propriedade e as vendas. São exemplos dos tributos em que há imunidade/isenção: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), contribuição da cota patronal junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). E, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), apesar de não se tratarem de tributos sobre a renda, a propriedade e as vendas: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto de Importação e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

12. A receita bruta resulta da soma do resultado da venda de serviços, das receitas financeiras, das receitas provenientes da locação de bens não integrantes do ativo imobilizado e das doações.

ou realizar no mínimo 60% de seus atendimentos no âmbito do SUS. Além das isenções concedidas, as entidades são remuneradas pelos serviços prestados por meio de orçamento global, em alguns casos, ou por meio da Tabela SUS e de incentivos adicionais, como os incentivos de contratualização. O ministro da Saúde fala em acréscimo de R\$ 2 bilhões nos recursos que incentivam a contratualização com o SUS e em dívidas tributárias acumuladas da ordem de R\$ 13 bilhões. Representantes dos HSFLs criticam o Prosus por tratar apenas das dívidas tributárias e não enfrentar o que consideram o principal problema destas instituições, que é o custeio. O principal argumento usado pelas instituições devedoras é a diferença entre a remuneração do SUS e os custos dos procedimentos prestados.

Relatório da subcomissão especial destinada a analisar e diagnosticar a situação em que se encontram os HSFLs da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados alega que, levando-se em conta os benefícios tributários, o SUS remunera, em média, apenas 65% dos custos dos serviços prestados. As maiores discrepâncias encontram-se na assistência de média complexidade (Câmara dos Deputados, 2012). Contudo, como argumentam Bernardes *et al.* (2010), existem HSFLs que conseguem manter suas finanças equilibradas mesmo prestando serviços ao SUS e a resposta à diferença de desempenho pode estar na gestão.

A gestão hospitalar é bastante complexa por diversos motivos e exige gestores competentes e a produção de informações que subsidiem a tomada de decisões e o controle, com destaque para a contabilidade de custos (Lemos e Rocha, 2011). No caso dos HSFLs, a estrutura de gestão envolve diversos atores – por exemplo, os médicos, o presidente ou os provedores da instituição e o administrador hospitalar – que não raro podem ter interesses conflitantes e não serem capacitados para suprir as necessidades administrativas da instituição, afetando seu desempenho financeiro (Bernardes *et al.*, 2010). Quanto ao uso de informações para tomada de decisões, Cunha e Corrêa (2012) enviaram um questionário para 1.677 hospitais filantrópicos com a finalidade de obter informações para uma avaliação de desempenho. Apenas 83 hospitais responderam ao questionário, dos quais somente setenta foram considerados válidos.¹³ Os motivos para a baixa porcentagem de resposta ao questionário podem ser vários, mas certamente a inexistência das informações requeridas pode ser apontada como um dos principais.

2.4 Lei do Ato Médico

Após tramitação por quase onze anos no Congresso Nacional, a chamada Lei do Ato Médico, Lei nº 12.842, de 10 de julho de 2013 (Brasil, 2013e),

13. As razões apontadas pelos autores para descarte dos treze hospitais foram questionários incompletos e em alguns casos por terem sido considerados *outliers*.

foi sancionada com vetos. O governo vetou os componentes da lei que restringiam aos médicos a realização de diagnósticos, a indicação de órteses e próteses não temporárias, a prescrição de órteses e próteses oftalmológicas, a realização de alguns procedimentos invasivos e a exigência de prescrição médica para alguns procedimentos.¹⁴

Os argumentos usados para os vetos foram as dificuldades que seriam impostas ao funcionamento do SUS e ao setor privado por inviabilizar protocolos e diretrizes clínicas estabelecidas no SUS e em rotinas e protocolos consagrados nos estabelecimentos privados de saúde. Sem os vetos, a lei impediria a continuidade de inúmeros programas de saúde que funcionam a partir da atuação integrada dos profissionais de saúde – por exemplo, os programas de prevenção e controle à malária, tuberculose, hanseníase e doenças sexualmente transmissíveis – e até o desenvolvimento das campanhas de vacinação.

O debate em torno de procedimentos que podem ser executados exclusivamente pela categoria médica envolve conselhos de medicina e de outros profissionais de saúde – por exemplo, conselhos de enfermagem – e gestores de saúde, e já vem sendo travado também em níveis subnacionais. Um exemplo pode ser encontrado no Distrito Federal, onde o governo publicou a Portaria nº 218/2012, autorizando enfermeiros a atuarem no diagnóstico e tratamento de doenças, como AIDS, dengue, asma, diabetes, tuberculose, hipertensão arterial, entre outras, de acordo com protocolos preestabelecidos em programas de saúde pública. O Conselho Federal de Medicina (CFM) obteve em fevereiro de 2013 liminar suspendendo a portaria e em junho a liminar foi derrubada pelo Tribunal Regional Federal (TRF). Outras Unidades da Federação (UFs), como Goiás e Rio de Janeiro, têm dispositivos semelhantes ao adotado no DF.

Os argumentos dos médicos giram em torno da qualidade da atenção à saúde, enquanto os demais profissionais, além de apontarem as dificuldades citadas pelo governo, chamam atenção para a criação de reserva de mercado em favor dos médicos. Um argumento usado pelos conselhos de enfermagem afirma que muitas vezes, na saúde pública, os médicos não dão conta da demanda e, por isso, é importante atribuir ao profissional de enfermagem responsabilidades que já estão no âmbito de suas competências.

O embate em torno da Lei do Ato Médico surge em um momento em que há uma grande discussão a respeito da escassez de médicos em algumas especialidades

14. Entre os procedimentos invasivos que a lei lista, estão: "invasão da epiderme e derme com o uso de produtos químicos ou abrasivos; e invasão da pele atingindo o tecido subcutâneo para injeção, sucção, punção, insuflação, drenagem, instilação ou enxertia, com ou sem o uso de agentes químicos ou físicos". Quanto aos procedimentos que não poderiam prescindir de prescrição médica, estão: "aplicação de injeções subcutâneas, intradérmicas, intramusculares e intravenosas; cateterização nasofaringea, orotraqueal, esofágica, gástrica, enteral, anal, vesical, e venosa periférica; e punções venosa e arterial periférica" (Brasil, 2013e).

e em determinadas localidades do país – por exemplo, municípios do interior e periferias das grandes cidades – e das formas de resolver esse problema. Alguns especialistas alegam que a discussão tem dado muito enfoque ao papel dos médicos e negligenciado o papel dos demais profissionais de saúde, em especial o papel dos enfermeiros. Isto é, a discussão deveria ser ampliada para tratar do papel dos demais profissionais de saúde e do próprio modelo de atenção, ou seja, ter um enfoque multiprofissional. A atenção baseada em equipes multiprofissionais tem maior relevância em alguns sistemas de saúde e tem sido adotada nas propostas de criação de redes de atenção.¹⁵

Após análise, os vetos foram mantidos pelo Congresso Nacional e restaram algumas lacunas decorrentes da supressão de trechos da versão submetida à sanção presidencial. Para preencher tais lacunas, foi elaborado o Projeto de Lei nº 6.126/2013 (Brasil, 2013f). O projeto basicamente exclui das prerrogativas dos médicos os diagnósticos e as prescrições terapêuticas, os procedimentos invasivos realizados segundo protocolos e diretrizes clínicas do SUS e a execução de procedimentos invasivos da pele atingindo o tecido subcutâneo para injeção.

O governo também havia vetado o componente da Lei do Ato Médico que restringia aos médicos a direção e chefia de serviços médicos. O PL nº 6.126/2013 propõe que se restrinja aos médicos somente “a direção e chefia de serviços médicos de caráter técnico que envolvem atividades privativas de médicos” (Brasil, 2013f).

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Atenção básica

A atenção básica (AB) é concebida no SUS como uma das formas prioritárias de entrada no sistema de saúde. Atualmente, um dos principais debates em torno da questão da falta de médicos no país é a ausência desses profissionais em postos ou unidades básicas de saúde (UBS), principalmente em periferias de grandes cidades e em áreas remotas.

A formação médica voltada para a especialidade, a ausência de uma regulação mais específica da atuação do médico – tanto no setor público, quanto no setor privado –, as características dos municípios de regiões mais desenvolvidas e os problemas de gestão pública são fatores¹⁶ que explicam, em parte, a ausência dos médicos em cidades do interior e em periferias de grandes cidades. A classe médica alega que a falta de interesse de seus profissionais em atuar no SUS está

15. Esse assunto será discutido mais detalhadamente na seção 3, *Acompanhamento da política e dos programas*, desta edição do BPS. O papel dos diversos profissionais na atenção à saúde será discutido em mais detalhes na seção 4, *Tema em destaque*, quando se trata das equipes multiprofissionais.

16. Diversos estudos apontam os problemas de fixação dos médicos e de atração para áreas com maior necessidade ou com vazios assistenciais em saúde na atenção básica. Ver, por exemplo, Perpétuo *et al.* (2009), Campos, Machado e Girardi (2009), Scheffer *et al.* (2011; 2013), UFMG (2010; 2012a).

relacionada, em grande parte, com a inadequação da estrutura física, dos equipamentos e dos materiais de consumo.¹⁷

Nos últimos anos, o MS vem tentando ordenar a entrada dos usuários no SUS preferencialmente pela AB. Este esforço do MS reflete o reconhecimento de que uma AB mais resolutiva gera menores custos para o sistema público, melhores resultados de saúde pública e uma melhor gestão do sistema.

O MS vem anunciando uma série de medidas para a melhoria da AB. Algumas delas serão destacadas nesta edição do BPS por terem sofrido alterações importantes e por estarem relacionadas com o objetivo de fortalecer a AB, tornando-a mais resolutiva e ordenadora do atendimento no SUS. Serão analisados: o Programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde, que ganhou contornos diferentes em 2013; o Programa de Melhoria de Acesso e Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), que, apesar de relativamente novo, corresponde a aproximadamente 10% do Piso da Atenção Básica Variável (PAB Variável)¹⁸ e representa uma fórmula inovadora de repassar recursos aos municípios com base no desempenho das equipes; o Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (PROVAB), uma tentativa, anterior ao Mais Médicos, de atrair alguns profissionais para áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção dos profissionais médicos, enfermeiros e cirurgiões-dentistas; e, por fim, o Programa Nacional Telessaúde Brasil Redes e o seu componente na AB, cujo objetivo é apoiar a consolidação das redes de atenção à saúde ordenadas pela AB no âmbito do SUS, por meio de recursos tecnológicos.

A maior parte dos incentivos financeiros da AB está condicionada à adoção da estratégia de Saúde da Família (eSF) e conta com o cofinanciamento do governo federal. A adoção dessa estratégia pode se dar de duas formas: com a implantação de equipes de saúde da família (ESFs) ou com a adoção de equipes de atenção básica (EABs) equivalentes.¹⁹ O MS possui um melhor acompanhamento da cobertura de AB no que diz respeito ao modelo da eSF, mas conhece pouco dos demais modelos implantados nos municípios. Em 2012,²⁰ a população coberta pelas ESFs era de 54,84%, com um total de 33.404 ESFs implantadas, representando um aumento de 1,43 pontos percentuais (p.p.) em relação aos dados de cobertura de 2011. A cobertura pelas ESFs por porte populacional, em dezembro de 2012, foi, em média, de 88,72% para os municípios de

17. Material de consumo definido como todo tipo de material médico-hospitalar ou de escritório para atuação do profissional de saúde na unidade básica de saúde (UBS).

18. O Piso da Atenção Básica Variável (PAB Variável) é um dos componentes do bloco de AB de acordo com a Portaria GM nº 204, de 29 de janeiro de 2007. O componente do PAB variável está, em grande parte, atrelado ao financiamento de programas que estejam de acordo com os atos normativos federais.

19. Ver BPS n. 20.

20. Dados encontrados para o mês de dezembro e cobertura estimada conforme metodologia. Disponível em: <<http://goo.gl/4j6A4b>>. Acesso em: 7 de ago. 2013.

até 20 mil habitantes, sendo decrescente para as demais faixas – nos municípios com população entre 20 mil e 100 mil, entre 100 mil e 500 mil e acima de 500 mil habitantes, as taxas médias de cobertura foram, respectivamente, de 70,67%, 45,15% e 35,60%.²¹

O Programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde lançado em 2009, conhecido como Plano Nacional de Implantação de UBS (PNIUBS), foi apresentado nas edições 19 e 20 deste periódico. Além da construção de novas UBS, este plano abrigou outras duas linhas de financiamento, denominadas de reforma e ampliação.²² Em março de 2013, os três componentes do plano – forma pela qual essas linhas de financiamento são chamadas pela política – foram reformulados. As três novas portarias²³ trazem modificações no que dizem respeito aos critérios de elegibilidade pelo MS e aos prazos de execução das intervenções. Regras específicas de transição para os projetos que estavam habilitados pelo plano de 2009 a 2012, mas que ainda não tinham iniciado suas obras, foram introduzidas.

O componente de construção, em comparação com os componentes de reforma e ampliação, foi o que apresentou um número maior de alterações. A regra de 2009 trazia dois portes de UBS com tamanhos de 153,24 m² e 293,28m², que abrigariam, respectivamente, uma ESF e três ou mais ESFs. A regra atual traz quatro diferentes portes de, respectivamente, 297,72 m² (porte I para uma ESF), 374,04 m² (porte II para duas ESFs), 481,32 m² (porte III para três ESFs) e 564,84 m² (porte IV para quatro ESFs). O MS modificou abruptamente a política de incentivos para a construção de UBS. A mudança pode ser fruto de recente discussão em relação à resolubilidade da AB, ao ter que agregar na UBS, além de ESFs e de equipes de saúde bucal (ESBs), as equipes dos núcleos de apoio à saúde da família (NASFs), os profissionais das Academias de Saúde e as equipes de consultório na rua (ECRs).

O aumento do tamanho de uma UBS implica aumento de custos para sua manutenção. Em recente estudo (Brasil, 2013a; 2013b) sobre custos indiretos de uma UBS, considerando o tamanho de 153,24 m², verificou-se que o custo de depreciação e manutenção dos equipamentos das UBS, em termos mensais, estaria em torno de R\$ 2.893,95 e R\$ 3.814,80 em 2011. Os custos de energia e água mensal para valores de 2011 seriam de R\$ 4.061,05 e R\$ 606,94, respectivamente. Duplicar o tamanho ideal dessas UBS implica aumentar os valores mensais de custeio. Os incentivos financeiros para a construção desses novos padrões de UBS aumentaram. Porém, o incentivo de custeio, que é atrelado à existência das equipes, não sofreu alteração em consequência da mudança do porte das UBS. Colocar essas equipes em uma UBS de 153,24 m² ou 297,72 m² exigirá custos

21. A baixa cobertura dos municípios com população acima de 500 mil habitantes foi explorada na edição n. 18 deste periódico.

22. As portarias de construção, reforma e ampliação eram, respectivamente, Portarias nºs 2.226/2009, 2.206/2011 e 2.234/2011.

23. As novas portarias de construção, reforma e ampliação são Portarias nºs 340/2013, 341/2013 e 399/2013.

de manutenção bastante distintos, já que o segundo modelo exige uma estrutura física e, provavelmente, de equipamentos, que abrange praticamente o dobro da área do modelo anterior. Caberá ao gestor local a decisão mais racional.

De 2009 a julho de 2013,²⁴ no componente construção, foram aprovadas 4.604 propostas em 2.255 diferentes municípios; e, no total, 1.067 UBS encontram-se concluídas. No caso da reforma, existem 5.483 propostas aprovadas pelo MS e 1.817 foram concluídas. Por último, o componente de ampliação possui 5.674 propostas e apenas 391 foram concluídas. Entre a proposta e o fim das obras há diversas etapas. Os dados de obras concluídas em relação às propostas aprovadas apontam para um baixo índice de finalização desses investimentos.

Além de investir na construção e melhoria das instalações utilizadas na prestação dos serviços de AB, o governo federal tem alocado recursos com o objetivo de promover a melhoria da atenção à saúde usando a lógica da premiação por desempenho das EABs por meio do PMAQ-AB.²⁵

Em 2013, O PMAQ foi ampliado²⁶ e passou a englobar, além das EABs, as ESBs e as equipes dos NASFs. O PMAQ também foi ampliado para os centros de especialidades odontológicas.²⁷ Segundo Brasil (2013), em 2012, 17.842 EABs inscreveram-se no PMAQ em 3.972 municípios.

O valor repassado em 2012 para o PMAQ foi de R\$ 739,5 milhões²⁸ para as 16.938 equipes habilitadas a receber o recurso. Isto resulta em uma média de R\$ 4.303,00 a mais de recursos mensais para a manutenção das equipes. Em 2013 este valor²⁹ foi superior em relação ao ano de 2012, refletindo o fim de um ciclo no qual algumas equipes passarão para faixas de repasse superiores do PMAQ, podendo receber o adicional de até 100% do valor de repasse mensal do custeio de uma ESF.

O PMAQ, apesar de ser aberto a todo tipo de composição de EAB, é majoritariamente – em mais 90% – composto por ESF. É a primeira vez que o MS repassa os recursos de incentivos às equipes com a preocupação de premiar aquelas que obtenham os melhores resultados de saúde. Embora seja um programa relativamente novo, o total de incentivos via PMAQ para os municípios representou em 2012, aproximadamente, 10% do PAB variável, que foi em 2012 o componente do bloco de financiamento da AB com maior montante de recursos.

24. As informações foram consultadas em 25 de julho de 2013 e estão disponíveis em: <www.saude.gov.br/sage>.

25. Apresentado na edição n. 21 deste periódico.

26. Portaria GM/MS nº 535, de 3 de abril de 2013.

27. Portaria GM/MS nº 261, de 21 de fevereiro de 2013.

28. Valores obtidos em 22 de outubro de 2013 em transferências fundo a fundo (caixa). Disponível em: <<http://goo.gl/DaP1HW>>.

29. O valor divulgado na Sala de Apoio à Gestão Estratégica (Sage) foi de R\$ 1,1 bilhão – informação consultada em 22 de maio de 2014.

A melhoria da qualidade da atenção à saúde não pode desconsiderar o papel a ser desempenhado pelos profissionais de saúde. O PROVAB³⁰ tem por objetivo estimular e valorizar o profissional de saúde que atue em equipes multiprofissionais no âmbito da AB e na estratégia Saúde da Família, focando-se em áreas consideradas prioritárias.³¹ O programa faz parte da estratégia do MS em prover e fixar profissionais no SUS por meio de bolsas para o trabalhador-estudante. Na primeira edição do programa, o profissional contratado deveria ser remunerado diretamente pelo município com salário equivalente ao dos profissionais locais das ESF, além de receber uma bolsa do Ministério da Saúde de R\$ 2.384,00 pelo curso de especialização. As apresentações do MS mostram que o PROVAB 2012 teve um baixo nível de contratação dos profissionais selecionados³² sob a alegação de que, após habilitação pelo MS, os municípios não efetivaram os contratos.

O segundo edital do PROVAB foi lançado em janeiro de 2013, com a abertura de vagas somente para o profissional graduado em medicina. Não ficaram explícitas, nesse segundo edital, as razões pelas quais se optou por excluir da chamada os demais profissionais da área médica (enfermeiros e cirurgiões-dentistas). Este segundo edital também alterou³³ a responsabilidade do pagamento do profissional bolsista, que passou a ser feito diretamente pelo governo federal, por meio de uma bolsa de valor único em todo o território nacional. O valor atual dessa bolsa é de R\$ 10 mil. Segundo informações do MS,³⁴ atualmente, existem 3.568 médicos do PROVAB distribuídos em 1.260 municípios.

Apesar do sucesso do segundo edital do PROVAB, pode-se considerar que ele foi virtualmente substituído pelo Projeto Mais Médicos para o Brasil, um dos componentes do Programa Mais Médicos, uma vez que ambos possuem objetivos e mecanismos de contratação de mesma natureza para prover médicos em áreas consideradas prioritárias.

Em novembro de 2013, o MS lançou um terceiro edital³⁵ no âmbito do PROVAB para chamar enfermeiros e cirurgiões-dentistas, deixando clara a forma como os profissionais selecionados irão atuar nos municípios. O enfermeiro atuará no âmbito do Programa Saúde na Escola (PSE), enquanto

30. Abordou-se o Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (PROVAB) na edição n. 20 desta publicação. O programa foi lançado pela portaria Interministerial MS/MEC nº 2.087, de 1ª de setembro de 2011.

31. O primeiro edital do PROVAB – Edital nº 1, de 9 de janeiro de 2012, da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGETS)/MS – realizou a seleção para médicos, enfermeiros e cirurgiões-dentistas. Os municípios prioritários do PROVAB, seguindo as diretrizes da Portaria nº 1.377, de junho de 2011, foram definidos por meio de portaria conjunta – Secretaria de Atenção à Saúde (SAS)/SGETS/MS –, Portaria nº 2, de 25 de agosto de 2011.

32. Em apresentação dos resultados do primeiro edital do PROVAB, o MS mostrou a relação entre o número de profissionais selecionados e os efetivamente contratados: 1.460, 1.889 e 1.322 médicos, enfermeiros e cirurgiões-dentistas selecionados e, respectivamente, 280, 122 e 110 contratados.

33. Edital SGTES/MS nº 3, 9 de janeiro de 2013.

34. Disponível em: <<http://goo.gl/bCn8G1>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

35. Edital nº 59, de 6 de novembro de 2013.

o profissional cirurgião-dentista atuará no programa Brasil Sorridente. Além de suas atribuições de assistência, ambos deverão desenvolver atividades de coordenação. Os enfermeiros farão a ligação entre a escola e as ESFs dos municípios. Os cirurgiões-dentistas serão a ponte entre as ESFs e o programa Brasil Sorridente.

Desde o seu lançamento, o PROVAB sofreu seguidas transformações frente aos resultados alcançados. Contudo, alguns pontos ainda não são claros na sistematização da política que tem por objetivo levar os profissionais para atuarem em áreas desassistidas no âmbito da atenção básica. Primeiramente, parece que a razão pela qual o MS lançou o Projeto Mais Médicos para o Brasil, mesmo tendo obtido relativo sucesso no segundo edital do PROVAB, foi a urgência em ter que prover uma quantidade ainda maior de médicos para locais que não estavam selecionados como municípios prioritários. Os motivos que impediram o MS de fazer estas alterações no PROVAB ainda permanecem como dúvida. Em segundo lugar, chama atenção o fato de o terceiro edital do PROVAB alocar os enfermeiros e os cirurgiões-dentistas em programas específicos nos municípios. A alocação desses profissionais não estaria distorcendo a base da estratégia Saúde da Família, considerada prioritária pelo governo federal, no âmbito da AB, que visa ser resolutivo por meio de uma equipe multidisciplinar? Além disso, alocar um profissional escasso em apenas um tipo de programa não estaria resolvendo o problema da população como um todo no caso dos enfermeiros alocados no PSE. Por fim, atribuir aos enfermeiros e aos cirurgiões-dentistas simultaneamente a responsabilidade de exercerem suas atividades-fim e de coordenação de programas no município parece ir de encontro ao fato de as áreas desassistidas necessitarem muito mais do profissional em termos de atividades clínicas do que em termos administrativos.

Por fim, o governo também destinou recursos à disseminação de tecnologias baseadas em telecomunicação: o Programa Nacional de Telessaúde Brasil Redes e a sua versão para a AB.³⁶ Lançados em 2011, ambos os programas têm por objetivo fornecer aos profissionais e trabalhadores das redes de atenção à saúde, ordenadas pela AB, os serviços de: teleconsultoria, telediagnóstico, segunda opinião formativa e tele-educação.³⁷ Estes programas foram estruturados em duas partes. A primeira é composta pelos núcleos técnico-científicos, responsáveis por ofertar os serviços. A segunda parte é composta por unidades de telessaúde demandantes dos serviços. Ainda há poucos estabelecimentos de telessaúde (núcleos e unidades) cadastrados no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES).

36. Inicialmente era apenas um projeto-piloto em nove estados. A Portaria nº 2.546, de 27 de outubro de 2011, redefiniu e ampliou o programa para todos os estados. A Portaria nº 2.554, de 28 de outubro de 2011, criou um componente de informatização das UBS e é um braço do Programa Telessaúde Brasil Redes específico para a atenção básica.

37. A definição de cada um desses serviços é dada pela Portaria nº 2.546, de 27 de outubro de 2011.

Os serviços ofertados pelo Programa Telessaúde Brasil Redes na AB estão voltados para as teleconsultorias por meio de um arranjo intermunicipal. No caso do Programa Nacional Telessaúde Brasil Redes, o conjunto de serviços é mais amplo e foi desenhado para uma escala estadual. Por ser uma prática ainda relativamente nova, há poucos estudos que tenham avaliado a implantação desses serviços e seu impacto no acesso, na qualidade e na redução de custos da atenção à saúde. Uma iniciativa de âmbito estadual nesta área diz respeito ao projeto Minas Telecardio (MTC). Este projeto consistiu na implantação de serviços de telecardiologia (telediagnóstico) em 82 municípios mineiros de pequeno porte. Os serviços eram prestados por meio de uma rede de telecardiologia, constituída por cinco hospitais universitários que recebiam a transmissão de eletrocardiogramas pela internet. Andrade *et al.* (2011), ao avaliarem o custo-benefício deste projeto no estado de Minas Gerais, chegaram à conclusão de que a telemedicina trouxe benefício econômico para os municípios envolvidos no projeto, ou seja, o custo do projeto foi superado pelos seus benefícios.

3.2 Média e alta complexidade

Nos últimos anos, o governo federal tem dedicado especial atenção à expansão e melhoria dos serviços de saúde mental, saúde da mulher e da criança, de atenção às urgências e de atenção às pessoas com doenças crônicas. Também têm tido destaque a atenção à saúde bucal e, mais recentemente, a atenção às pessoas com deficiência.

Na saúde bucal, os centros de especialidades odontológicas (CEOs) são o carro-chefe na atenção especializada. Atualmente, o SUS conta com 981 CEOs distribuídos em 808 municípios. O Plano Nacional de Saúde 2012-2015 prevê a implantação de novos CEOs, de modo a atingir número superior a 1.900 em 2015. A meta para 2012 era criar 188 centros, dos quais apenas 62 foram implantados. Algumas dificuldades para implantar novos CEOs foram apontadas na edição anterior do BPS e compreendem: *i*) a falta de recursos orçamentários – recursos federais incertos, baixa participação dos níveis subnacionais no financiamento; *ii*) as dificuldades para a contratação de profissionais especialistas; *iii*) a existência de exigências de difícil cumprimento, como a realização de uma quantidade mínima de determinados procedimentos mesmo quando não são demandados; e *iv*) as descontinuidades administrativas.

Nas demais áreas, o governo tem investido na formação de redes temáticas, possivelmente como alternativa às dificuldades, especialmente às limitações de governança, encontradas para a organização de redes regionalizadas de atenção – o *Tema em destaque* do capítulo de Saúde da edição anterior deste periódico levanta diversas dificuldades encontradas no processo de regionalização da atenção à saúde. Com exceções da Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência e da Rede de Atenção às Pessoas com Doenças Crônicas, as demais redes temáticas

e seus componentes foram tratados mais detalhadamente em edições anteriores deste periódico. A Rede Cegonha trata da saúde da mulher e da criança e tenta reforçar a rede hospitalar, especialmente a rede hospitalar obstétrica de alto risco, cria novas estruturas de assistência, como os centros de parto normal (CPNs), e visa à qualificação dos profissionais de saúde. O MS previa disponibilizar 390 maternidades de referência, qualificar 2.885 leitos em gestação de alto risco e 280 CPNs até 2014.³⁸ Os CPNs são unidades assistenciais situadas dentro, anexas ou isoladas do hospital, lideradas por enfermeiras-obstetras e voltadas ao atendimento a parturientes e recém-nascidos de baixo risco, com o objetivo de humanizar o parto e reduzir as ocorrências de cesarianas. Os centros possuem ambulâncias, equipamentos para monitoramento do trabalho de parto e assistência à gestante, e, quando não funcionam no mesmo terreno, devem ficar a, no máximo, uma hora de distância do hospital de referência para o tratamento de possíveis complicações. Não se dispõe de dados sobre os leitos para gestação de alto risco, mas os dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos em Saúde (CNES) apontam para uma queda contínua no número de leitos obstétricos. Por sua vez, atualmente existem menos de vinte CPNs em funcionamento. Na implantação da Rede de Atenção às Urgências, particular importância tem sido dada à expansão das UPAs e do Samu 192. Em julho de 2013, 879 UPAs estavam em andamento,³⁹ das quais 276 estavam em funcionamento; também estão em funcionamento 206 centrais Samu – ao fim de 2011 eram 165. Até 2015, as metas estipuladas no Plano Nacional de Saúde 2012-2015 são respectivamente 1.096 UPAs e 270 centrais Samu. Mantido o atual ritmo de implantação dos serviços, as metas poderão ser atingidas. Contudo, no caso das UPAs, não fica claro se a meta diz respeito a unidades em andamento ou em efetivo funcionamento – apenas 30% das UPAs em andamento em julho de 2013 estavam efetivamente funcionando. Esta diferença é particularmente importante no caso das UPAs devido à falta de especialistas para seu funcionamento.

Noutro campo de ação, a Rede de Atenção Psicossocial tem focado a desinstitucionalização de portadores de transtornos mentais e a assistência a pessoas com necessidades decorrentes do uso prejudicial de álcool e drogas, com destaque para os centros de atenção psicossocial (CAPS) – atualmente são 2.020 CAPS implantados. A meta para 2015 é de 2.290 centros implantados, o que não parece difícil de ser atingido.

Nas discussões acerca das políticas citadas em edições anteriores deste periódico, as dificuldades de contratação de médicos especialistas e a inadequada qualificação dos profissionais de saúde foram apontadas como empecilho

38. Disponível em: <<http://goo.gl/fnNoFa>>. Acesso em: 17 set. 2013.

39. As unidades em andamento englobam as que estão sendo construídas e que estão funcionando.

para a implantação dos CEOs, das UPAs e do Samu 192.⁴⁰ A Rede Cegonha também não tem avançado no ritmo planejado, e a evolução dos cargos ocupados no setor público e do número de médicos ginecologistas obstetras sugere que dificuldades para a contratação de especialistas também sejam empecilhos para a implementação da rede, como pode ser visto na tabela 1. Apesar da quantidade de médicos ginecologistas obstetras ter crescido, o número de postos de trabalho ocupados por estes profissionais no setor público cai sistematicamente em todas as regiões do país, uma tendência que vai ao encontro da queda do número de leitos obstétricos disponíveis e não sugere a expansão pretendida dos serviços obstétricos de alto risco.

TABELA 1

Recursos humanos – médico ginecologista obstetra, segundo o CBO,¹ – Brasil e Grandes regiões
(Em quantidade ano/mês de competência)

Brasil e Grandes regiões	Postos de trabalho no SUS					Número de profissionais				
	Dez./2010	Dez./2011	Dez./2012	Ago./2013	Variação %	Dez./2010	Dez./2011	Dez./2012	Ago./2013	Variação %
Brasil	53.657	48.832	49.626	50.258	-6,33	16.411	17.357	17.639	17.902	9,09
Norte	3.028	2.606	2.619	2.650	-12,48	745	791	795	799	7,25
Nordeste	11.443	9.710	9.748	9.739	-14,89	2.441	3.037	3.176	3.238	32,65
Sudeste	26.360	24.542	25.205	25.675	-2,60	9.854	9.957	10.039	10.142	2,92
Sul	8.860	8.361	8.632	8.746	-1,29	2.004	2.123	2.162	2.206	10,08
Centro-Oeste	3.966	3.613	3.422	3.448	-13,06	1.367	1.449	1.467	1.517	10,97

Fonte: CNES.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)

Contudo, como pode ser visto na tabela 2, tem havido expansão na quantidade de enfermeiros obstétricos de modo geral no país, puxada especialmente pelo aumento da quantidade destes profissionais nas regiões Norte e Nordeste – regiões em que geralmente há maior carência de serviços e que têm sido objeto de políticas que visam à melhoria do acesso à atenção materno-infantil, como o Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil no Nordeste-Amazônia Legal. Os enfermeiros obstétricos são cruciais para o funcionamento dos CPNs e para a atenção à gestante e ao nascituro. Como a implantação dos CPNs não tem avançado e também não parece que os leitos obstétricos estejam aumentando, acredita-se que estes profissionais estejam sendo absorvidos em outros serviços.

40. Ver edições do BPS n. 19, 20 e 21.

TABELA 2
Recursos humanos – enfermeiro obstétrico, segundo o CBO – Brasil e Grandes regiões
 (Em quantidade por ano/mês de competência)

Brasil e Grandes regiões	Postos de trabalho no SUS					Número de profissionais				
	Dez./2010	Dez./2011	Dez./2012	Ago./2013	Variação %	Dez./2010	Dez./2011	Dez./2012	Ago./2013	Variação %
Brasil	2.429	2.500	2.589	2.722	12,06	1.471	1.582	1.581	1.664	13,12
Norte	342	345	356	376	9,94	183	191	206	220	20,22
Nordeste	674	666	743	766	13,65	379	379	426	444	17,15
Sudeste	1.089	1.173	1.150	1.185	8,82	703	816	755	797	13,37
Sul	208	214	251	293	40,87	127	123	129	127	0,00
Centro-Oeste	116	102	89	102	-12,07	79	73	65	76	-3,80

Fonte: CNES.
 Elaboração dos autores.

O papel dos enfermeiros na rede de atenção tem sido motivo de debate – como foi visto na seção *Fatos relevantes*, onde se aborda a Lei do Ato Médico, e como será visto no *Tema em destaque* –, e com os enfermeiros obstétricos não é diferente. Por exemplo, os conselhos médicos geralmente se opõem às CPNs, reclamando a necessidade da presença do médico para a realização dos procedimentos previstos, sob alegação da falta de qualificação dos enfermeiros.

Ainda em 1998, o MS começou a apoiar cursos de especialização em enfermagem obstétrica (Dias e Domingues, 2005), mas ainda existem problemas de qualificação inadequada dos enfermeiros que participam da atenção ao parto (Dotto e Mamede, 2008) e dificuldades de aceitação de maior protagonismo dos enfermeiros obstétricos nos trabalhos das equipes de atenção ao parto (Narchi, 2009).

As outras duas redes prioritárias serão analisadas em edições futuras do BPS. Mas, para este número, pode-se fornecer, preliminarmente, uma breve descrição de cada uma delas. A Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência foi lançada por meio da Portaria nº 793, de 24 de abril de 2012, e organiza-se a partir dos seguintes componentes: *i*) atenção básica; *ii*) atenção especializada em reabilitação auditiva, física, intelectual, visual, ostomia e em múltiplas deficiências; e *iii*) atenção hospitalar e de urgência e emergência. A atenção especializada em reabilitação pode contar com unidades ambulatoriais especializadas em um único tipo de reabilitação, centros especializados em reabilitação (CERs) e centros de especialidades odontológicas. A atenção hospitalar e de urgência e emergência deverá instituir equipes de referência em reabilitação em portas hospitalares de urgência e emergência, qualificar a atenção à saúde para pessoa com deficiência em leitos de reabilitação hospitalar e ampliar o acesso ao atendimento sob sedação ou anestesia geral, adequando centros cirúrgicos e equipes para este fim.

A Rede de Atenção às Pessoas com Doenças Crônicas, instituída por meio da Portaria nº 252, de 19 de fevereiro de 2013, compreende serviços de vigilância e prevenção, atenção básica, atenção ambulatorial e hospitalar especializada, serviços de urgência e emergência e assistência farmacêutica. A rede é voltada principalmente a problemas de saúde relativos ao sobrepeso e à obesidade e suas consequências – como o diabetes –, ao tabagismo e suas consequências e às neoplasias.

3.3 Vigilância em saúde

3.3.1 Vigilância em saúde e segurança no trabalho: uma breve discussão

No campo das políticas públicas, há vários órgãos atuando em saúde e segurança no trabalho. Os três principais são o Ministério da Previdência Social (MPS), o MS e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Estes órgãos são os responsáveis pela implementação e execução da Política Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho (PNSST). Cada um deles tem funções específicas. As principais funções do MTE estão relacionadas à inspeção do trabalho, dos ambientes e das condições do trabalho; as do MS se relacionam ao fomento à estruturação da atenção integral à saúde do trabalhador; e as do MPS, à concessão de benefícios previdenciários decorrentes dos riscos ambientais do trabalho e a sua conexão com as ações de segurança e saúde no trabalho.⁴¹

Além dessas atribuições, há vários espaços para coordenação da atuação desses três ministérios. A primeira delas refere-se ao fato de caber ao MTE a fiscalização dos ambientes de trabalho, mas ser função também do MS a promoção de ambientes e processos de trabalho saudáveis, o fortalecimento da vigilância desses ambientes, dos processos e agravos relacionados ao trabalho. Cabe ao MS a assistência à saúde do trabalhador e ao MPS a reabilitação profissional.

Como tem sido feita a coordenação dessas atividades? A principal instância de coordenação é a Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CTSST), na qual esses três ministérios são os principais representantes governamentais da esfera federal e onde foi gestada a PNSST. Além disso, a partir de uma avaliação de que seria necessário selecionar alguns setores de atividade econômica para iniciar o processo de coordenação das ações conjuntas, a comissão selecionou os setores da construção civil e do transporte rodoviário de carga, os quais apresentavam elevada taxa de incidência e mortalidade por acidentes de trabalho. Para o desenvolvimento das ações, foram criados grupos de trabalho envolvendo outros órgãos governamentais, além de trabalhadores e empresários.

41. Decreto nº 7.602, de 7 de novembro de 2011.

Nesse processo, têm sido estabelecidas ações coordenadas entre as várias instâncias de governo, incluindo a participação de outros órgãos. No caso do grupo de trabalho sobre transporte rodoviário de carga, há representações do Departamento da Polícia Rodoviária Federal (DPRF), do Ministério da Justiça (MJ) e da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT). Além de desenvolvimento e discussão de ações conjuntas, este grupo vem acompanhando a implantação de Lei nº 12.619, de 30 de abril de 2012, que regulamenta a profissão de motorista, cujo principal objetivo é garantir a segurança no exercício da atividade profissional e evitar acidentes.

Houve avanços ao focalizar a ação em alguns setores e permitir maior coordenação da atuação. Contudo, faz-se necessário avançar na coordenação para: *i*) produção de informações sistemáticas, continuadas e completas para compreensão dos problemas relacionados à saúde e segurança no trabalho; *ii*) coordenação das ações para prevenção de acidentes de trabalho; e *iii*) assistência à saúde do trabalhador.

Entre 2008 e 2011 foram registrados quase 3 milhões de acidentes de trabalho em trabalhadores vinculados à previdência social, e com cobertura contra incapacidade laborativa decorrente de riscos ambientais do trabalho (tabela 3). A maior parte dos acidentes foi composta por acidentes típicos, mas observa-se crescimento dos acidentes de trajeto – que acontecem no deslocamento de casa para o trabalho ou vice-versa. Nesse período, a taxa de incidência de acidentes de trabalho foi, em média, de duzentos acidentes para cada 10 mil trabalhadores segurados. O conhecimento destes números e as análises que podem ser feitas a partir deles são fundamentais para a vigilância em saúde do trabalhador. Porém, eles mostram somente parte do problema, pois apenas um terço dos trabalhadores ocupados no Brasil tem cobertura previdenciária para acidentes de trabalho.

Por que são utilizadas informações da previdência social? Algumas possíveis respostas para esta pergunta referem-se ao fato do MPS ainda reportar mais acidentes de trabalho que qualquer outro órgão do Executivo Federal. Em 2009, este ministério consolidou informações de 733 mil acidentes de trabalho. Nesse mesmo ano, segundo as últimas informações que foram disponibilizadas para o Ipea, o principal sistema de vigilância em saúde e segurança do trabalho do MS, o Sistema Informações de Agravos de Notificação (Sinan), consolidou informações sobre menos de 80 mil casos de acidentes de trabalho. Outros sistemas, como o Sistema de Internação Hospitalar (SIH), vêm informando cada vez menos acidentes de trabalho ao longo dos últimos anos (Rabello Neto *et al.*, 2011). Analisando o indicador de taxa de internação hospitalar por causas externas da Rede Interagencial de Informações para a Saúde,⁴² o qual mostra um aumento

42. A Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA) produz anualmente a publicação *Indicadores e dados básicos (IDB)*, que, entre outros indicadores, apresenta a taxa de internações por causas externas, incluindo um recorte para acidentes de transporte (indicador D.30). Disponível em: <<http://goo.gl/MOLDH7>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

da taxa de internação por acidentes de transporte, pode-se dizer que é pouco provável que tenha ocorrido redução das internações por acidentes de trabalho. Deve-se considerar, por exemplo, a elevada probabilidade de acidentes com motoboys, motoristas de ônibus e outros profissionais empregados em atividades típicas do transporte de cargas, pessoas e documentos. Assim, nesse caso, como em vários outros conhecidos, há importante subnotificação.⁴³

No âmbito do MTE, não se dispõe de informações públicas consolidadas por meio dos sistemas de fiscalização. Os dados provenientes da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ainda que muito importantes por acrescentarem informações sobre os trabalhadores do setor formal da economia que foram vítimas de acidentes de trabalho, apresentam, em números absolutos, praticamente as mesmas informações prestadas ao MPS.

TABELA 3

Acidentes de trabalho e taxa de incidência de acidentes de trabalho em trabalhadores segurados contra incapacidade laborativa decorrente de riscos ambientais do trabalho – Brasil (2008-2011)

	Total	Acidentes típicos	Acidentes de trajeto	Doenças relacionadas ao trabalho	Sem CAT ¹ registrada	Taxa de incidência de acidentes de trabalho por 10 mil segurados
2008	755.980	441.925	88.742	20.356	204.957	235,5
2009	733.365	424.498	90.180	19.570	199.117	221,7
2010	709.474	417.295	95.321	17.177	179.681	197,9
2011	711.164	423.167	100.230	15.083	172.684	181,3

Fonte: Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho (AEAT)/MPS.

Nota: ¹ Comunicação de Acidentes de Trabalho (CAT). É um documento a ser preenchido pelas empresas toda vez que um trabalhador a ela vinculado for vítima de acidente de trabalho ou desenvolver uma doença ocupacional.

Uma possível explicação para os números informados pelo MPS serem superiores aos do MS concerne ao fato de essas informações gerarem benefícios monetários, como o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez acidentária ou estabilidade no emprego – doze meses para o trabalhador vítima de acidente de trabalho. No caso da saúde, o acesso ao sistema público não depende de a pessoa informar ter sofrido um acidente de trabalho. Ademais, os trabalhadores informais, ainda que saibam que o acidente esteja relacionado ao trabalho, não teriam conhecimento sobre a importância de prestar esta informação para o sistema de saúde no momento do atendimento. Assim, o estabelecimento da relação entre o acidente e o trabalho caberia muito mais à organização interna do próprio sistema de saúde.

43. Ver, entre outros, Santana, Nobre e Waldvogel (2005), Silva (2006), Amorim *et al.* (2012), Golias e Caetano (2013).

Por que o sistema tem dificuldade de estabelecer essa relação? A anamnese (entrevista detalhada e análise) de um caso relacionado ao trabalho exige capacitação, muitas vezes vigilância do ambiente de trabalho e conhecimento da realidade do mundo do trabalho. As equipes da atenção básica (médico, enfermeiro, técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde), os NASFs, os profissionais que atuam na urgência e emergência deveriam ser capacitados para identificação destes casos. O estabelecimento do nexos causal é importante para que se possa compreender o fenômeno – as causas e os riscos à saúde do trabalhador – e atuar preventivamente sobre ele.

Essa seria uma das explicações para ser realizada vigilância sentinela em saúde, por meio da qual se buscam informações mais qualitativas sobre os acidentes de trabalho, visando diagnosticar casos que merecem maior atenção. As unidades de vigilância sentinela têm por função identificar, investigar e notificar os casos confirmados de acidentes de trabalho. Entre as unidades sentinelas estão os centros de referência de saúde do trabalhador (CERESTs), com unidades em praticamente todos os estados brasileiros, parte integrante da Rede Nacional de Atenção em Saúde do Trabalhador (RENAST). Além de unidades sentinelas, os CERESTs têm outras funções, incluindo a assistencial. Contudo, sua atuação ainda necessita de avaliações com representatividade nacional. Alguns autores têm chamado a atenção para os diversos problemas enfrentados por estes centros, incluindo: problemas de qualificação dos profissionais que neles atuam; ausência de uma carreira que garanta estabilidade para o exercício das atividades; falta de recursos financeiros; entre outros. Discutem, também, as dificuldades enfrentadas para a efetiva organização da RENASt e para implementação da política de saúde do trabalhador (Leão e Vasconcelos, 2011; Sanchez *et al.*, 2009; Gomez e Lacaz, 2005).

Quando a análise se concentra nos casos fatais de acidentes de trabalho, os números consolidados pelo MPS por meio da Comunicação de Acidentes de Trabalho (CAT) parecem ser muito similares aos do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do MS. Porém, esta aproximação é enganosa, pois somente alguns casos referem-se às mesmas pessoas (Waldvogel, 2011; Seade, 2012). Além disso, os sistemas do MS deveriam reportar mais casos que aqueles do MPS, visto que os trabalhadores cobertos e também aqueles sem cobertura previdenciária podem utilizar o SUS. De fato, desde 2007 há mais casos fatais de acidentes de trabalho informados ao SIM que por meio da CAT (tabela 4). Outro ponto importante é que casos confirmados de óbitos por acidentes de trabalho informados ao SIM se referem somente a causas externas, ao passo que no caso da CAT incluem doenças ocupacionais. Ou seja, estes sistemas não tratam do mesmo universo e as semelhanças são aparentes.

Dessa forma, no que se refere à produção de informações para vigilância em saúde do trabalhador, um passo fundamental seria realizar pareamentos sistemáticos de bases de dados para ampliar o conhecimento sobre os casos já conhecidos, buscando preencher as lacunas criadas por problemas de subnotificações e sub-registros. Algumas boas experiências já foram produzidas pelos próprios ministérios da Previdência, da Saúde e do Trabalho no pareamento de outros registros administrativos. São exemplos de experiências bem-sucedidas as análises internas nos próprios sistemas de cada ministério, como o cruzamento das informações da Rais com outros registros do MPS para acompanhamento da concessão de benefícios por incapacidade e seguro-desemprego. No campo da vigilância em saúde, têm sido realizados pareamentos de informações provenientes da autorização de internação hospitalar (AIH) com informações do SIM.

A realização sistemática e continuada desses processos de pareamento poderia produzir informações mais qualificadas que aquelas disponíveis hoje. Estas informações seriam importantes para a adequada vigilância do óbito por acidente de trabalho.

Como a assistência à saúde ocorre, em geral, sem um tratamento específico para os casos dos trabalhadores acidentados, os problemas referem-se, em grande medida, àqueles já conhecidos para estruturação do sistema de saúde brasileiro: estrutura do financiamento, organização de filas, tempos de espera, correta anamnese, tratamento adequado, capacitação profissional, desigualdades regionais etc. Estes problemas somam-se às dificuldades de coordenação intragovernamental para correto tratamento dos casos. Se ainda não é possível coordenar em tempo real a atenção integral ao trabalhador vítima de acidente de trabalho – incluindo, entre outros serviços, a atenção à saúde, a concessão de benefícios, a atuação do sistema público de emprego –, deveria ser possível, a partir do histórico de atendimentos prestados pelo setor público, analisar conjuntamente e de forma adequada as informações para conhecer a realidade desse trabalhador e as lacunas de ação do Estado.

TABELA 4
Casos fatais de acidentes de trabalho informados por meio da CAT e do SIM – Brasil (2005-2011)

Ano	CAT	SIM
2005	2.766	2.740
2006	2.798	2.782
2007	2.845	2.992
2008	2.817	3.089
2009	2.560	3.199
2010	2.753	3.503
2011	2.884	3.670

Fonte: AEAT/MPS e SIM/MS.

3.3.2 O Programa Nacional de Imunização

Em 2013, o Programa Nacional de Imunizações (PNI) completa 40 anos. Por meio deste programa, foi estabelecido e uniformizado um calendário vacinal, realizado o planejamento da introdução de novas vacinas, iniciadas campanhas de imunização, entre outras ações (Brasil, 2013c).

O programa foi formulado em 1973, mas o primeiro calendário vacinal foi implantado em 1977. Este era voltado para população infantil e previa as seguintes vacinas: tríplice bacteriana (DTP) contra difteria, tétano e coqueluche; Bacilo Calmette-Guerin (BCG) contra tuberculose; monovalente contra sarampo; e oral contra poliomielite (Domingues e Teixeira, 2013).

Ao longo dos anos, novas vacinas foram introduzidas e novos grupos populacionais passaram a ser cobertos. A partir da evolução do conhecimento técnico-científico, houve, também, mudanças em algumas vacinas. Hoje o calendário de vacinação inclui catorze vacinas. Cobre crianças, jovens, adultos e idosos. “Em 2011, ao redor de 179 milhões de doses de imunobiológicos foram aplicadas, das quais aproximadamente 32 milhões (17,9%) foram doses de vacinas administradas em atividades de rotinas do PNI em menores de 1 ano de idade no Brasil” (Domingues e Teixeira, 2013, p. 12).

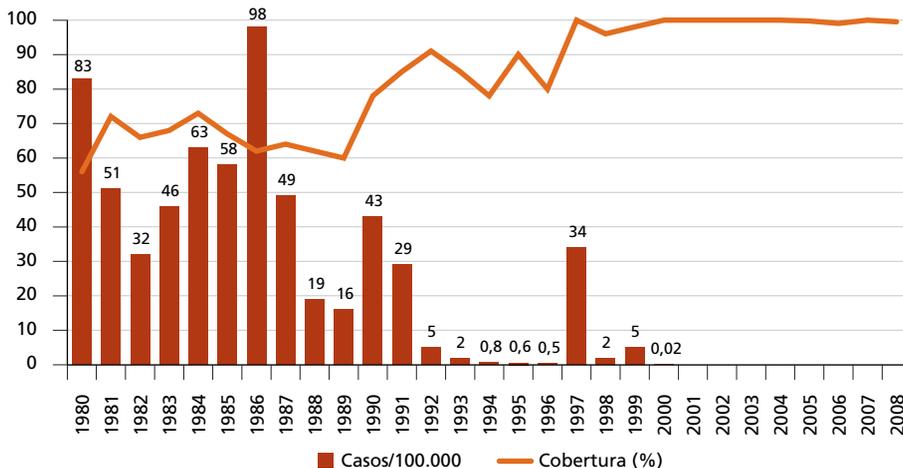
Em 2012 a vacina inativada poliomielite (VIP) e a vacina pentavalente (DTP/HIB/hepatite B) foram introduzidas no calendário de vacinação. Desde setembro de 2013 a vacina tetraviral (sarampo, caxumba, rubéola e varicela) está disponível no SUS.⁴⁴

A progressiva implementação do SUS acelerou e ampliou a capacidade resolutiva do PNI. Por meio de um processo de descentralização, foram organizados serviços de saúde onde antes eles não existiam ou eram muito incipientes. Foram alcançadas altas coberturas vacinais em todas as regiões do país, o que levou ao efetivo controle de várias doenças imunopreveníveis (Barreto *et al.*, 2011). O sarampo é um destes casos bem-sucedidos de controle e prevenção (gráfico 1). Há vários outros exemplos, como as reduções de casos de paralisia infantil, o sucesso das campanhas de vacinação na erradicação da poliomielite (Nascimento, 2011; Domingues e Teixeira, 2013), recentes controles de Influenza A (H1N1), entre outros (Domingues e Teixeira, 2013).

44. Portaria nº 1.498, de 19 de julho de 2013.

GRÁFICO 1

Número de casos autóctones de sarampo e cobertura com a vacina monovalente contra sarampo entre menores de 1 ano de idade e com a tríplice viral entre crianças de 1 ano de idade¹ – Brasil (1980-2008)



Fonte: Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Coordenação Geral do Programa Nacional de Imunização.

Nota: ¹ Até 2002, vacina monovalente; a partir de 2003, tríplice viral.

O programa de vacinação alcança as parcelas mais pobres da população (Barata *et al.*, 2012), mas também tem alta cobertura na parcela da população que possui planos e seguros de saúde. Segundo informações provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2008, a vacinação, juntamente com outros programas de prevenção, foi o segundo principal motivo de busca por atendimentos nos serviços de saúde, principalmente nos postos e centros de saúde (IBGE, 2010).

Por meio de um processo de compras centralizadas, o programa também induziu a formação de importante parque nacional de produção de vacinas e, com isso, possibilitou a incorporação de novas vacinas oferecidas por meio do SUS (Brasil, 2003; Homma *et al.*, 2011).

3.4 Assistência farmacêutica

A política de assistência farmacêutica no SUS não sofreu grandes alterações até o fim do primeiro semestre de 2013: além de medidas de contingência específicas para tratamento oncológico – mencionadas na seção *Fatos relevantes* –, observou-se apenas a continuidade das políticas adotadas em 2012.

Entre essas, destaca-se a implementação do Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica no âmbito do SUS (Qualifar-SUS), que busca expandir a contratação de farmacêuticos e melhorar a qualificação da mão de obra em assistência

farmacêutica. Este programa foi instituído em junho de 2012⁴⁵ e consiste na transferência de recursos para os municípios melhorarem as condições da atenção farmacêutica disponibilizada no âmbito da atenção básica aos seus cidadãos.

O programa é organizado segundo quatro linhas de ação, chamadas de “eixos”, cada uma com objetivos específicos.

O Eixo Estrutura tem como objetivo a melhoria das condições em que a assistência farmacêutica é prestada nos municípios, transferindo recursos que podem ser usados para investimento – compra de equipamentos e mobiliários – e custeio – manutenção da conectividade para o Sistema Hórus⁴⁶ e contratação de profissional farmacêutico. É vedada a compra de medicamentos com estes recursos.

Os critérios para definição dos municípios elegíveis a receber os recursos nesse eixo são: municípios com até 100 mil habitantes, com população em situação de extrema pobreza,⁴⁷ constantes no programa Brasil Sem Miséria. A cada ano um número máximo de municípios é definido para cada grande região do país, segundo porte populacional. Dessa forma, em alguns anos, espera-se que todos os municípios elegíveis possam ser alcançados pela política.

Para ser selecionado o município deve atender três critérios: estar habilitado no PMAQ-AB e no Programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde, além de ter aderido ao Sistema Hórus.⁴⁸ O tempo de adesão a este sistema serve como critério ordenador dos municípios, favorecendo os que usam o sistema há mais tempo.

TABELA 5
Número de municípios elegíveis e selecionados pelo Qualifar-SUS – Eixo Estrutura

Brasil e Grandes regiões	2012		2013	
	Elegíveis	Habilitados no ano	Elegíveis	Habilitados no ano
Norte	242	49	189	49
Nordeste	1.345	260	1.085	260
Sudeste	325	73	252	73
Sul	238	49	192	49
Centro-Oeste	107	22	86	22
Brasil	2.257	453	1.804	453

Fonte: Portarias MS/GM nº 1.215/2012 e nº 980/2013 e lista de municípios elegíveis em 2012 e 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/P4C11a>>.

Elaboração dos autores.

45. Portaria GM/MS nº 1.214, de 13 de junho de 2012.

46. O Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica, ou Sistema Hórus, é uma ferramenta que auxilia na administração da assistência farmacêutica, permitindo o acompanhamento da distribuição e dos estoques.

47. Embora essa seja a definição exata constante na Portaria MS/GM nº 1.215, de 13 de junho de 2012, este não é um critério preciso. Praticamente todos os municípios têm ao menos parte de sua população em situação de extrema pobreza, variando apenas o quanto da população total é afetada.

48. Ou possuir outro sistema que seja compatível com esse.

Os valores dos recursos para investimento variam de acordo com o porte populacional e são transferidos em parcela única; os recursos para custeio são definidos independentemente do porte do município e transferidos em parcelas trimestrais. O principal objetivo do Qualifar-SUS Eixo Estrutura é o fomento à utilização do Sistema Hórus, por meio do qual também é realizado o monitoramento do uso dos recursos; subsidiariamente esse monitoramento também é feito pelo PMAQ-AB.

Outro eixo do programa é o Eixo Educação, que visa à educação permanente e à capacitação da mão de obra vinculada à atenção farmacêutica. Para 2013, este eixo ofereceu um curso de capacitação⁴⁹ com carga horária de 16h que deveria treinar um total de 320 profissionais ao longo do ano. Destaca-se que a seleção para o treinamento neste eixo não possui nenhuma sinergia explícita com o Eixo Estrutura⁵⁰ e, no limite, todos os profissionais treinados podem ser de municípios não habilitados pelo Eixo Estrutura.

O terceiro eixo do programa é chamado de Eixo Informação e visa obter informações consolidadas das três esferas de governo que atuam comprando medicamentos para o SUS e também dos medicamentos fornecidos por meio da Farmácia Popular.

A organização descentralizada do SUS fornece uma série de benefícios. Por exemplo, os gestores municipais, dada sua proximidade com a população, estão mais bem posicionados para identificar as demandas locais. Contudo, a dispersão das informações prejudica o planejamento do sistema. É difícil, por exemplo, identificar os medicamentos que seriam comprados de forma mais eficiente pelo governo federal e quais seriam comprados mais eficientemente de forma descentralizada.

Assim, esse eixo visa a constituir uma ferramenta de planejamento para o SUS, consolidando uma base de dados da demanda da população por medicamentos junto ao sistema. As diretrizes para tanto foram estabelecidas em 2013,⁵¹ criando a Base Nacional de Dados de Ações e Serviços da Assistência Farmacêutica. O sucesso de tal iniciativa depende da alimentação da base por todos os entes federados, e, nesse sentido, são importantes os aspectos de incentivo à utilização do Sistema Hórus incluídos no Eixo Estrutura, em benefício dos municípios que utilizam o sistema.

49. Capacitação em Assistência Farmacêutica para Profissionais do Sistema Único de Saúde – Com Uso de Simulação Realística.

50. “Os critérios de seleção serão: a) comprovação dos documentos solicitados no item 5.3; b) ordem de inscrição; c) análise do currículo resumido (tempo de experiência profissional na área).” Disponível em: < http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/visualizar_texto.cfm?idtxt=41726&janela=1>. Acesso em: 27 fev. 2013.

51. Portaria nº 271, de 27 de fevereiro de 2013.

O último eixo do Qualifar-SUS é chamado de Eixo Cuidado. Pouca informação adicional à contida na portaria que cria o programa está disponível sobre as ações a serem desenvolvidas por este eixo. Esse documento inicial limita-se a afirmar que o Eixo Cuidado se destina a melhorar a integração entre a prática clínica e a atenção farmacêutica.

Dada a escassez de recursos e a explícita focalização em municípios com maior proporção de população pobre do Eixo Estrutura, seria mais adequado concertar todos os eixos do programa de forma a garantir que estes municípios tivessem todos os aspectos da atenção farmacêutica beneficiados. Destaca-se que muitos dos municípios de maior porte, por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro, já contam com sistemas próprios para administração e gerenciamento da atenção farmacêutica. É necessário outro tipo de política para que esses municípios utilizem o Sistema Hórus ou, ao menos, alimentem a base nacional de dados a partir de seus sistemas.

3.5 Saúde Suplementar

O financiamento dos cuidados à saúde por meio dos seguros privados tem um papel bastante importante no sistema de saúde brasileiro, seja ao considerar os valores monetários movimentados pelo setor anualmente (mais de R\$ 95 bilhões em 2012), seja ao ter em conta que aproximadamente um quarto da população está coberta por este tipo de seguro. Ademais, a Saúde Suplementar não atua isoladamente, mas interage continuamente com o SUS, disputando insumos – como mão de obra e leitos, por exemplo – e oferecendo cobertura paralela aos seus beneficiários.

Quando da criação do SUS em 1988, o país já dispunha de alguns esquemas de financiamento de acesso à saúde privada, tanto no formato de seguro saúde quanto no formato de assistência disponibilizada pelo empregador como um *fringe benefit*.⁵² Partindo dessa estrutura já existente o mercado evoluiu até a estrutura atual.

Nesta edição do BPS, em que o tema em destaque é trabalho, retoma-se a análise da Saúde Suplementar em uma seção específica. Isto é especialmente oportuno devido ao fato de o vínculo empregatício formal ser a principal forma de acesso aos planos de saúde. Ademais, a regulação do trabalho médico é um ponto central para o bom funcionamento do sistema de saúde (SUS e Saúde Suplementar), já que no arranjo atual os médicos em geral prestam serviços tanto ao setor público quanto ao setor privado sem regulação alguma.

52. Trata-se por *fringe benefit* benefícios adicionais aos normais (ou obrigatórios) a que os trabalhadores têm acesso ao ocuparem um vínculo de emprego formal, ou seja, benefícios que são oferecidos por iniciativa do empregador.

Para ilustrar o primeiro ponto, a tabela 6 mostra que os planos com contratação coletiva representam a maioria da população coberta nos três anos para os quais se dispõe de informação.

TABELA 6

Cobertura de planos de saúde segundo a forma de contratação
(Em % da população)

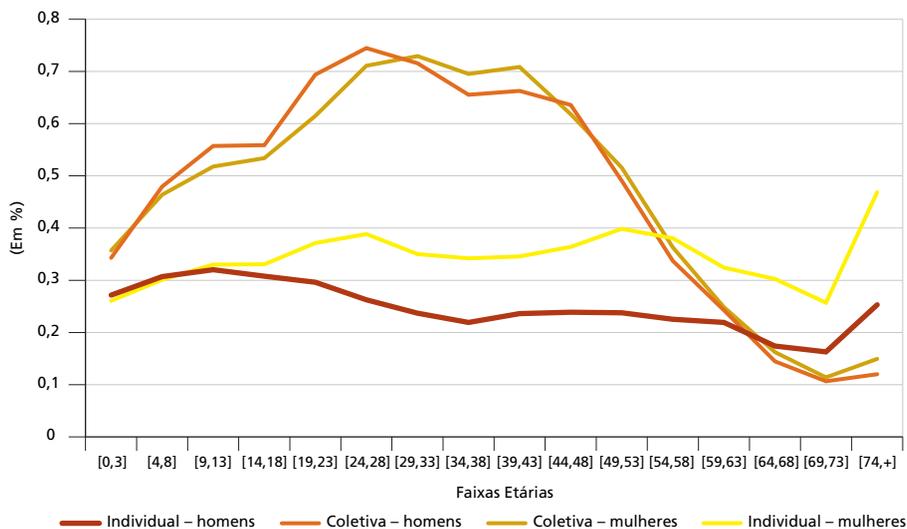
	Coletiva	Individual	Total
1998	14,97	9,48	24,45
2003	14,09	10,46	24,55
2008	14,99	9,48	24,47

Fonte: microdados das PNADs 1998, 2003 e 2008.
Elaboração dos autores.

Ao analisar a cobertura de planos por faixas etárias (gráfico 2), nota-se outro aspecto importante do mercado de trabalho como forma de acesso a este tipo de cobertura. Primeiramente, os beneficiários de planos de contratação coletiva se concentram nas faixas etárias em idade ativa e também nos menores de 18 anos, estes provavelmente como dependentes dos mais velhos. Em segundo lugar, os beneficiários com planos de contratação individual têm uma distribuição mais estável ao longo das faixas etárias; os beneficiários do sexo masculino, contudo, são sobrerrepresentados nas faixas etárias mais jovens.

No sistema de saúde brasileiro, os recursos são livres para circular entre os sistemas público e privado. Assim, a maioria dos provedores e médicos trabalha simultaneamente para o SUS e para a Saúde Suplementar. Como consequência, os beneficiários da Saúde Suplementar têm à sua disposição uma quantidade maior de recursos médicos que a parte da população que usa exclusivamente os serviços do SUS. Levantamento feito por Scheffer, Biancarelli e Cassenote (2011) mostra que para cada mil usuários de planos e seguros de saúde existem 7,60 postos de trabalho médico ocupados. Esta quantidade é muito superior ao 1,95 postos existentes em estabelecimentos públicos por mil indivíduos que usam exclusivamente o sistema público. A situação é mais dramática ainda porque parece que a concentração está crescendo a favor do setor privado. Para cada médico registrado verifica-se o crescimento de 1,35 médicos ocupando posto de trabalho no setor público. No setor privado o impacto é maior: 1,86 médicos ocupados para cada unidade de médico registrado. Esta disparidade crescente parece incompatível com um sistema de saúde público que se pretende universal. Contudo, isto não quer dizer que os usuários de planos de saúde tenham todas as suas necessidades atendidas. Apesar de algumas localidades terem alta concentração de médicos, o aumento desproporcional da população coberta pela Saúde Suplementar implica falta de profissionais para atender este setor.

GRÁFICO 2
Cobertura por planos de saúde segundo a forma de contratação – Brasil (2008)



Ademais, apesar de os médicos preferirem ocupar postos de trabalho no setor privado, a relação entre médicos e operadoras é conflituosa em torno da remuneração dos procedimentos e do reajuste destes valores, como relatado na edição anterior deste periódico. Ainda que esta disputa tenha sido de alguma forma refreada pela movimentação dos médicos em outra frente – como nas mudanças propostas pelo governo para a saúde pública –, a categoria mobilizou-se, recentemente, e promoveu, em 25 de abril de 2013, o Dia Nacional de Alerta aos Planos de Saúde. Esse evento, de amplitude nacional, organizava suas demandas em quatro pontos,⁵³ que podem ser resumidos à defesa da definição de uma forma de remuneração na Saúde Suplementar pelos médicos que seguisse a Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos (CBHPM).

Sobre essa demanda específica, pode-se afirmar inicialmente que, embora a CBHPM consista em um instrumento útil de organização dos procedimentos da saúde no sistema, a vinculação dos preços aos procedimentos de forma concertada – em nível estadual ou nacional – redundaria, a rigor, em uma

53. "1- Reajuste das consultas, a partir de critérios a serem definidos em cada Estado, tendo como referência a CBHPM em vigor (R\$ 67,82 em 2012); 2- Reajuste dos procedimentos, tendo como balizador a CBHPM em vigor (2012); 3- Por uma nova contratualização, baseada na proposta das entidades médicas nacionais; 4- Re-hierarquização dos procedimentos, feita com base na CBHPM; 5- Apoio ao Projeto de Lei nº 6.964/2010, que trata da contratualização e da periodicidade de reajuste dos honorários pagos aos médicos." Disponível em: <<http://portal.cfm.org.br>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

coordenação entre concorrentes, de forma que seus preços só poderiam divergir acima dos valores estabelecidos na tabela.⁵⁴ Essa saída criaria claramente um problema concorrencial.

3.6 Gestão

3.6.1 Acesso a serviços de saúde

Ao completar 25 anos, o SUS coleciona conquistas e desafios. A maior conquista, a universalização do direito de acesso a uma atenção integral. O maior desafio, a incorporação, pela sociedade e pelo Estado, da relevância do sistema público, capaz de colocar a saúde entre as prioridades dos governos e assegurar financiamento adequado.

Desde sua criação, o SUS tem sido açoiado pelos problemas decorrentes do financiamento insuficiente para cumprir seus objetivos e realizar seus princípios: universalidade, integralidade, equidade. E o acesso, embora tenha se ampliado significativamente, segue sendo o repto mais importante. Acesso oportuno a uma atenção à saúde resolutiva e de qualidade é demanda permanente, sempre presente nas conferências de saúde, nas pesquisas acadêmicas e de opinião e nas pautas dos movimentos sociais. Suas expressões concretas mais visíveis são a dificuldade de acesso a exames e tratamentos, a consultas com especialistas e à realização de cirurgias eletivas.

Inexistem dados consolidados em âmbito nacional sobre as listas de espera e as filas. No entanto, informações divulgadas em janeiro de 2013 pela *Folha de S. Paulo*,⁵⁵ que obteve dados junto à Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo com base na Lei de Acesso a Informação, permitem avaliar a dimensão do problema. Havia 660.840 pedidos de consultas, exames ou cirurgias na fila de espera dos serviços de saúde municipais em outubro de 2012. Para realizar uma ultrassonografia transvaginal, para o diagnóstico de câncer no ovário, eram 72.517 pedidos, indicando um tempo de espera de, no mínimo, seis meses. A espera pela realização de um eletroneuromiograma, com 9.876 pessoas na lista, pode demorar até 35 meses. Para realizar uma consulta com proctologista, o usuário do SUS em São Paulo precisa aguardar, em média, cerca de dezoito meses. Para consultar um dermatologista, espera, em média, seis meses. As consultas de oftalmologia, neurologia, psiquiatria, cardiologia, endocrinologia/metabologia, mastologia, geriatria e fisioterapia envolvem esperas entre dez e trinta dias. Há esperas de até nove dias para consultas de genética clínica, hansenologia, reumatologia, urologia, infectologia e homeopatia.

54. Contrariando o estabelecido no inciso I do § 3º do Artigo 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e o anteriormente disposto no inciso I do Artigo 21 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.

55. Folha de São Paulo. Fila do serviço médico da rede municipal de SP tem 661 mil pedidos. 18.01.2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1216671-fila-do-servico-medico-da-rede-municipal-de-sp-tem-661-mil-pedidos.shtml>>.

Apenas quatro especialidades não registravam espera: ginecologia e obstetrícia, pediatria, clínica médica e oncologia. Duas hipóteses podem ser aventadas para a ausência de espera. A primeira, a existência de efetividade e suficiência do atendimento nestas especialidades. É uma hipótese plausível, em São Paulo, de que isso ocorra em relação à oncologia. Mas há grande possibilidade de que opere uma segunda hipótese: a de que haja ausência de registro da espera na atenção básica, onde, em geral, a busca é feita diretamente nas UBS pela população, que, recebendo senhas na unidade de saúde, nem sempre consegue acessar o serviço e retorna para casa sem que fique registrada a sua busca por atendimento.

O enfrentamento desse problema tem sido objeto de diversos programas e mecanismos destinados a melhorar o acesso ou reduzir o tempo de espera.

O acolhimento com classificação de risco é um deles. Integra as diretrizes da Política Nacional de Humanização (PNH) e é uma ferramenta de organização da “fila de espera” no serviço de saúde, para que aqueles usuários com necessidades mais urgentes sejam atendidos com prioridade e não por ordem de chegada. Realizado por enfermeiros, esse procedimento não tem como objetivo determinar quem vai ser atendido ou não: ele define tão somente a ordem do atendimento, a partir de critérios preestabelecidos pela equipe de saúde.

Outra medida são os mutirões para cirurgias eletivas, criados em 1999 e ampliados por meio da Política Nacional de Acesso aos Procedimentos Cirúrgicos Eletivos de Média Complexidade,⁵⁶ do governo federal, que prevê a realização de mutirões nacionais e a transferência aos estados de recursos específicos para essas ações, com o objetivo de zerar as filas de espera pelas cirurgias eletivas (procedimentos de média complexidade) e reduzir as desigualdades regionais de acesso a esses procedimentos. A portaria define procedimento cirúrgico eletivo como sendo “todo aquele atendimento prestado ao usuário em ambiente cirúrgico, com diagnóstico estabelecido e indicação de realização de cirurgia a ser realizada em serviço de saúde ambulatorial/hospitalar com possibilidade de agendamento prévio, sem caráter de urgência ou emergência” (Brasil, 2008). Cirurgias de catarata e mais vinte procedimentos das especialidades de ortopedia, otorrinolaringologia, urologia, cirurgia vascular e outros de oftalmologia são considerados prioritários, sendo de inclusão obrigatória em todas as propostas estaduais e municipais apresentadas. Na ortopedia, procedimentos de alta complexidade poderão ser considerados entre os procedimentos prioritários.

56. Portaria nº 958, de 15 de maio de 2008. Redefine a Política Nacional de Procedimentos Cirúrgicos Eletivos de Média Complexidade – em substituição à Portaria nº 252, de 6 de fevereiro de 2006.

Com base em demandas de estados e municípios, apresentadas em projetos submetidos ao MS, essas ações são financiadas com recursos do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC) transferidos para os fundos municipais ou estaduais. Os mutirões nacionais contam com o suporte de hospitais especializados do SUS, como o Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (Instituto) e o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP). Para o período 2013-2014 foram previstos R\$ 579,1 milhões para realização de cirurgias eletivas.

Estados e municípios têm também desenvolvido iniciativas visando melhorar o acesso e reduzir filas de espera. Em São Paulo, a prefeitura do município instituiu a Rede Hora Certa, que cria unidades que prestam três formas de atendimento: ambulatório para consulta, salas para cirurgias eletivas de baixa complexidade (com data marcada) e laboratório de exames de imagem. Em caráter transitório, estão sendo firmados convênios com consultórios e centros cirúrgicos particulares para ampliar e acelerar o atendimento à população usuária do SUS.

Não obstante, assegurar o acesso dos cidadãos a serviços de saúde resolutivos em tempo oportuno segue sendo o grande desafio do SUS. A expansão e melhoria da efetividade da atenção básica, atuando na prevenção e detecção precoce de riscos, assim como no encaminhamento adequado e oportuno a especialistas, é uma condição necessária à obtenção de melhores condições de atendimento.

3.6.2 Tratamento do câncer

Em outra frente, a questão do acesso está sendo tratada de forma diversa. Pacientes com diagnóstico de câncer deverão ter o tratamento iniciado em até sessenta dias após o registro em prontuário do SUS. A medida está prevista na Lei nº 12.732, aprovada em 2012 e em vigor desde maio de 2013. A lei determina que, neste prazo, deverá ter sido assegurada a intervenção prescrita pelo médico: cirurgia, sessões de quimioterapia ou radioterapia. Estabelece, ainda, que “a padronização de terapias do câncer, cirúrgicas e clínicas, deverá ser revista e republicada, e atualizada sempre que se fizer necessário, para se adequar ao conhecimento científico e à disponibilidade de novos tratamentos comprovados” (Brasil, 2012b). Adicionalmente, determina, que “estados que apresentarem grandes espaços territoriais sem serviços especializados em oncologia deverão produzir planos regionais de instalação deles, para superar essa situação” (Brasil, 2012b).

O cumprimento da lei, contudo, exige medidas destinadas a ampliar a rede assistencial, aumentar sua efetividade e estimular a formação de médicos especialistas no tratamento do câncer. O MS e o Instituto Nacional do Câncer (Inca) estão conscientes do risco.

A assistência de alta complexidade na Rede de Atenção Oncológica inclui hospitais habilitados, como Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia (Unacon) ou Centro de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia (Cacon), e estabelecimentos de saúde não hospitalares autorizados, como serviços isolados de radioterapia e quimioterapia. Esta assistência abrange sete modalidades, que devem atuar integradamente: diagnóstico, cirurgia, radioterapia, quimioterapia (oncologia clínica, hematologia e oncologia pediátrica), medidas de suporte, reabilitação e cuidados paliativos.

O Inca mantém uma Divisão de Apoio à Rede de Atenção Oncológica (Darao), que tem como objetivo formular diretrizes e oferecer suporte técnico às secretarias de saúde, em parceria com outras áreas do MS, no planejamento, na organização e na avaliação das ações de detecção precoce do câncer e na organização e no aprimoramento das redes de assistência ao tratamento do câncer no âmbito do SUS. Em parceria com secretarias estaduais e municipais de saúde, o Inca atua na expansão e qualificação da rede de assistência em oncologia, apoiando a implantação e a habilitação de Unacons ou Cacons.

Unidades de saúde que ofertam serviços de radioterapia serão estimuladas a adotar um terceiro turno de funcionamento – atualmente, o atendimento costuma ocorrer pela manhã e pela tarde –, de cinco horas de duração. Até maio, 93 serviços haviam demonstrado interesse em expandir o horário de funcionamento. Outra alternativa que está sendo considerada é a contratação de hospitais da rede privada para prestação de serviços ao SUS.

Para ampliar a disponibilidade de profissionais, o MS criou um incentivo financeiro para a abertura de novas vagas de residência em áreas prioritárias, que incluem a oncologia clínica, pediátrica e cirúrgica. Desenvolve ainda o Programa de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas (Pró-Residência), que financia bolsas destinadas a profissionais médicos selecionados em programas de residência, em diversas especialidades, em regiões prioritárias para o SUS (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), tendo em vista o estímulo à ampliação do número de oncologistas.

Foi criado também o Sistema de Informação do Câncer (Siscan) para auxiliar estados e municípios, que são os gestores dos serviços oncológicos da rede pública, a gerenciar sua fila de espera e acelerar o atendimento. A partir de agosto de 2013, todos os registros de novos casos de câncer terão de ser feitos pelo Siscan. O sistema funcionará em plataforma web, facilitando o acesso e o preenchimento pelo gestor local, e permitirá a integração dos dados dos atuais sistemas do Programa Nacional de Controle do Câncer de Mama (Sismama) e do Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo do Útero (Siscolo), hoje independentes. A cobertura das informações se estenderá a todos os tipos de câncer. O Siscan

estará também integrado ao Cadastro Nacional de Usuários do SUS (CADSUS web), permitindo a identificação dos usuários pelo número de seu cartão e a atualização automática de seu histórico de seguimento – mesmo que atendido em outro serviço de saúde ou em outro município/estado.

Paralelamente, o MS instituiu a Rede Nacional de Desenvolvimento e Inovação de Fármacos Anticâncer (REDEFAC), com o objetivo geral de promover o desenvolvimento científico e tecnológico de fármacos, medicamentos e produtos para diagnóstico em oncologia, de forma a contribuir com a implementação de políticas públicas de controle do câncer.

Mas todas essas ações, ainda que relevantes e necessárias, não serão suficientes para, no curto prazo, assegurar a estruturação de condições de atendimento oportuno e adequado. Auditoria Operacional da Política Nacional de Atenção Oncológica realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) evidenciou “que a estrutura da rede de atenção oncológica não tem possibilitado acesso tempestivo e equitativo ao diagnóstico e ao tratamento de câncer” (TCU, 2011). Entre as falhas apontadas pelo relatório, destaca-se que, “a partir do confronto do número de atendimentos realizados com as necessidades estimadas, constatou-se que a produção de 2010 cobriu apenas 65,9% da demanda por radioterapia” (TCU, 2011) e que existiam fortes carências na Rede de Atenção Oncológica em relação à radioterapia. Na ata da reunião do Conselho Consultivo do Inca (Consinca), de 13 de abril de 2005, constou que mais de 100 mil pessoas não tinham acesso a tratamento em função do *deficit* de equipamentos. Passados quatro anos, a ata do Consinca, de 15 de abril de 2009, informou que ainda havia 90 mil pessoas sem acesso a tratamento de radioterapia.

O mesmo relatório aponta também que:

as análises quantitativas realizadas com dados extraídos do SIA/SUS e dos Registros Hospitalares de Câncer (RHC) organizados pelo Inca e pela Fundação Oncocentro de São Paulo demonstraram que os tratamentos oncológicos providos pelo SUS não têm sido tempestivos. O resultado da análise dos dados das APACS de quimioterapia e radioterapia indicou que o tempo médio de espera entre a data do diagnóstico e o início dos tratamentos foi de 76,3 e 113,4 dias, respectivamente. Apenas 15,9% dos tratamentos de radioterapia e 35,6% dos de quimioterapia iniciaram-se nos primeiros 30 dias. Pelos dados do RHC de São Paulo de 2009, o tempo médio de espera para o início dos tratamentos foi de 46,6 dias e apenas 52,4% dos tratamentos foram iniciados em 30 dias. Os dados do RHC do Inca de 2007, por sua vez, evidenciam que o tempo médio de espera para o início dos tratamentos foi de 70,3 dias e que, somente, 38,4% dos tratamentos foram iniciados nos primeiros 30 dias. (TCU, 2011).

O monitoramento da ocorrência de casos, a promoção e prevenção orientada a grupos de risco e o atendimento precoce são essenciais para o enfrentamento da incidência crescente – estimativas do Inca para 2012 indicavam a expectativa de um total de 257.870 casos novos de câncer para o sexo masculino e 260.640 para

o sexo feminino (Inca, 2011) – e impõem a priorização de medidas que estruturem redes regionalizadas de atenção à saúde, capazes de oferecer tratamento tempestivo, assegurar a universalidade e garantir a integralidade, princípios basilares do SUS.

3.6.3 Recursos humanos

Se existe insuficiência de redes, em aspectos materiais, há outra dimensão que constitui enorme desafio para que o SUS atinja condições de operação compatíveis com seus objetivos: a disponibilidade de profissionais de saúde. As medidas recentes do governo, com a criação do Programa Mais Médicos, apesar de focalizarem uma categoria profissional fundamental para o sistema, como será visto em mais detalhes na seção *Tema em destaque*, apenas tangenciam o problema. Insuficiência de outros profissionais de saúde, ausência de políticas de pessoal adequadas, remuneração pouco atrativa, precariedade dos vínculos, intensa rotatividade são questões que se mantêm na agenda à espera de solução adequada. Questões complexas para as quais não existem soluções simples.

Desde 2009, está tramitando na Câmara dos Deputados uma proposta de emenda à constituição (PEC) para criação de uma carreira federal para médicos, que tornaria o exercício da medicina no serviço público federal, estadual e municipal privativa dessa carreira (PEC nº 454/2009). O Conselho Federal de Medicina defende a criação da carreira federal para médicos e entende que ela ajudaria a atrair médicos para áreas remotas ou periferias das grandes cidades. Ainda que isso não esteja definido na PEC, a ideia é que os médicos se manteriam nessas localidades por algum tempo e só se movimentariam para outras localidades por regras de promoção e progressão previamente definidas. Por esta proposta, o médico de Estado atuaria em regime de dedicação exclusiva, não podendo exercer outro cargo público a não ser o magistério.

A proposta apresentada pela categoria médica – de criação de uma carreira federal para si – desconsidera completamente o caráter descentralizado do sistema de saúde brasileiro, onde a gestão das unidades é responsabilidade das esferas subnacionais. E, acima de tudo, os médicos constituem apenas uma das categorias profissionais relevantes para o sistema. Uma política de pessoal adequada precisa considerar o caráter multiprofissional da produção do cuidado em saúde e tratar adequadamente o conjunto delas.

Na ausência de políticas públicas adequadas, o que se tem observado é a proliferação de medidas de terceirização e de transferência das ações para o setor privado. Esta situação se agrava com a imposição de limites ao gasto com pessoal, em um setor que é intensivo em mão de obra, para cumprir os parâmetros estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).⁵⁷

57. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é como se tornou conhecida a Lei Complementar nº 101, de 4 de abril de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Uma tentativa de criar uma legislação de âmbito nacional para instituir fundações estatais não prosperou. No entanto, esta alternativa vem sendo utilizada por alguns estados. Na Bahia, a Fundação Estatal Saúde da Família vem assumindo, desde 2009, a responsabilidade de prover quadros para a atenção primária. É um órgão integralmente público, intermunicipal, integrante da administração indireta do Estado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e dotado de personalidade jurídica de direito privado. Constituída por 69 municípios baianos, atua em todas as regiões do estado, na estratégia Saúde da Família, como uma instituição do SUS, e apresenta-se como “modelo de gestão interfederativa (...) que cumpre função essencial para a gestão compartilhada de serviços de saúde integrados com os entes federativos” (FESF-SUS, 2009). A instituição visa dar mais agilidade às ações do setor público por meio de:

a) gestão associada e compartilhada do serviço de saúde; b) desenvolvimento de ações e serviços objetivando a qualidade e comprometidos com a pactuação e avaliação de metas e resultados; c) valorização profissional, com plano de emprego, carreira e salários e educação permanente; d) controle social pelos conselhos de saúde e governança pública (FESF-SUS, 2009, p. 34).

Para especificar o caráter de ente público da fundação, o documento esclarece:

a FESF-SUS só pode prestar serviços ao setor público, isto é, está vedada a cobrança direta ou indireta dos seus serviços aos usuários ou a venda de serviços a empresas privadas e planos de saúde. Ela não produz bens e serviços para o mercado, só para o setor público e mediante contrato de gestão. Seus serviços são universais, sendo vedada a “dupla porta” de acesso e a segmentação da clientela (FESF-SUS, 2009, p. 34).

Seu principal mecanismo de operação foi a criação de uma carreira pública de âmbito estadual para os profissionais da estratégia Saúde da Família, visando desprecarizar as relações de trabalho vigentes e assegurar maior estabilidade e segurança aos vínculos de emprego no âmbito da atenção básica: o Plano de Empregos, Carreiras e Salários da FESF-SUS. Criou, com isso, a primeira Carreira Intermunicipal de Abrangência Estadual na Saúde da Família, que, além do vínculo de emprego com garantia de direitos trabalhistas, permite a mobilidade sem demissão entre os municípios baianos que aderirem à FESF-SUS. A carreira também prevê um Adicional de Localização (AL) destinado a profissionais contratados para lugares com dificuldades de fixar servidores. Ademais, a forma de vinculação dos gestores municipais à FESF – o contrato de gestão – permite que os recursos a ela repassados sejam previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) do município como “serviços de terceiros: pessoa jurídica (PJ) – serviços de atenção à saúde” (FESF-SUS, 2009), escapando aos limites com gasto de pessoal impostos pela LRF.

Ainda que selecionados por meio de concurso público, o vínculo de emprego dos profissionais de saúde não é, contudo, o de estatutário – o servidor não integra

os quadros da administração direta –, mas de celetista, isto é, os contratos são realizados com base na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que tem levado alguns críticos a destacar o caráter de precarização das relações de trabalho no âmbito do SUS (Cardoso e Campos, 2013, p. 219-232). A ausência de estabilidade e as condições diferenciadas relativas ao vínculo de trabalho (salário, aposentadoria etc.) seriam geradoras da coexistência de condições de vínculo profissional desiguais para profissionais realizando tarefas similares.

Medida de âmbito estadual e específica para o nível de atenção básica, ainda que possa resolver pontualmente um grave problema, a FESF-SUS não enfrenta de forma suficiente o desafio posto à gestão de pessoal do sistema de saúde.

O MS tem buscado soluções que também enfrentam de forma fragmentária o problema. Suas iniciativas estão mais referidas às responsabilidades explicitadas na legislação do SUS (Lei nº 8.080/1990), em que se estabelece que são atribuições comuns às três esferas de governo a “participação na formulação e na execução da política de formação e desenvolvimento de recursos humanos para a saúde” (Brasil, 1990a, Artigo 15, inciso IX), cabendo à direção nacional do SUS, como responsabilidade privativa, “promover a articulação com os órgãos educacionais e de fiscalização do exercício profissional, bem como com entidades representativas de formação de recursos humanos na área de saúde” (Brasil, 1990a, Artigo 16, inciso IX). “Planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde” são responsabilidades atribuídas à direção municipal do SUS (Brasil, 1990a, Artigo 18, inciso I).

Na esfera federal, essas atribuições são desempenhadas pela SGTES/MS, que tem como objetivo “contribuir para a adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos profissionais e trabalhadores de saúde” (Brasil, 1990a).

Nos últimos anos, vários programas/ações vêm sendo implementados; a maior parte deles voltada a ampliar o acesso e redirecionar a formação profissional. Ações no campo da gestão do trabalho têm se dirigido a incentivar modelos que visem à construção de plano de carreiras de base estadual, com gestão bipartite e financiamento tripartite, direcionados para a atenção básica, em caráter similar à experiência da Bahia. Mais uma vez, se evidencia a fragmentação na abordagem da questão, ao tratar de forma particular os profissionais ligados à atenção básica e não considerar o conjunto dos profissionais do SUS. A mais importante iniciativa talvez tenha sido a tentativa de incentivar médicos, enfermeiros e cirurgiões-dentistas a optarem por atuar em equipes multiprofissionais no âmbito da atenção básica e da estratégia Saúde da Família, bem como em equipes que desenvolvam a atenção à saúde das populações ribeirinhas, quilombolas, assentadas e indígenas,

por meio do PROVAB.⁵⁸ Os profissionais que participam do PROVAB recebem bolsa federal no valor de R\$ 8 mil mensais e tem suas atividades supervisionadas por uma instituição de ensino. A esses profissionais é oferecido curso de especialização com foco na atenção básica, sob responsabilidade das universidades públicas participantes do sistema Universidade Aberta do SUS (UNA-SUS). Para os médicos que participem por pelo menos um ano do programa e sejam bem avaliados, o PROVAB assegura bonificação de 10% na pontuação dos exames de seleção para residência médica.⁵⁹

Na esfera da formação profissional há um espectro mais amplo de intervenções. Por meio do financiamento de bolsas, o MS tem operado para incentivar a formação especializada (residência médica) em áreas estratégicas para o SUS por meio de alguns programas.

O Programa Nacional de Bolsas de Residência Multiprofissional e em Área Profissional da Saúde (*Residência*) financia bolsas destinadas a profissionais de saúde interessados em se especializar na modalidade residência multiprofissional e em área profissional da saúde, em campos de atuação estratégicos para o SUS e em regiões prioritárias do país, definidos em comum acordo com os gestores de saúde.

O Programa de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas⁶⁰ se destina a apoiar a formação de médicos especialistas em regiões e especialidades prioritárias para o SUS por meio da expansão de Programas de Residência Médica (PRMs), que incluem especialidades básicas e as prioritárias no âmbito da saúde mental, urgência/emergência, atenção oncológica, atenção básica e atenção perinatal. Também estimula a abertura de novos PRMs. Em 2012, o programa assegurou o preenchimento de 1.522 vagas.

O Programa de Profissionalização dos Trabalhadores de Nível Médio na Área da Saúde (PROFAPS) tem como objetivo formar e qualificar trabalhadores de nível médio em áreas técnicas estratégicas para a saúde – análises clínicas, citopatologia, enfermagem, equipamentos biomédicos, hemoterapia, órteses e próteses, prótese dentária, radiologia, saúde bucal e vigilância em saúde.

O Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em Saúde (Pró-Saúde) está voltado para estudantes de graduação, docentes e profissionais

58. Criado pela Portaria Interministerial nº 2.087, de 1ª de setembro de 2011.

59. Resolução nº 3/2011 da Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM).

60. Portaria Interministerial nº 1.001, de 22 de outubro de 2009, do MS e do Ministério da Educação (MEC), que institui o Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas, e a Portaria Conjunta nº 11, de 28 de dezembro de 2010, que estabelece orientações e diretrizes para a concessão e pagamento de bolsas para a execução do Programa de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas e o Programa Nacional de Bolsas para Residências Multiprofissionais e em Área Profissional da Saúde e institui o seu Sistema de Informações Gerenciais (SIG-Residências), no âmbito do MS.

dos serviços de saúde e visa à reorientação da formação dos profissionais de saúde, favorecendo mudanças curriculares segundo três eixos – orientação teórica, cenários de prática e orientação pedagógica –, com o objetivo de fortalecer a integração entre instituições de ensino e o serviço público de saúde.

Com o objetivo de promover a integração ensino-serviço-comunidade, envolvendo docentes, estudantes de graduação e profissionais de saúde para desenvolvimento de atividades na rede pública de saúde, o Programa de Educação pelo Trabalho para a Saúde (PET-Saúde) concede três modalidades de bolsa: de monitoria, para estudantes de graduação da área da saúde regularmente matriculados em instituições de educação superior (IES) públicas e privadas sem fins lucrativos; de tutoria acadêmica, destinada a professores das IES integrantes do programa; e de preceptoria, destinada a profissionais de saúde do SUS que integrem os grupos tutoriais do programa.

Cursos e ações educacionais para atender às necessidades de capacitação e educação permanente dos trabalhadores do SUS são desenvolvidos na modalidade de educação à distância por intermédio da UNA-SUS. O Sistema UNA-SUS é constituído por três elementos: Rede UNA-SUS – composta por instituições públicas de educação superior credenciadas pelo Ministério da Educação (MEC) para a oferta de educação a distância e conveniadas com o MS; Acervo de Recursos Educacionais em Saúde – acervo público de materiais, tecnologias e experiências educacionais, construído de forma colaborativa, de acesso livre pela rede mundial de computadores; e Plataforma Arouca – base nacional de dados, integrada ao sistema nacional de informação do SUS, contendo o registro histórico dos trabalhadores do SUS, seus certificados educacionais e experiência profissional.

Relações de trabalho seriam objeto da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS (MNNP-SUS).⁶¹ Instituída há duas décadas pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) e homologada pelo ministro da Saúde, essa instância tem tido atuação frágil e intermitente ao longo de sua existência. Concebida como fórum paritário para pactuar a construção conjunta de plano de trabalho e de agenda de prioridades entre gestores públicos, prestadores privados e trabalhadores da saúde, e funcionando por meio da construção de protocolos que formalizam as decisões conjuntas, a MNNP-SUS foi instalada, descontinuada, reinstalada. E de suas resoluções resultam apenas indicativos de medidas, como a que orienta a Política de Desprecarização do Trabalho no SUS⁶² e a que institui diretrizes da Política Nacional de Promoção da Saúde do Trabalhador do SUS.⁶³

61. Resolução CNS nº 52, de 5 de maio de 1993; Resolução CNS nº 299, de 8 de maio de 1997; Resolução CNS nº 331, de 4 de junho de 2003.

62. Resolução nº 7/2007 – Implementa a Política de Desprecarização do Trabalho no SUS.

63. Resolução nº 8/2011 – Institui as diretrizes da Política Nacional de Promoção da Saúde do Trabalhador do SUS.

A intervenção concreta e efetiva nesse campo tem se dado por meio de decisões que estabelecem regras de operação dos programas financiados pelo MS. Um exemplo disso foi a portaria que flexibilizou a carga horária dos médicos nas ESFs, como uma forma de responder a “dificuldades de provimento e fixação” (Brasil, 2011) desses profissionais, admitindo que as ESFs possam operar com um ou mais médicos, com cargas horárias variáveis (20, 30 ou 40 horas). Em caráter “transitório”, o programa admitirá equipes em que os médicos atuem apenas 20 horas, desde que os demais profissionais dediquem 40 horas. São medidas que viabilizam a entrada de profissionais nas equipes, mas não a sua permanência: a extrema mobilidade dos profissionais, especialmente dos médicos, é queixa recorrente dos gestores.

É necessário que o sistema de saúde desenvolva estratégias de fixação de profissionais – ainda que por tempo determinado – para que se construam vínculos que assegurem efetividade à atenção básica.

Redes de atenção com capacidade resolutiva, planos de carreira intermunicipais de abrangência estadual que estabeleçam prazos mínimos de permanência nos postos de trabalho e apontem possibilidades de expansão na carreira são requisitos necessários e dependem fortemente de equacionamento de um grande desafio que acompanha o SUS desde sua implantação: o subfinanciamento crônico.

Pessoal de saúde qualificado e motivado é fundamental para alcançar a cobertura de saúde universal e integral. Mas, como alertou a Organização Mundial de Saúde (OMS),

profissionais de saúde qualificados são incapazes de prestar serviços de forma eficaz sem capital físico adequado, como instalações adequadas, equipamentos e insumos, tais como medicamentos. Assim, os orçamentos dos sistemas de saúde precisam equilibrar essas três exigências vitais – recursos humanos, capital físico e insumos.⁶⁴ (OMS, 2006, tradução nossa).

3.7 Financiamento e execução orçamentário-financeira

3.7.1 A Lei Complementar nº 141/2012 e os critérios de rateio para transferência de recursos entre instâncias de governo

Uma das questões incluídas na Lei Complementar (LC) nº 141, de janeiro de 2012, que regulamentou a Emenda nº 29/2000, foi o tratamento a ser dado às transferências intergovernamentais no âmbito do SUS. No caso das transferências da União para estados, DF e municípios, essa questão é relevante, no mínimo, pelos seguintes motivos: *i*) o caráter descentralizado que deve ter a gestão das

64. Tradução nossa do texto contido em: <<http://www.who.int/healthsystems/topics/workforce/en/>>. Acesso em 28 ago. 2013.

ações e serviços públicos de saúde; *ii*) a importante participação (cerca de 45%) dos recursos federais no financiamento compartilhado do SUS; e *iii*) o caráter redistributivo que deve ter a alocação regional desses recursos.

Desde o início da implementação do SUS, houve uma drástica mudança na forma de aplicação dos recursos do MS. Em 1995, 86,6% dos recursos federais eram aplicados diretamente. Em 2010, cerca de 67,3% dos recursos foram transferidos para a gestão de estados, DF e municípios. Não obstante a intensidade do processo de descentralização da gestão financeira, alguns aspectos desse processo têm sido criticados: *i*) os critérios de distribuição utilizados até o momento pelo MS, que são de adequação legal discutível;⁶⁵ e *ii*) a excessiva fragmentação dos repasses, aspecto não resolvido pela adoção em 2007 dos blocos de financiamento.⁶⁶

A LC nº 141/2012 estabeleceu o princípio que deve nortear as transferências intergovernamentais na saúde, o que não está explicitado nas Leis nºs 8.080/1990 e 8.142/1990 (Brasil, 1990b), consideradas as leis orgânicas do SUS. A LC fez isso ao dispor que estas transferências têm como objetivo a “progressiva redução das disparidades regionais” (Brasil, 2012a, Artigo 1º, item III). A LC apresentou, também, os critérios a serem observados nas transferências de recursos (Artigos 17 e 19) entre esferas de governo. O que não se esperava é que a LC nº 141 fosse reafirmar o Artigo 35, da Lei nº 8.080,⁶⁷ que, desde os primeiros estudos realizados,⁶⁸ mostrou ser de difícil implementação, seja por não definir com clareza a orientação geral (princípio) que deveria nortear a transferência de recursos federais para estados e municípios, seja pelos vetos feitos pelo Poder Executivo por ocasião da Lei nº 8.080/1990, que acabaram por dificultar ainda mais sua aplicabilidade.⁶⁹

Com relação aos critérios de transferência propriamente ditos, essa LC nº 141/2012 inova ao introduzir como critérios as necessidades de saúde da população e a dimensão socioeconômica, que não constavam do Artigo 35.⁷⁰

65. Até a aprovação da Lei Complementar (LC) nº 141/2012, na transferência de recursos federais (do MS) para estados, DF e municípios deveria ter sido utilizado exclusivamente o critério populacional simples e, destes recursos, pelo menos 70% deveriam ter sido destinados aos municípios (Lei nº 8.141/1990, § 1º e § 2º do Artigo 3º).

66. A instituição dos blocos de financiamento no Pacto pela Saúde, na verdade, apenas reuniu as transferências federais em seis grandes blocos, mas não chegou a diminuir a fragmentação dos repasses, dentro de cada bloco, mantendo cerca de uma centena de modalidades.

67. A LC nº 141/2012, em relação à repartição dos recursos da União, estabelece no Artigo 17 que “O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos Arts. 18 e 22 aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3º do Art. 198 da Constituição Federal” (Brasil, 2012a).

68. Ver Vianna *et al.* (1990).

69. A respeito desta questão, ver Piola *et al.* (2013).

70. A dimensão espacial, outro critério incluído na LC nº 141, pode ser considerada equivalente aos critérios *Oferta de ações e serviços de saúde* ou *Características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área*, já previstos no referido artigo. As demais dimensões mencionadas – demográfica, epidemiológica e de capacidade de oferta de ações e serviços de saúde – já constavam do Artigo 35 da Lei nº 8.080.

Ou seja, do total de catorze critérios previstos nos dois artigos (Artigo 17 da LC nº 141 e Artigo 35 da Lei nº 8.080), quatro estão repetidos. Ademais, fica difícil entender quando a LC diz, no Artigo 17, que serão levadas em consideração as necessidades de saúde e as dimensões demográfica e epidemiológica, entre outras. Afinal, uma das formas de medir necessidades de saúde da população não é levando em consideração condições demográficas, epidemiológicas e socioeconômicas? De forma mais apropriada, o Artigo 19 da LC nº 141, que trata das transferências dos estados para os municípios, diz:

O rateio dos recursos transferidos aos municípios para ações e serviços públicos de saúde será realizado *segundo o critério de necessidades de saúde da população e levará em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e serviços de saúde, observada a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos do inciso II, § 3º do Art. 198 da Constituição Federal (Brasil, 2012a, grifo nosso).*

Ou seja, a lei diz claramente como o critério “necessidades de saúde” será avaliado e que, adicionalmente, deverá ser levada em conta a necessidade de reduzir as desigualdades entre as regiões.

A metodologia de aplicação dos critérios será pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no caso dos recursos federais, e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, devendo o MS definir e publicar, anualmente, os montantes a serem transferidos a cada estado, ao DF e a cada município (Artigo 17, § 1º). Por sua vez,

os recursos destinados a investimentos deverão ter programação realizada anualmente e, *em sua alocação, deverão ser considerados critérios que visem a reduzir as desigualdades na oferta de ações e serviços de saúde e garantir a integralidade da atenção à saúde (Brasil, 2012a, § 2º do Artigo 17, grifo nosso).*

Na metodologia de rateio, a CIT deverá considerar o conjunto dos seguintes critérios:

- a) necessidades de saúde da população (LC nº 141);
- b) dimensão epidemiológica (LC nº 141);
- c) dimensão demográfica (LC nº 141);
- d) dimensão socioeconômica (LC nº 141);
- e) dimensão espacial (LC nº 141);
- f) oferta de ações e serviços de saúde (Lei nº 8.080);
- g) perfil demográfico da região (Lei nº 8.080);
- h) perfil epidemiológico da população a ser coberta (Lei nº 8.080);

- i) características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área (Lei nº 8.080);
- j) desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior (Lei nº 8080);
- k) níveis de participação do setor de saúde nos orçamentos dos estados e municípios (lei nº 8.080);
- l) previsão no plano quinquenal de investimentos da rede (Lei nº 8.080);
- m) ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo (Lei nº 8.080); e
- n) critérios demográficos diferenciados para estados e municípios sujeitos a notório processo de migração (Lei nº 8.080).

Não cabe aqui encetar uma discussão a respeito de quais indicadores poderiam ser utilizados para atender cada critério e se chegar a uma fórmula ou metodologia de repasse. É oportuno, no entanto, observar que, com a preservação do Artigo 35, o conjunto de critérios manteve duas faces: uma mais afinada com um objetivo de equidade na distribuição e outra que, pelo menos potencialmente, tenderia a privilegiar o desempenho.⁷¹ Vale registrar, contudo, a definição de uma orientação geral para a metodologia de rateio, qual seja: que devem ser observadas as necessidades de saúde da população, o que, como dito anteriormente, não estava explicitado até a LC. Além disso, a LC nº 141 incluiu o critério socioeconômico, que não constava da Lei nº 8.080 e que é muito importante na definição de “necessidades de saúde”. Também em relação às transferências para investimentos, a LC deixa clara a intenção redistributiva na alocação dos recursos federais, ao tratar dessas transferências no Artigo 17, § 2º.⁷²

De qualquer forma, perdeu-se na aprovação da LC nº 141 uma boa oportunidade de definir uma proposta mais simples, clara e exequível para orientar as transferências entre esferas de governo. Para tanto, bastava referir-se ao Artigo 35 da Lei nº 8.080, apenas para revogá-lo de forma definitiva. O conjunto de critérios da LC nº 141 continua de aplicação muito difícil, para não dizer inexecuível, mesmo sem levar em consideração os aspectos políticos e operacionais envolvidos.

Atualmente o MS transfere para estados, DF e municípios mais de 75% dos recursos que aplica. Os critérios utilizados são diversificados. Resumidamente, pode-se dizer que os recursos para atenção básica são transferidos pelo critério populacional

71. Em situação como essa, a orientação geral da fórmula, se mais distributiva ou mais guiada pelo desempenho, vai depender dos pesos eventualmente atribuídos aos critérios.

72. O § 2º do Artigo 17 estabelece que “Os recursos destinados a investimentos terão sua programação realizada anualmente e, em sua alocação, serão considerados prioritariamente critérios que visem a reduzir as desigualdades na oferta de ações e serviços públicos de saúde e garantir a integralidade da atenção à saúde” (Brasil, 2012a).

simples, no caso do Piso de Atenção Básica (PAB) Fixo, e por adesão⁷³ no caso do PAB Variável. Estes últimos são os recursos transferidos para a manutenção compartilhada de equipes de saúde da família, equipes de saúde bucal e agentes comunitários de saúde (ACS). No caso da média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar (MAC), o critério é o repasse histórico corrigido por programação baseada em parâmetros de cobertura ou oferta de serviços para recursos transferidos dentro do limite da média e alta complexidade, um componente do bloco da MAC; na assistência farmacêutica, os recursos para a Farmácia Básica seguem o critério populacional, com valor *per capita* diferenciado segundo a região. Já no caso dos medicamentos de dispensação excepcional, o critério é a programação baseada na oferta de serviços e no ressarcimento de valores aplicados pelos estados.

Com base nessa diversidade de critérios, a distribuição das transferências federais apresentava o perfil descrito na tabela 7, por região geográfica e por bloco de financiamento, em 2010. Observe-se que a transferência de recursos para serviços de MAC é a que mais se aproxima da distribuição populacional. Este comportamento é, na verdade, definido pelos recursos do limite financeiro da MAC, que transfere recursos para as internações hospitalares, cuja alocação tem como parâmetro básico uma taxa esperada de internações.⁷⁴ Na assistência farmacêutica uma porcentagem maior de recursos é repassada para a região Sudeste, enquanto as transferências para a atenção básica estão mais concentradas na região Nordeste, por conta das ESFs e das ESBs.

Qualquer que seja a metodologia a que chegue a CIT, usando os critérios previstos na LC nº 141, certamente se chegará a uma distribuição dos recursos federais diferente da atual. Além disso, no exercício anterior (tabela 7) não se fez a separação do que foi transferido para as secretarias municipais ou para as secretarias estaduais de saúde. Apresenta-se o valor agregado. Seria viável definir o montante global para cada estado e, a partir daí, buscar uma distribuição intraestadual (municipal), baseada em programações compartilhadas? Todas estas hipóteses implicarão a necessidade de remanejamentos na distribuição atual, o que é tarefa politicamente muito difícil.

Sem dúvida alguma, a definição da metodologia pela CIT e sua aprovação pelo CNS podem tirar os gestores das três esferas da zona de conforto em que se encontram. Deve ser lembrado que as reclamações de estados, DF e municípios, neste particular, são mais direcionadas ao montante, considerado insuficiente, à excessiva fragmentação dos repasses e à falta de maior autonomia na utilização dos recursos. Estabeleceu-se entre as esferas subnacionais, aparentemente, um

73. O critério básico é adesão, embora na programação do número de equipes se leve em conta um volume de população.

74. O bloco da média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar (MAC) é composto por recursos do Limite da MAC e do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC) que financiam procedimentos de maior complexidade e, desta forma, obedecem mais, em sua distribuição, ao critério da oferta existente.

acordo em que se pode questionar o volume de recursos federais, mas não a sua distribuição. Desta forma, a não ser que o CNS busque o cumprimento de sua prerrogativa ou que os órgãos de controle passem a exigí-la, dificilmente a proposta de fórmula alocativa será encaminhada no curto prazo.

TABELA 7
Transferências federais por bloco de financiamento e região (2010)
(Em %)

	População	AB	MAC	AF	VS	Gestão
Norte	8,32	10,04	6,47	4,02	11,95	15,76
Nordeste	27,83	37,71	28,08	19,02	33,87	33,19
Sudeste	42,13	32,22	43,1	55,12	35,84	25,67
Sul	14,36	12,66	15,39	14,98	10,26	15,54
Centro-Oeste	7,37	7,36	6,96	6,85	8,09	9,84
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Sala de Situação/MS.

Obs.: AB = atenção básica; MAC = média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar; AF = assistência farmacêutica; VS = vigilância sanitária.

Por fim, sem que sejam feitas simulações, é impossível saber que mudanças a nova proposta metodológica trará na distribuição atual das transferências federais. Haveria menor resistência política à sua implantação se a nova situação distributiva fosse colocada como uma meta a ser alcançada progressivamente, com a utilização de recursos incrementais. Na discussão atual de ampliação do financiamento do SUS, a busca de uma distribuição mais equitativa na alocação dos recursos públicos pode ser um argumento de peso.

3.7.2 Como anda o debate sobre o financiamento público da saúde?

No dia seguinte à aprovação da regulamentação da EC nº 29/2000, por meio da LC nº 141/2012, sem que houvesse nenhuma alteração na regra de vinculação dos recursos da União para o financiamento do SUS, começaram a prosperar diversas iniciativas, a maioria delas no Congresso Nacional,⁷⁵ para redefinir a forma de cálculo dos recursos da União. A proposta de maior visibilidade, no entanto, foi o Projeto de Lei de Iniciativa Popular destinando ao SUS 10% da receita corrente bruta (RCB) da União. Foi patrocinado pelo Movimento Saúde + 10 e entregue ao presidente da Câmara dos Deputados em 5 de agosto de 2013, contando com 1,8 milhão de assinaturas. Antes mesmo desta iniciativa, parlamentares também entraram com novas proposições com o mesmo objetivo – Projeto de Lei Complementar

75. As duas primeiras propostas foram os PLPs nº 122/2013 e nº 123/2013 de autoria dos deputados Darcisio Perondi e Eleuses de Paiva, respectivamente. As duas propõem a mudança da participação da União no financiamento do SUS, para o equivalente a 10% da receita corrente bruta (RCB).

(PLP) nºs 122, 123 e 226 de 2013. Também foram criadas comissões especiais, tanto na Câmara, como no Senado, para debater o financiamento da saúde pública. Estima-se que a proposta de 10% da RCB para a saúde significaria, a título de exemplificação, cerca de R\$ 130 bilhões de orçamento federal para o SUS em 2013, o que corresponderia a um incremento de cerca de R\$ 40 bilhões. Contudo, antes mesmo da proposta Saúde + 10 chegar ao Legislativo, já surgiram outras iniciativas normativas no sentido de substituir os 10% da RCB por 18% da receita corrente líquida (RCL). Em 2013, por exemplo, 18% da RCL significaria um orçamento de R\$ 126 bilhões para o SUS. O argumento utilizado pelos que defendem a mudança para porcentagem da RCL é que a fixação da porcentagem da União sobre a RCB acarretaria dupla contagem para fins de apuração do mínimo, uma vez que parte dos recursos que compõem a RCB está destinada a transferências para estados e municípios, via fundos de participação, e ao pagamento dos benefícios previdenciários do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). A grande vantagem de ser definida uma porcentagem da RCB seria conferir maior visibilidade e segurança ao valor destinado à saúde. Afinal, o conceito de RCL é definido por lei (LC nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF) e nada impede que novos “descontos” à RCB sejam aprovados.

O Poder Executivo, contudo, tem emitido sinais de que lutará contra o acréscimo de recursos para a saúde, nos termos pretendidos pelos referidos projetos. O argumento utilizado contra a vinculação de 10% da RCB ou 18% da RCL é simples: com o atual quadro de receitas, não há espaço para tal aumento dos recursos destinados à saúde. No fim de novembro de 2013, o Senado Federal aprovou Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Impositivo (PEC nº 22A/2000). Nesta PEC foi incorporado um dispositivo que estabelece que o governo federal deve aplicar na saúde 13,2% da RCL em 2014, aumentando esta alíquota progressivamente até atingir 15% em 2018. Isto significaria um aumento de recursos de apenas R\$ 64 bilhões até 2018. O projeto de lei que estabelece a aplicação de pelo menos 10% da RCB da União resultaria em um aumento de R\$ 257,1 bilhões no mesmo período.

Proposta apresentada pelo deputado Rogério Carvalho, relator da Comissão Especial destinada a discutir o financiamento da saúde pública, acenou com a possibilidade de vinculação de 15% da RCL. Esta porcentagem seria gradualmente alcançada até 2017, o que daria um acréscimo acumulado de R\$ 49,2 bilhões em quatro anos. Propôs, ainda, que fossem acrescidos, ao mínimo a ser aplicado pela União, os recursos dos *royalties* do petróleo – estimativa de R\$ 3,8 bilhões para 2014 – e incluídos os recursos das emendas parlamentares para a saúde, que passariam a ser de execução obrigatória pela aprovação do orçamento impositivo. A novidade do relatório ficou por conta da proposta de recriação de contribuição social para a saúde, nos moldes da antiga Contribuição Provisória

sobre Movimentação Financeira (CPMF). Se aprovada essa nova contribuição, os recursos alocados à saúde poderiam chegar a um valor adicional estimado em R\$ 38 bilhões/ano.

Em 12 de novembro a Comissão Especial rejeitou o relatório e aprovou substitutivo com base no voto em separado do deputado Geraldo Resende, que traz a proposta de 18,7% da RCL até 2018, começando por 15% em 2014, sem a recriação de contribuição especial para a saúde. Ou seja, o rumo final da discussão está completamente indefinido, coexistindo, nas duas Casas, propostas bem diferentes em tramitação.

Enquanto a questão da mudança no critério de participação da União no financiamento do SUS não é solucionada, talvez até como tentativa de responder às mobilizações populares recentes, que apresentaram, entre seus pleitos, a melhoria dos serviços públicos de saúde e educação, finalmente foi aprovado o projeto de lei que destina recursos dos *royalties* do petróleo para essas duas áreas. Este projeto já havia sido encaminhado pelo Executivo, mas, nessa versão anterior, não havia previsão de recursos para a saúde. No projeto aprovado no Legislativo, preveem-se 25% dos recursos dos *royalties* do petróleo e dos rendimentos do Fundo Social do Pré-Sal para a saúde. Para a educação irão os 75% restantes. Segundo estimativas iniciais, isto significará um aporte de cerca de R\$ 4 bilhões para a saúde a partir de 2014. A dúvida, caso não seja aprovada a nova regra de financiamento federal do SUS, é se estes recursos serão adicionais ou apenas uma nova fonte para se alcançar o piso.

3.7.3 Execução orçamentária e financeira

A despesa empenhada pelo MS em 2012, incluindo emendas, pessoal inativo e dívida, foi de R\$ 86,8 bilhões, o que representou um incremento real de 5% em relação a 2011 – R\$ 82,8 bilhões, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). De acordo com o Relatório Anual de Gestão (RAG) 2012 do MS, este valor foi equivalente a 99,6% do limite da dotação orçamentária disponibilizada até o fim do exercício.

Como o trabalho é o tema em destaque nesta edição do BPS, o foco da análise da execução orçamentária da saúde se aterá à despesa com pessoal da saúde nas três esferas de governo ao longo dos últimos anos.⁷⁶ Entretanto, cabe ressaltar que a análise realizada fará referência a períodos anteriores a 2012, visto que as informações disponíveis para estados e municípios ainda estão incompletas para esse ano.

76. Para isso, foram consideradas as informações disponíveis nos seguintes sistemas: i) Siafi (Siga Brasil e informações prestadas pelo MS) para os gastos federais; e ii) SIOPS para os gastos estaduais e municipais.

As Contas-Satélites de Saúde (IBGE, 2009; 2012) contêm dados sobre empregos diretos na saúde pública para o período 2005-2009 e indicam um crescimento, neste período, de 12% nos postos de trabalho diretos (3,88 milhões em 2005 e 4,33 milhões em 2009), enquanto a geração de emprego na economia como um todo foi de 6%. A participação dos empregos gerados na área da saúde em relação ao total da economia passou de 4,3% em 2005 para 4,5% em 2009.

Esses postos de trabalho diretos se traduzem, em termos orçamentários, em despesas com pessoal ativo registradas nos sistemas orçamentários federal (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi) e estadual e municipal (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS). Para se ter uma visão geral deste tipo de gasto no orçamento da saúde, a tabela 8 apresenta os valores da despesa com pessoal por Grupo de Natureza de Despesa (GND), incluindo a despesa com pessoal ativo (GND = 1, excluindo aposentadorias e pensões) das três esferas de governo.

Em termos reais, no período 2002-2011, a despesa com pessoal no nível federal aumentou 59%, no nível estadual 80% e no nível municipal 134%. Uma hipótese para a taxa de crescimento desta despesa ser bem maior nos municípios que nos estados e na União pode estar no processo de descentralização da saúde,⁷⁷ que promoveu a transferência de responsabilidades e atribuições em relação à prestação de serviços de saúde do nível federal para, principalmente, o municipal. Com a descentralização foi possível intensificar o processo de reorientação do modelo de atenção à saúde, que é voltado para a atenção primária, tentando romper assim com o modelo hospitalocêntrico.

Sabe-se que o processo de produção de serviços de saúde envolve atividades consideradas intensivas em mão de obra, principalmente atividades voltadas à atenção primária, presentes em peso nos municípios. O gráfico 3 reforça a importância que a despesa com pessoal tem adquirido nos municípios. Em 2011, esta despesa representou 45% do gasto total realizado nos municípios, enquanto nos estados esta despesa foi responsável por 32% do gasto total e na União por 11%.

77. A Constituição Federal tem como um de seus princípios a descentralização, que foi impulsionada pela Norma Operacional Básica 1/1996 (NOB 96), na medida em que foram criados o Piso da Atenção Básica (PAB), a política de incentivos para programas como Agente Comunitário em Saúde (ACS) e a estratégia Saúde da Família.

TABELA 8
Gasto total com saúde das três esferas de governo, por GND (2002 e 2011)
 (Em R\$ bilhões de 2012, atualizados pelo IPCA médio anual)

GND	Federal			Estadual ²			Municipal ³		
	2002	2011	Variação (%)	2002	2011	Variação (%)	2002	2011	Variação (%)
1 - Pessoal ¹	5,49	8,72	58,71	10,83	19,45	79,69	17,04	39,92	134,32
2 - Juros	0,22	0,01	-97,47	0,00	0,03	2.939,90	0,01	0,01	7,50
3 - ODC	38,68	63,11	63,15	15,52	38,22	146,28	22,39	44,23	97,51
4 - Investimentos	2,79	4,37	56,82	2,45	3,33	35,84	2,19	3,52	60,56
5 - Inversões financeiras	-	0,07		0,01	0,05	284,57	0,03	0,04	12,59
6 - Amortizações	0,46	0,02	-94,79	0,01	0,36	3.292,78	0,03	0,07	153,26
Despesa total	47,64	76,30	60,14	28,82	61,44	113,21	41,69	87,78	110,56

Fonte: Siga Brasil (despesa federal); SIOPS (estadual e municipal) – extraídos em junho de 2013.

Notas: ¹ Optou-se por excluir as informações sobre aposentadorias e pensões pois as mesmas estavam subestimadas nas informações de gasto estadual e municipal.

² Neste caso, foram considerados, além dos recursos próprios dos estados, as transferências realizadas pela União.

³ Neste caso, foram considerados, além dos recursos próprios dos municípios, as transferências realizadas pela União e pelos estados.

Obs.: entre 2002 e 2011, a porcentagem de municípios que declaram o SIOPS oscilou entre 97,2% (2004) e 99,6% (2007). O ano de 2012 não foi considerado na análise porque apenas cerca de 85% dos municípios haviam informado o SIOPS. Em relação aos estados, em 2012, seis estados não haviam declarado o SIOPS.

Além disso, o gráfico 3 mostra que, em 2011, apenas nos municípios a participação da despesa com pessoal na execução total do orçamento aumentou em relação a 2002. Isto não significa que a despesa com pessoal, em termos reais, tenha caído na União e nos estados (tabela 8). O que ocorreu foi que o crescimento real do GND – Outras Despesas Correntes (ODC), outro componente importante do gasto, foi maior que o crescimento real da despesa com pessoal (GND Pessoal) nos estados e na União, enquanto nos municípios ocorreu a situação inversa.

Vieira e Servo (2013) analisaram alguns estudos que tentam estimar o custo do componente de recursos humanos no custo total da atenção básica. Nesta revisão, as autoras concluem que “*o percentual de participação do item de recursos humanos em todos os trabalhos revisados é de pelo menos 50% do custo da atenção básica*” (Vieira e Servo, 2013, p. 5).

Portanto, pode-se concluir que a expansão de programas como o Saúde da Família, na tentativa de intensificar o processo de reorientação do modelo de atenção à saúde,⁷⁸ teve grande impacto na despesa com pessoal ativo da área de saúde nos municípios.

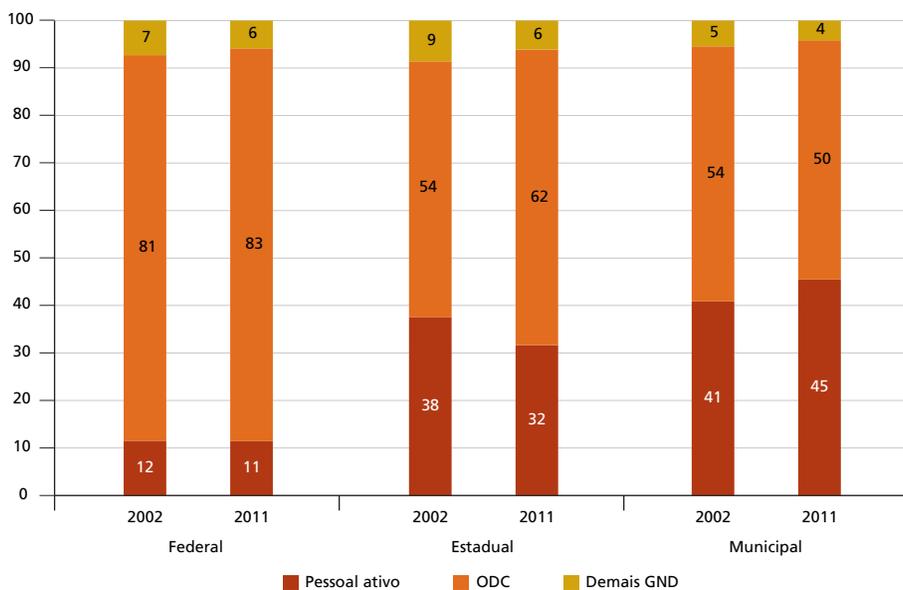
78. O modelo de atenção à saúde vigente é voltado para a atenção básica, na tentativa de romper com o modelo hospitalocêntrico.

De acordo com dados apresentados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, [s.d.]⁷⁹, com esta estratégia de reorientação do modelo assistencial, a maior parte da força de trabalho na área de saúde do SUS passou a se concentrar nos municípios. Em 1980, 43% da força de trabalho em saúde era de responsabilidade municipal. Em 2010, esta porcentagem aumentou para 76%.

GRÁFICO 3

Evolução da participação da despesa com pessoal ativo na saúde por esfera de governo (2002 e 2011)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil (despesa federal); SIOPS (despesa estadual e municipal) – extraídos em junho de 2013.

Apesar de não se poder realizar comparações em relação à composição dos entes federados da despesa com pessoal ativo – uma vez que a totalização desta despesa dos três entes não é viável pelo problema de dupla-contagem –, é possível se ter uma dimensão da proporção destes gastos. A razão pela qual os gastos com pessoal na esfera federal são bem menores que nos estados e municípios deve-se ao fato de estas despesas estarem restritas ao corpo técnico administrativo do MS. Ou seja, a prestação direta de serviços de saúde pelo governo federal é residual, restringindo-se a poucas UFs, notadamente à rede de hospitais federais situada no Rio de Janeiro. Assim, o gasto com a prestação de serviços, que constitui a maior parte da despesa com pessoal, ocorre nos estados e, principalmente, nos municípios.

79. Acesso em julho de 2013.

Além dos gastos diretos com pessoal, outras despesas do SUS acabam sendo direcionadas à geração de empregos. Estes são os casos das terceirizações na prestação de serviços e na própria compra de serviços.

As terceirizações de várias modalidades de serviços tradicionalmente oferecidas pelo SUS como prestação direta ou como serviços adquiridos de estabelecimentos conveniados ao SUS vêm adquirindo certa importância no setor público ao longo dos últimos anos. Este fato pode estar associado à rigidez imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que esta impõe limitações ao gasto com pessoal⁸⁰ e restringe a possibilidade de prestação direta dos serviços.

A LRF é uma lei econômica geral, que não faz distinção entre o grau de intensividade de mão de obra utilizada pelos diferentes setores da economia. Como o capital humano abarca grande parte dos recursos destinados para a prestação de serviços de saúde, esta lei pode acabar afetando a política de saúde em vigor, limitando a expansão das ações em serviços públicos de saúde por falta de pessoal, podendo levar à utilização de alternativas que impliquem precarização das relações de trabalho no SUS ou a formas de terceirização da produção dos serviços de saúde, como os contratos de gestão com organizações sociais.

Retrata bem essa tendência a análise das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos – rubrica em que são habitualmente inseridas as transferências para organizações sociais e/ou para as fundações estatais, além das tradicionais santas casas. Entre 2002 e 2011, o repasse realizado pelos municípios para estas instituições quintuplicaram seu volume, passando de R\$ 1,09 bilhão para R\$ 5,9 bilhões (em reais de 2012). Além disso, sua representatividade em ODC também aumentou, passando de 5% em 2002 para 13% em 2011 – tendo ocorrido um aumento abrupto em 2010. Em relação aos estados, estas transferências triplicaram, passando de R\$ 1,38 bilhão para R\$ 6,03 bilhões (em reais de 2012). Considerando sua participação em ODC, esta aumentou paulatinamente de 9% em 2002 para 16% em 2011 (gráfico 4).

Obviamente esse valor não significa que toda a despesa realizada referiu-se a gasto com pessoal. De acordo com estudo da Associação Nacional de Hospitais Privados (ANAHP, 2012), em 2011 observou-se que nos 45 hospitais de ponta analisados, ou seja, intensivos em tecnologia, a despesa com recursos humanos (RH) representou, em média, 40% dos custos. Considerando este cenário mais conservador e utilizando este valor como *proxy* dos gastos com RH nestes hospitais, tem-se que nos estados este gasto aumentou de R\$ 551 milhões para R\$ 2,41 bilhões e nos municípios de R\$ 437 milhões para R\$ 2,36 bilhões, entre 2002 e 2011 (tabela 9). Ou seja, comparando estas despesas com a despesa com pessoal

80. A LRF determina que a despesa máxima com pessoal do poder executivo na esfera federal não deve ultrapassar 37,9% da receita líquida corrente (RCL), na esfera estadual não deve ser superior a 49% e nos municípios não deve ultrapassar 54%.

ativo, tem-se que a despesa com RH referente às transferências para instituições sem fins lucrativos nos estados passou de 9% para 13% e nos municípios aumentou de 5% para 6%, no período 2002-2011.

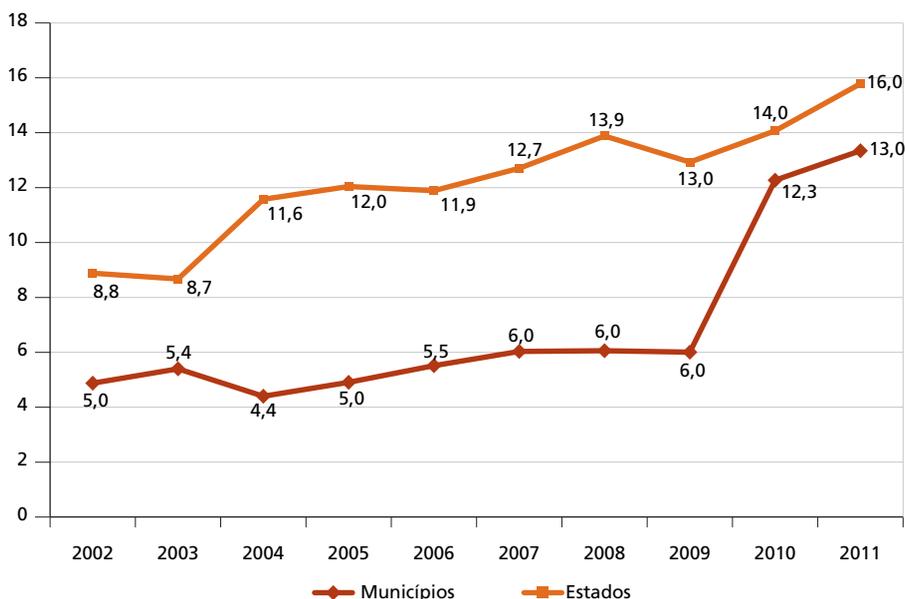
Além das transferências a instituições sem fins lucrativos, a análise da despesa executada na rubrica *serviços de terceiros – pessoa jurídica* também chama atenção nos estados e municípios, que são efetivamente os que prestam os serviços de saúde. O gráfico 5 mostra que, nos estados, esta despesa teve seu montante quadruplicado em termos reais, passando de R\$ 6,55 bilhões em 2002 para R\$ 15,27 bilhões em 2011. Nos municípios, o crescimento real foi de 99%, passando de R\$ 11,4 bilhões em 2002 para R\$ 22,7 bilhões em 2011. Em média, a despesa com estes serviços representa cerca de 52% e 40% dos recursos gastos em ODC nos municípios e nos estados, respectivamente.

No SIOPS, a despesa com serviços de terceiros/PJ é desagregada em seis partes: *i*) manutenção e conservação de máquinas e equipamentos; *ii*) serviços de energia elétrica; *iii*) serviços de água e esgoto; *iv*) serviços de comunicação em geral; *v*) serviços médicos, hospitalares, odontológicos e laboratoriais; e *vi*) outros serviços de terceiros/PJ. Para efeitos desta análise, foram reagrupados os quatro primeiros itens, que se referem aos serviços de apoio contratados por estes entes.

GRÁFICO 4

Evolução da participação das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos no GND = 3 – outras despesas correntes (2002-2011)

(Em %)



Fonte: SIOPS.

TABELA 9
Estimativa dos gastos com pessoal referente às transferências sem fins lucrativos (2002-2011)
 (Em R\$ bilhões de 2012)

Ano	Transferências totais		Índice ANAHP – 40% corresponde a recursos humanos	
	Estados	Municípios	Estados	Municípios
2002	1,38	1,09	0,55	0,44
2003	1,61	1,19	0,64	0,47
2004	2,84	1,09	1,14	0,44
2005	3,06	1,31	1,22	0,53
2006	3,35	1,61	1,34	0,64
2007	3,83	1,90	1,53	0,76
2008	4,72	2,12	1,89	0,85
2009	4,64	2,26	1,85	0,90
2010	5,42	4,97	2,17	1,99
2011	6,03	5,90	2,41	2,36

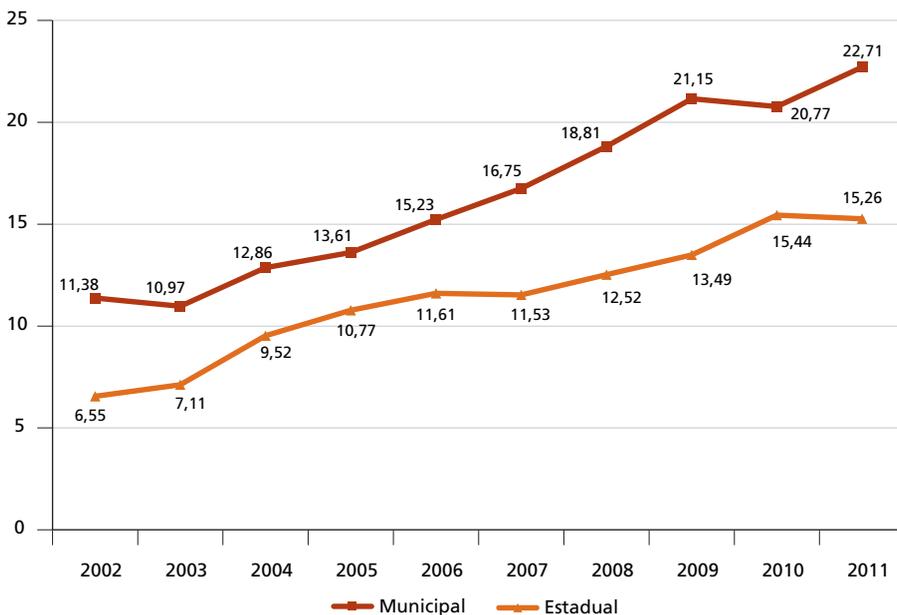
Fonte: SIOPS e Associação Nacional de Hospitais Privados (ANAHP).
 Elaboração dos autores.

Tanto nos estados quanto nos municípios, parte importante do incremento observado nos últimos anos nos serviços de terceiros/PJ é explicada pelo incremento dos convênios realizados entre o SUS e o setor privado para a prestação de serviços, onde a Tabela SUS paga os prestadores por procedimento. Neste pagamento, estaria embutida uma despesa com pessoal, que é empregada indiretamente pelo SUS.

As tabelas 10 e 11 demonstram o que foi mencionado anteriormente. Nos municípios, os serviços de terceiros/PJ obtiveram um incremento real de R\$ 11,33 bilhões no período 2002-2011. Deste total, cerca de um terço foi proveniente do aumento dos serviços médicos, hospitalares, odontológicos e laboratoriais conveniados do SUS. Nos estados, esta relação ainda é mais evidente. Quase metade do incremento da despesa com serviços de terceiros/PJ foi proveniente do aporte adicional referente aos serviços médicos conveniados do SUS.

GRÁFICO 5

Evolução das despesas com serviços de terceiros (pessoa jurídica) nos estados e municípios (2002-2011)
(Em R\$ bilhões de 2012)¹



Fonte: SIOPS.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Atualizados pelo IPCA.

Por fim, excluídas as terceirizações de empresas que prestam serviços privados de saúde para o SUS mediante convênios, e as empresas que prestam serviços de atividades meio, como manutenção, energia, água, esgoto e comunicação, tem-se um valor residual importante que contribui muito para o aumento dos serviços de terceiros/PJ, alocados entre os demais serviços de pessoa jurídica. Provavelmente estas despesas referem-se às terceirizações dos serviços de apoio e diagnóstico, relacionadas principalmente à compra de serviços laboratoriais, serviços de alimentação (nos hospitais), serviços de vigilância, lavanderia, entre outros.

Em suma, o processo de descentralização gerou forte impacto nas contas públicas de saúde. Este processo, que intensificou a reorientação do modelo de saúde para a atenção básica, envolveu aumento dos gastos com pessoal principalmente nos municípios devido à expansão de programas como o Saúde da Família. Tais fatos são evidenciados pelo aumento do gasto direto com pessoal nos orçamentos federal, estadual e municipal, e são corroborados pelas informações constantes nas Contas-Satélites, que mostram o aumento da força de trabalho ao longo dos anos. Além disso, a análise das despesas indiretas de RH, como as terceirizações, também revela crescimento ao longo dos últimos anos.

TABELA 10
Serviços de terceiros (pessoa jurídica) dos municípios (2002, 2005, 2008 e 2011)
 (Em R\$ bilhões de 2012)¹

Serviços de terceiros (pessoa jurídica)	2002	2005	2008	2011	Diferença (2011-2002)	Taxa crescimento (2011-2002) (%)
Serviço médico, hospitalar, odontológico e laboratorial (SIA/SIH) ²	5,95	5,98	7,78	9,64	3,69	62
Outros serviços de terceiros (pessoa jurídica)	4,86	6,93	10,11	12,00	7,14	147
Manutenção, energia, água e esgoto, comunicação	0,57	0,70	0,92	1,07	0,50	86
Total	11,38	13,61	18,82	22,71	11,33	100

Fonte: SIOPS.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Atualizados pelo IPCA.

² Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) e Sistema de Informações Hospitalares (SIH).

TABELA 11
Serviços de terceiros (pessoa jurídica) dos estados (2002, 2005, 2008 e 2011)
 (Em R\$ bilhões de 2012)¹

Serviços de terceiros (pessoa jurídica)	2002	2005	2008	2011	Diferença (2011-2002)	Taxa crescimento (2011-2002) (%)
Serviço médico, hospitalar, odontológico e laboratorial (SIA/SIH) ²	1,68	2,23	4,62	5,83	4,15	247
Outros serviços de terceiros (pessoa jurídica)	4,32	8,00	7,27	8,77	4,45	103
Manutenção, energia, água e esgoto, comunicação	1,59	1,34	4,85	2,32	0,73	46
Total	6,55	10,77	12,53	15,27	8,72	133

Fonte: SIOPS.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Atualizados pelo IPCA.

² Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) e Sistema de Informações Hospitalares (SIH).

4 TEMA EM DESTAQUE: RECURSOS HUMANOS EM SAÚDE – O MAIS MÉDICOS E ALGUMAS QUESTÕES EM DEBATE

Dificuldades para a disponibilização de profissionais, e particularmente de médicos, fora dos centros urbanos mais desenvolvidos não é uma especificidade do sistema de saúde brasileiro. O atendimento de áreas remotas, minorias populacionais e populações rurais tem sido objeto de políticas na maioria dos países, independentemente das características dos seus sistemas de saúde.

Ainda que, ao longo do tempo, o aumento do número de médicos nos países provoque expansão na presença desses profissionais em todas as áreas desassistidas (efeito *spreading out*, *overflow* ou *trickle down*), o processo de concentração não tem sido revertido. Simoens (2004) faz referência a um estudo sobre a força de

trabalho médica nos Estados Unidos,⁸¹ que detectou aumento médio da densidade de médicos de 2.140 médicos por cada 1 milhão de habitantes em 1991 para 2.390 em 2001. Contudo, quando observado o comportamento segundo regiões, o crescimento da densidade foi de 10% em áreas não metropolitanas e alcançou 23% nas áreas metropolitanas, significando que, embora tenham diminuído, as diferenças entre as áreas não metropolitanas e regiões metropolitanas persistiram.

São muitos os fatores que interferem na distribuição da força de trabalho dos profissionais de saúde, e muitos deles estão fora do espaço decisório setorial. Há fatores que se relacionam diretamente com as condições de trabalho e remuneração – características institucionais, vínculos profissionais, remuneração, possibilidades de progressão, oportunidades de conciliar atividades no setor público e no setor privado, perspectivas de mobilidade profissional etc. Outros estão mais associados às possibilidades de usufruir de condições de vida consideradas mais confortáveis e mais características do universo urbano, incluindo acesso à educação, ao lazer e à cultura.

Análises das políticas adotadas por diferentes países para influenciar a distribuição geográfica dos médicos identificam a existência de uma variedade de estratégias (Cantor *et al.*, 1996; Simoens, 2004; Dussault e Franceschini, 2006; Dolea *et al.*, 2010), envolvendo intervenções em três dimensões: educacional, regulatória e financeira. A maior parte deles utiliza uma combinação de políticas como instrumento para intervir sobre a distribuição geográfica da força de trabalho médica, mesmo quando uma destas dimensões se mostra dominante.

Políticas relacionadas à dimensão educacional incluem recrutamento ou admissão preferencial de estudantes de medicina originários das áreas rurais ou desassistidas e a introdução nos currículos de componente obrigatório de prática nessas áreas. Também se incluem, como políticas relacionadas à educação, o financiamento de bolsas ou empréstimos para custear os estudos que podem ser quitados com serviços em áreas remotas ou desassistidas e o financiamento para educação médica continuada.

No Japão, estudantes de medicina podem ser dispensados de pagar o seu empréstimo se trabalharem em um hospital público ou em clínica de área rural por um determinado período de tempo. Nos Estados Unidos, diversos programas fornecem bolsas de estudo ou asseguram o reembolso de empréstimos a estudantes de medicina em troca de servir em áreas específicas. A efetividade dessas medidas para assegurar a presença de médicos em áreas desassistidas, contudo, não tem sido homogênea. Simoens (2004) aponta que estudos realizados em

81. United States General Accounting Office. Physician workforce. Physician Supply Increased in Metropolitan and Nonmetropolitan Areas But Geographic Disparities Persisted. *Report to the Chairman*, Committee on Health, Education, Labor, and Pensions, U.S. Senate. Washington: United States General Accounting Office, 2003.

alguns países, como Canadá e México (Anderson e Rosenberg, 1990; Nigenda, 1997), mostraram que muitos recém-formados, assim que podem, preferem quitar seus débitos e abandonar os postos de trabalho nessas áreas.

Na esfera das políticas regulatórias se destacam as que estabelecem diretrizes e condições para escolha e autorização de exercício profissional na localidade pretendida, como o respeito a número limite de médicos determinado pelo governo com base em parâmetros de necessidade.

Na Alemanha, não é possível a um médico obter licença para trabalhar em uma localidade se o número de médicos existentes alcançar 110% do número de médicos que as autoridades responsáveis pelo planejamento definirem como número necessário para a área. Na Áustria, não é possível a um médico realizar contrato com um fundo regional de seguro de saúde se o número mínimo de médicos tiver sido atingido na região. A Inglaterra conseguiu uma distribuição razoavelmente equitativa de clínicos gerais – *general practitioner* (GPs) – ao condicionar a emissão de autorizações para a prática de clínica geral em uma área específica a critérios como o número de GPs que já trabalhavam nessa área, ruralidade e carência desses serviços.

Medidas similares são adotadas pela Austrália e pelos Estados Unidos para regular a concessão de autorização de trabalho para médicos imigrantes, envolvendo exigência de compromisso de trabalhar por cinco anos em área rural determinada, no primeiro, ou fornecendo visto permanente para os que se disponham a trabalhar em áreas de escassez de médicos, no segundo.

As políticas financeiras se relacionam à remuneração e aos incentivos financeiros para induzir o trabalho em áreas desassistidas. São variados os mecanismos utilizados para atrair e reter médicos nessas áreas. A medida mais comumente referida tem sido a de definir remuneração diferenciada segundo regiões. No Canadá, os médicos de Quebec recebem, nos três primeiros anos de prática, 115% da taxa básica Medicare se trabalharem em áreas remotas e regiões isoladas, 100% nas regiões intermédias e 70% em todas as outras áreas, como forma de desestimular a concentração (Simoens, 2004). Sistemas de saúde que não realizavam provisão direta, como o do Canadá e da Nova Zelândia, introduziram regimes assalariados para o exercício em áreas rurais. Também foi introduzida, nesses países e no Reino Unido, a garantia de uma renda mínima para os médicos que atuam em áreas em que a escassa população coberta pode não ser economicamente viável para o profissional, assim como ajudas de custo para a transferência para áreas rurais.

Duas outras estratégias têm orientado a formulação de políticas para ampliar a acessibilidade a serviços de saúde: ampliar a eficácia dos sistemas de saúde e enfrentar a insuficiência de profissionais médicos. A primeira se relaciona com a redefinição de papéis para os profissionais da área de saúde, como é o

caso da utilização de enfermeiros em funções avançadas (*advanced practice nurse*), e a segunda refere-se à maior utilização de recursos tecnológicos para viabilizar o acesso a especialistas e/ou assegurar consultoria ou supervisão a profissionais, como a telemedicina e o telessaúde.

Desenvolvida inicialmente nos Estados Unidos, mas existente hoje em grande número de países (Pulcini *et al.*, 2010), a *advanced practice nurse* é um termo geral que inclui uma série de novas funções atribuídas à enfermagem. Os dois tipos principais são: *nurse practitioner* (NP) e *clinical nurse specialist* (CNS).

O NP é autorizado a desenvolver amplo leque de atribuições, que envolve: realizar histórico do paciente (anamnese); realizar exames físicos e pedir exames e procedimentos laboratoriais; realizar diagnóstico, tratamento e controle de doenças; executar certos procedimentos – por exemplo, biópsia de medula óssea ou punção lombar; orientar quanto à prevenção de doenças e promoção da saúde. Pode atuar com ou sem supervisão de médicos, dependendo da regulação e das leis locais, em uma variedade de áreas, incluindo cardiologia, emergência, geriatria, neonatologia, nefrologia, oncologia, pediatria, atenção primária, saúde da família, saúde da mulher e saúde escolar. Em geral, para o exercício dessas funções é exigida formação complementar, em nível de pós-graduação.

Ao CNS correspondem tarefas relacionadas à gestão do cuidado ao paciente. Integrando equipe multidisciplinar, esse profissional trabalha em estreita articulação com o médico e se incumbem da realização oportuna e da integração das medidas necessárias ao tratamento. Pode atuar no ambiente hospitalar e no cuidado domiciliar em ampla gama de especialidades, incumbindo-se, entre outras tarefas, da gestão de tratamentos referentes a: doenças do sangue; terapias gastrointestinais, cardíacas, respiratórias, oncológicas, neurológicas; diabetes; HIV/AIDS; pediatria; cuidado com idosos; e psiquiatria.

A telemedicina e o telessaúde correspondem ao uso de novas tecnologias como recurso para facilitar a comunicação profissional, a ação colaborativa, o apoio à formação profissional, a educação médica continuada e a ampliação do acesso a serviços e cuidados médicos. No apoio assistencial, requer o desenvolvimento de sistemas complexos que assegurem a qualidade da atenção e a proteção da privacidade, entre outros requisitos. Além de possibilitar educação continuada em saúde aos profissionais, cuidadores e pessoas, as ferramentas facilitam pesquisas, avaliações e gestão da saúde e têm permitido serviços e informação para indivíduos em suas próprias comunidades, reduzindo a necessidade de locomoção para centros de referência. O uso dessas ferramentas tem permitido transpor barreiras culturais, socioeconômicas e geográficas para os serviços em centros urbanos remotos e comunidades carentes, viabilizando acesso local a especialistas, melhoria na assistência primária em saúde e aumento da disponibilidade de recursos para a

educação médica e informação em saúde a comunidades desprovidas de recursos. Canadá, Japão, Nova Zelândia e Estados Unidos têm se dedicado a desenvolver *softwares* e padrões de serviços que permitam maximizar as possibilidades de uso dessas tecnologias para ampliar acesso e cobertura dos sistemas de saúde. No Brasil, o Telessaúde tem se expandido gradualmente, envolvendo a implementação do Cartão Nacional de Saúde e do Centro de Informação Estratégica de Vigilância em Saúde (CIEVS), bem como a integração do Telessaúde Brasil Redes com a UNA-SUS e com a Rede Universitária de Telemedicina (Rute), vinculada à Rede Nacional de Ensino e Pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

4.1 O Programa Mais Médicos: informações gerais

No Brasil, diversos programas governamentais específicos para estimular a provisão de profissionais médicos, especialmente na atenção básica, foram desencadeados sem que se alterasse significativamente o quadro de carências.

As medidas mais recentes para melhorar o acesso estão contidas no Programa Mais Médicos. O programa tem por finalidade⁸² “*formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde e com os seguintes objetivos*”: diminuir a carência de médicos em regiões prioritárias para o SUS; fortalecer a prestação de serviços de atenção básica; aprimorar a formação médica; ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS; fortalecer a educação permanente com a integração ensino-serviço; aperfeiçoar médicos para atuação no SUS (Brasil, 2013g, Artigo 1º).

O programa previa a criação de 11,5 mil novas vagas de medicina e 12 mil de residência médica em todo o país e a alteração da formação médica no Brasil com a inclusão de um ciclo de dois anos na graduação, período no qual os estudantes atuariam no SUS. Estipulava, também, uma bolsa no valor de R\$ 10 mil⁸³ e ajuda de custo para médicos que se dispusessem a atuar nos municípios prioritários que declararam interesse em receber os profissionais inscritos no programa. Estas vagas seriam preferencialmente para médicos brasileiros, mas, se não fossem preenchidas, profissionais de outros países poderiam se candidatar desde que esse país tivesse uma relação médico por mil habitantes maior que a brasileira – estimada em 1,8 médico por mil habitantes. Adicionalmente, essas medidas seriam associadas a investimentos para melhoria da rede de serviços.

82. Instituído por meio da Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, posteriormente convertida na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013 (Brasil, 2013g).

83. No Congresso foi introduzida a obrigatoriedade da contribuição previdenciária e o pagamento de imposto de renda sobre a bolsa, exceto para os casos de estrangeiros que já contribuem nos seus países de origem. Após a publicação da Lei nº 12.871 (Brasil, 2013g), o valor da bolsa foi alterado para R\$ 10.457,00 (Portaria Interministerial nº 2.891, de 27 de novembro de 2013).

Respondendo a uma clara demanda dos gestores municipais e associando três frentes de intervenção – a formação dos médicos, o investimento na melhoria da rede nas áreas a serem atendidas e o recrutamento de médicos, estendido aos profissionais de outros países – o Programa Mais Médicos provocou resistências e debate acalorado, principalmente com a categoria médica. Os principais pontos do programa questionados eram a ampliação da duração do período de formação dos médicos – com a criação de um segundo ciclo obrigatório, de dois anos, no curso de medicina, dedicado à prestação de serviços no SUS nas áreas de atenção básica e urgência/emergência – e a decisão de abrir o acesso a vagas não preenchidas por médicos brasileiros a profissionais formados em outros países sem a exigência de prévio reconhecimento do diploma por meio do Revalida.⁸⁴

As principais entidades médicas do país se opuseram à iniciativa do governo e reagiram com fortes críticas. Os argumentos dos médicos eram de que não há falta de médicos no Brasil e que sua má distribuição decorre das más condições de trabalho, incluindo problemas de infraestrutura da rede de serviços e de remuneração no SUS. Segundo a categoria médica, a ausência de médicos nessas localidades está associada ao fato de os municípios atraírem os médicos com propostas de remuneração e condições de trabalho que depois não eram cumpridas. Pleiteavam a criação, em âmbito federal, de uma “carreira de Estado”, com possibilidade de ascensão profissional para médicos que atuem no SUS. Afirmavam, também, que aceitar profissionais estrangeiros sem a revalidação do diploma colocaria em risco a saúde da população por eles atendida.

Ainda durante o período de apreciação da Medida Provisória nº 621 pelo Congresso Nacional, o MS divulgou edital abrindo inscrições para profissionais e municípios interessados em participar do programa.

No balanço da primeira etapa, feito em 26 de julho de 2013, o MS informou que houve adesão de 3.511 municípios, com demanda para preencher 15 mil vagas para médicos nas unidades básicas de saúde. Segundo o MS, entre os municípios inscritos, 92% já acessaram recursos federais para melhorar a infraestrutura de suas unidades básicas de saúde e 90% já participavam de ações promovidas pelo MS para melhorar a qualidade do atendimento prestado.

Em agosto de 2013, o MS informou que 16.530 médicos com registro no Brasil se inscreveram no programa, mas apenas 3.981 candidatos haviam finalizado o cadastro. Grande número das inscrições iniciais apresentava informações inconsistentes, como, por exemplo, números inválidos de registro nos

84. A partir de 1999 a validação de diplomas de medicina obtidos em universidades estrangeiras tornou-se necessária no Brasil e passou a ser realizada por universidades públicas, com regras próprias. Para padronizar a revalidação, o governo instituiu em 2010 o Revalida, exame federal que faz a revalidação do diploma de medicina no país, como alternativa mais uniforme para o processo. A primeira etapa constitui-se de prova objetiva, com questões de múltipla escolha, e a segunda fase é composta de uma prova discursiva, sobre a clínica médica.

Conselhos Regionais de Medicina (CRMs). Outros 1.270 inscritos eram médicos residentes, que teriam de formalizar o desligamento de seus programas de especialização antes de homologar sua participação no Mais Médicos. No balanço final dessa etapa, 1.096 médicos com registro no Brasil homologaram sua participação. Adicionalmente, 1.920 médicos com registro profissional em outros 61 países se inscreveram na primeira etapa, sendo que 522 homologaram sua inscrição.⁸⁵ Entre os 1.618 médicos brasileiros e estrangeiros que homologaram sua participação, 53% escolheram periferias de capitais e regiões metropolitanas e o restante escolheu municípios com alta vulnerabilidade social.

Contudo, nem todos os profissionais selecionados haviam começado a atuar. Entre os brasileiros inscritos, até o final de setembro de 2013, apenas 461 já haviam começado a atender nos municípios.

Nessa primeira etapa, mais de setecentos municípios não foram selecionados por nenhum médico. Isto permitiu ao governo justificar uma cooperação com o governo cubano. Os médicos cubanos, que já começaram a chegar ao Brasil, seguem os mesmos trâmites dos outros médicos estrangeiros. A grande diferença está nesse acordo, que não é feito com cada indivíduo, mas com o governo de Cuba, sob intermediação da Organização Pan-americana da Saúde (Opas).

Outra polêmica esteve relacionada à recusa dos CRMs em registrar os médicos sem o Revalida. Quando a Advocacia-Geral da União (AGU) passou a questioná-los sobre a demora na concessão dos registros, a resposta foi que o atraso deveu-se ao fato de os médicos estrangeiros não terem apresentado toda a documentação necessária para o registro. Para resolver essa polêmica, foi acatada, durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, a proposta de que o registro provisório fosse concedido pelo próprio MS.

Durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, houve algumas audiências públicas para debater o programa e negociações foram feitas para permitir sua aprovação. Em 1º de outubro de 2013, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei de Conversão nº 26/2013, com algumas mudanças no texto original da Medida Provisória nº 621/2013. A principal mudança foi a alteração do capítulo relacionado à formação médica no Brasil. Foi excluída a proposta de ampliação de dois anos do curso de graduação de medicina e obrigatoriedade de residência no SUS. Em seu lugar, foi negociado: *i*) uma porcentagem de carga horária de internato na atenção básica e em serviços de urgência e emergência do SUS – ao menos 30% da carga horária de internato da graduação, que tem tempo mínimo de dois anos; *ii*) a garantia de oferta de vagas de residência equivalentes ao número de egressos dos cursos de graduação em medicina no ano anterior, meta a ser implantada progressivamente até dezembro

85. Informação disponível em: <<http://goo.gl/rFhxrI>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

de 2018; *iii*) a obrigatoriedade de realizar o primeiro ano da Residência em Medicina Geral de Família e Comunidade para os programas de residência médica que antes eram de acesso direto (sem pré-requisito): medicina interna (clínica médica), pediatria, ginecologia e obstetrícia, cirurgia geral, psiquiatria e medicina preventiva e social; e *iv*) a necessidade de realizar de um a dois anos do Programa de Residência em Medicina Geral de Família e Comunidade para os programas de residência médica em todas as demais especialidades, exceto os mencionados anteriormente e outros de acesso direto. Adicionalmente, estabeleceu-se a avaliação do curso de medicina a cada dois anos, que deverá ser implantada no prazo de dois anos. Como no caso do pré-requisito de residência em medicina geral de família e comunidade, este só será exigido quando se cumprir a meta de ter vagas de residência médica ofertadas para todos os que concluírem a graduação no ano anterior. As atividades da residência em medicina geral de família e comunidade deverão contemplar as especificidades do SUS e serão coordenadas pelo MS.

Outras alterações introduzidas na Câmara foram: *i*) possibilidade de médicos aposentados atuarem no Mais Médicos; *ii*) emissão do registro pelo MS para atuação exclusivamente no âmbito do programa; *iii*) dispensa da realização do Revalida limitada ao máximo de três anos de atuação no programa, período após o qual a continuidade no programa dependerá da aprovação neste exame; *iv*) limite do número de médicos estrangeiros que podem atuar no programa não superior a 10% do total de médicos brasileiros com registro definitivo nos conselhos – que, em 2012, seria em torno de 350 mil médicos.⁸⁶

Esse programa trouxe à tona algumas questões sobre o sistema de saúde brasileiro. Além do mencionado debate sobre a revalidação do diploma, foi questionada, nas discussões entre o Conselho Federal de Medicina e o MS, a existência de escassez de profissional médico no país. Em controvérsias mais recentes, surgiram questões sobre a forma da contratação. Na próxima seção será apresentado o debate em torno da escassez para, em seguida, apresentar outras questões relacionadas ao Programa Mais Médicos.

4.2 Afinal, há ou não escassez de médicos no Brasil?

Parte importante do debate público a respeito do Programa Mais Médicos girou em torno da existência ou não da escassez desses profissionais no país. O MS, ao propor o Mais Médicos, reconheceu o diagnóstico da escassez. A partir das apresentações oficiais,⁸⁷ assim como das exposições de motivo da Medida Provisória nº 621, de 8

86. Prevê, também, o estabelecimento de Contrato Organizativo da Ação Pública (COAP) Ensino-Saúde, cujos termos foram definidos na lei. Contudo, ainda não está claro como será implantado este contrato entre os gestores e as unidades de ensino.

87. Disponível em: <<http://goo.gl/cZglf9>> e <<http://goo.gl/NIPg20>>.

de julho de 2013,⁸⁸ é possível inferir as linhas de análise do MS para concluir a existência da escassez de médicos. A primeira baseou-se na constatação de que a taxa de médicos por cada mil habitantes no Brasil (1,8) é baixa em relação a outros países.⁸⁹ Ao estabelecer como meta a taxa 2,7 médicos por mil habitantes, o MS concluiu que havia um *deficit* de 168.424 médicos (escassez absoluta) para o ano de 2012. A este fato o MS adicionou os dados da extrema desigualdade na distribuição dos médicos entre os estados, chamando a atenção para os indicadores estaduais, que mostram, por exemplo, que o DF contava com 3,46 médicos por mil habitantes, razão próxima ou superior a alguns países da comparação, e o Maranhão contava com apenas 0,58 médicos por cada mil habitantes (escassez relativa).

A segunda linha de análise do MS contabilizou a geração de postos de trabalho criados nos últimos dez anos para médicos e contrapôs aos egressos de graduação em medicina no mesmo período. A conclusão foi que a quantidade de postos de trabalho criados é bem maior que o número de graduados em medicina no mesmo período. Também existe nas apresentações do MS uma sinalização de que há escassez em algumas especialidades médicas (UFMG, 2012b).

A literatura que analisa escassez de profissionais no mercado de trabalho em saúde possui duas classificações para o conceito de escassez, a saber: a não econômica e a econômica. O conceito não econômico, também conhecido como definição normativa de escassez, impõe uma taxa-padrão de médicos por habitantes a partir de um juízo de valor. Na literatura, este juízo de valor pode ser balizado por diferentes formas de mensuração. Uma delas identifica a escassez com base na necessidade do número de profissionais para se realizar um conjunto de atividades, a partir do julgamento de um determinado profissional da área de saúde. Outra forma é utilizar a razão atual do número de profissionais médicos por habitantes e a comparar com uma projeção futura. Nessa segunda técnica também existem variações, como: utilizar a maior taxa de médicos por mil habitantes entre as regiões ou estado do país como referência ou utilizar taxas existentes em outros países.

A segunda classificação trata da escassez econômica. Esta classificação tem por objetivo compreender a interação entre oferta e demanda do mercado de trabalho dos profissionais de saúde a um determinado nível de preços. Há também duas abordagens principais para mensurá-la. A primeira observa se a demanda é maior que a oferta ao preço de mercado, caracterizando escassez. A segunda verifica se a renda do profissional de saúde, relativamente a outras ocupações, excede o custo de se entrar na profissão.

88. Disponível em: <<http://goo.gl/Css1lz>>.

89. Nas apresentações do MS, as taxas de médicos por mil habitantes nos países de comparação eram: Argentina (3,2), Uruguai (3,7), Portugal (3,9), Espanha (4), Reino Unido (2,7), Austrália (3), Itália (3,5) e Alemanha (3,6).

Com base na leitura dos documentos oficiais, é possível inferir que o MS utilizou o conceito não econômico de escassez para diagnosticá-la no caso dos profissionais médicos. Conforme será descrito a seguir, a escolha da política mais adequada para tratar o problema da escassez depende de um diagnóstico da escassez mais detalhado que relacione o mercado de trabalho do profissional médico e o mercado de bens e serviços provido por ele.

Na literatura nacional há diversos trabalhos que analisaram a existência ou não de escassez pela abordagem não econômica (UFMG, 2010; 2012a; 2012b; Scheffer, Biancerelli e Cassenote, 2011; 2013, Pérez, López-Valcácerl e Veja, 2011; Araújo, 2012). Ao utilizarem a razão de médicos por habitantes para diagnosticarem a escassez, estes trabalhos aplicaram uma variedade de conceitos no levantamento do quantitativo e na localização desses profissionais. Pode-se citar a forma de contabilização do número de médicos por meio do “contar cabeças” ou do conceito do *Full Time Equivalent (FTE)*,⁹⁰ o local de trabalho ou o local de residência, a unidade geográfica de análise – municipal, microrregional, mesorregional, estadual, região metropolitana, capitais estaduais, municípios do interior –, e os diversos recortes relativos ao sistema de saúde, como a atuação pública ou privada e nível de atenção (básica, média e alta complexidade).

Em UFMG (2010; 2012a) os autores tiveram como objetivo diagnosticar a escassez de médicos na atenção básica. Ao tentarem localizar a escassez, constataram que existem mais de mil municípios com carência de profissionais em diferentes níveis. Em Scheffer, Biancerelli e Cassenote (2011; 2013) argumentou-se que a adoção da taxa de médico por habitantes de outros países traz pouca relação com o resultado do diagnóstico encontrado para o Brasil: a má distribuição ou mesmo a ausência dos médicos em algumas localidades. A apresentação dos dados em diversos recortes (estadual, capital e demais municípios do estado) e entre os setores público e privado resulta em uma distribuição ainda mais desigual da taxa de médicos por mil habitantes. Scheffer, Biancerelli e Cassenote (2011; 2013) também abordam a distribuição desigual das especialidades médicas. A distribuição dos médicos generalistas e especialistas configura-se da mesma forma: concentração dos médicos nas regiões Sul e Sudeste, em grandes centros urbanos e no setor privado.

Continuando na revisão da literatura sobre a escassez de médicos no Brasil, Pérez, López-Valcácerl e Veja (2011) analisaram conjuntamente a oferta e a demanda por médicos especialistas. Concluíram que há superávit de médicos no período 2011-2015, com tendência de *deficit* nos próximos anos. Além de um

90. *Full Time Equivalent (FTE)* é uma unidade que indica a carga de trabalho de uma pessoa empregada, tornando-a comparável em diversos contextos. Nos estudos UFMG (2010, 2012a, 2012b), o cálculo do número de habitantes por médico considerou o médico com carga horária semanal de 40 horas. Na prática, a carga horária semanal dos médicos é somada e dividida por 40 horas.

quantitativo geral, para cada uma das dezesseis especialidades eleitas pelo trabalho, os autores buscaram os padrões de países que desenvolveram metodologias para o planejamento de seus recursos humanos em saúde⁹¹ a fim de estimar a necessidade futura por especialidade. Com os padrões “emprestados”, há *deficit* nas especialidades de geriatria, medicina da família e comunidade e otorrinolaringologia. Não existe tendência de *deficit* nas áreas de clínica médica, ginecologia e obstetrícia, ortopedia e traumatologia e pediatria. Por fim, UFMG (2012b)⁹² traz a perspectiva de planejamento da força de trabalho médico em saúde por especialidade e conclui que a escassez ou não das especialidades médicas depende do modelo de saúde que pretendemos adotar para o futuro.

Segundo Feldstein (1999), há dois problemas na utilização da abordagem não econômica da escassez dos profissionais médicos. O primeiro problema no uso da razão de médicos é que este tipo de abordagem ignora qualquer tipo de mudança na demanda por serviços médicos. O segundo problema é que a técnica da razão desconsidera qualquer ganho de produtividade ao longo do tempo que pode vir a reduzir a necessidade de mais médicos no futuro. Se há o diagnóstico da escassez pelo critério não econômico, tem-se a necessidade de aumentar a oferta desse profissional com o objetivo final de se aumentar a oferta de serviços de saúde. Pode-se pensar em aumentar a oferta desses serviços de duas formas: *i*) aumenta-se a quantidade de profissionais; ou *ii*) aumenta-se a oferta de serviços médicos, o que poderá ser feito, por exemplo, pelo aumento do número de horas trabalhadas do profissional ou com a utilização de outros profissionais. Há, portanto, que se analisar os custos de cada proposta, os beneficiários e o tempo requerido para aumentar os serviços de saúde a serem consumidos. A despeito dessas definições e das propostas de política para aumentar a oferta dos serviços médicos, as definições não econômicas da escassez nada dizem a respeito de como o mercado de trabalho dos profissionais de saúde estaria funcionando.

O conceito de escassez econômica parte do pressuposto de que, no equilíbrio, a quantidade demandada e ofertada de mão de obra se igualaria a um determinado nível de preços sob a hipótese de um mercado competitivo. Porém, não são todos os mercados que funcionam sob as condições perfeitas para igualar oferta e demanda (haver equilíbrio), e o mercado de trabalho dos profissionais da saúde, principalmente dos médicos, é um caso clássico na literatura econômica dessa imperfeição.

91. Os países considerados foram: Reino Unido, Alemanha, Canadá e Estados Unidos. As taxas por especialidade a cada 100 mil habitantes consideradas foram: cancerologia (0,94), cardiologia (5,3), cirurgia geral (7), clínica médica (3,1), dermatologia (1), endocrinologia (1,3), geriatria (3,3), ginecologia e obstetrícia (7,3), medicina de família e comunidade (67,8), neurologia (1), oftalmologia (3,5), ortopedia e traumatologia (3,2), otorrinolaringologia (1,8), pediatria (5,8), psiquiatria (4,3) e radiologia e diagnóstico por imagem (0,7).

92. Em UFMG (2012b) é feita uma revisão profunda das metodologias utilizadas para projetar a necessidade futura de médicos. As quatro abordagens citadas são: *i*) oferta; *ii*) demanda; *iii*) necessidade; e *iv*) *benchmarking*. No trabalho é realizada uma análise das vantagens e desvantagens no uso de cada uma das metodologias abordadas para o planejamento de recursos humanos em saúde.

Seja por conta de um possível poder de mercado pelo lado da oferta ou pelo lado da demanda, é possível que haja escassez (análise estática) de profissionais médicos. Se, por exemplo, há o estabelecimento de barreiras à entrada no mercado de trabalho dos médicos, há poder de mercado pelo lado da oferta. Uma oferta que não se altera leva a um aumento dos salários se houver aumento na demanda pelo trabalho do profissional médico.

Para entender o funcionamento do mercado de trabalho dos médicos, é necessário conhecer o mercado dos serviços prestados por eles, estudando estes dois mercados em separado e analisando o impacto de um sobre o outro. A solução de política irá depender do tipo de escassez verificado e da situação do mercado em que ela ocorre. Por exemplo, se há barreiras à entrada nas escolas médicas – o que caracteriza uma oferta constante ao longo do tempo –, a melhor política seria eliminar estas barreiras, possibilitando que mais médicos se formem. O maior número de médicos resultaria em uma queda dos salários desses profissionais até que não haja mais renda econômica.⁹³

Conforme coloca Feldstein (1999), os melhores indicadores de desempenho do mercado de trabalhadores de saúde são informações da taxa de retorno da ocupação e a mudança do estoque dos trabalhadores.⁹⁴ Uma das formas econômicas de se mensurar a escassez é calculando a taxa interna de retorno (TIR) do médico,⁹⁵ comparando-a com a de outras profissões de nível superior ou com algum padrão alternativo de taxa de retorno. Para diferenciar a escassez de médicos em estática ou dinâmica (temporária), é necessário analisar a TIR e a quantidade de médicos no curto e no longo prazo. Uma alta TIR no curto prazo, mas com aumento significativo na quantidade de médicos, pode ser um indicativo de escassez temporária (dinâmica). Se a TIR é alta e não há qualquer aumento (ou um pequeno aumento) na quantidade de médicos, é porque a escassez é estática. Se a escassez é estática, há necessidade de intervenção para aumento da quantidade ofertada.

O referencial teórico da escassez econômica coloca uma série de indagações a respeito do funcionamento do mercado de trabalho do profissional médico, de seus substitutos e/ou complementares. Analisando a literatura empírica aplicada ao caso do Brasil, há um único estudo com foco na escassez econômica do profissional

93. Conforme Folland, Goodman e Stano (2008, p. 441), renda econômica pode ser definida como: “pagamento a fatores de produção (no caso, mão de obra) muito acima dos necessários para induzir essa mão de obra a prestar os seus serviços.”

94. Feldstein (1999) também utiliza a taxa candidato/vaga ao curso de medicina como uma medida indicativa de taxas de retorno elevadas: se a taxa de retorno dos médicos é elevada, é provável que a relação candidato/vaga nos cursos de medicina seja alta.

95. A TIR do médico ou de qualquer outra profissão é a taxa de desconto que, aplicada à renda futura do profissional, irá fazer com que o valor presente desse fluxo futuro iguale o custo de se entrar na profissão – os custos de entrada são, por exemplo: mensalidades, livros, renda que não foi percebida assim que se graduou, e outros custos de oportunidade do profissional.

médico: Neri ([s.d.]). Além deste, existem dois outros estudos que, ao analisarem o retorno da educação sobre as remunerações, classificam os profissionais graduados e pós-graduados em medicina como os de maior retorno em termos de anos a mais de educação: Neri (2005; 2008). Esses estudos mostram que o profissional médico possui o maior retorno da educação em relação aos demais profissionais de nível superior.

A pouca quantidade de estudos analisando o profissional médico e o fato de não existir nenhum estudo que compreenda o funcionamento do mercado de serviços no qual os médicos atuam, bem como o impacto sobre a demanda e a oferta desses profissionais, apontam para uma agenda futura de estudos.

Em Servo (2013), compara-se a oferta de médicos e enfermeiros utilizando diversas bases de dados para tentar definir como vêm evoluindo a oferta e a demanda desses profissionais nas duas principais ocupações requeridas pela estratégia de Saúde da Família. As diferentes fontes de informação e seus diferentes objetivos tornam o levantamento da quantidade e do padrão de remuneração desses profissionais uma tarefa não trivial.

Planejar a força de trabalho médica necessária para prestar os serviços de saúde é tarefa complexa. A literatura nacional no Brasil ainda carece de estudos que abordem as questões do mercado de trabalho dos médicos e a relação entre este e o mercado de bens e serviços de saúde.

4.3 Outras questões em debate sobre o Mais Médicos

4.3.1 Formação, vínculos e regulação

Nessa discussão sobre escassez, as diferentes abordagens em torno do problema deixam o debate público pouco claro. Todos reconhecem as dificuldades para atrair e fixar médicos em determinadas regiões do país ou nas periferias das grandes cidades, mas discordam sobre as causas desse problema.

O Programa Mais Médicos traz uma proposta de atuação sobre esse problema em duas grandes frentes: atração de profissionais por meio da oferta de bolsas e mudanças na formação médica. Com relação à formação médica, a proposta pretende ampliar o número de concluintes de graduação em medicina e incentivar a formação em áreas de interesse do SUS. No debate sobre a ampliação do número de pessoas com graduação em medicina, a principal medida é o aumento da oferta de vagas por meio da abertura de novos cursos. A experiência internacional tem mostrado algum êxito na fixação de médicos em áreas periféricas quando as pessoas que se formaram em medicina vieram dessas regiões. Não se tem conhecimento no Brasil de avaliações dessa natureza, nem de avaliações sobre o efeito da expansão da oferta de cursos em determinadas regiões do país sobre atração e fixação

de profissionais nessas áreas. Essa abertura de cursos de graduação pode enfrentar algumas dificuldades: *i)* se há escassez de médicos para atuarem nos serviços de saúde, há, também, escassez de médicos para atuarem na formação; e *ii)* os cursos de medicina apresentam exigências técnicas e de infraestrutura que podem se tornar uma barreira para abertura de cursos em determinadas regiões do país. Ainda que se possa fazer uso da telessaúde no processo de formação, as exigências técnicas do curso de medicina tornam necessária uma carga horária de cursos presenciais que exigem a presença de determinado quantitativo de médicos naquela região.

Outro aspecto relevante do Mais Médicos é a forma do incentivo para atração de profissionais: a bolsa. A justificativa para isto é que este seria um programa de formação médica. Este é outro campo de intensa disputa entre entidades médicas e governo, envolvendo, também, o Ministério Público do Trabalho (MPT). Nos editais abertos para inscrição dos médicos no programa, uma das exigências é que esses cumpram uma carga horária semanal de 40 horas para atividades de ensino, pesquisa e extensão nas unidades básicas de saúde do município. Estas atividades seriam supervisionadas pelo município e por universidades. A questão em disputa é se a atividade é efetivamente uma especialização (atividade formativa) ou se a bolsa está sendo utilizada como uma forma de remuneração para os profissionais que vão prestar serviços nessas regiões. Pela legislação brasileira, a única forma de contratação de pessoas para atuarem em atividades fins – nesse caso, prestarem serviços de saúde –, é por meio de concurso público, o qual não é aberto à participação de estrangeiros. O Executivo Federal defende que o caráter formativo é muito importante, justificando a concessão da bolsa. As entidades médicas afirmam que esta é uma forma de trabalho disfarçada em atividade formativa. Em agosto de 2013, esta disputa foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs nºs 5.035 e 5.037). Há vários questionamentos, mas a questão mais relevante é se seria legalmente possível que o programa seja implantado por meio de bolsas, e se isto não seria uma violação do Artigo 7 da Constituição Federal, que trata dos direitos dos trabalhadores, e do Artigo 37, que trata na investidura em cargo ou emprego público. Para debater os pontos presentes nestas ADIs, o STF propôs uma audiência pública, que foi realizada nos dias 25 e 26 de novembro de 2013. O Executivo Federal defendeu o programa e sua constitucionalidade, mas, além das entidades médicas, houve questionamentos por parte do representante do MPT. Ainda que reconheça a importância do programa e a falta de médicos, o MPT considera que a maior parte da carga horária desses profissionais será dedicada a prestação de serviços e não às atividades formativas. Assim, caracteriza-se uma relação de trabalho. O Executivo defende a atividade formativa.

Como mencionado na seção de *Acompanhamento*, apesar do PROVAB ter uma natureza muito similar ao Mais Médicos, com uma diferença relacionada à con-

cessão de bolsas apenas para médicos com registro no Brasil, não se tem conhecimento de questionamento no STF sobre a constitucionalidade daquele programa. Será necessário aguardar a continuação dos debates e o posicionamento do STF sobre o tema.

As instituições médicas argumentam que a atração e a fixação de médicos poderiam ser equacionadas por meio da garantia de condições de trabalho e remunerações estáveis para esses profissionais. Desde 2009, está tramitando na Câmara dos Deputados uma proposta de emenda à Constituição para criação de uma carreira federal para médicos – carreira única de médicos de Estado – que tornaria o exercício da medicina no serviço público federal, estadual e municipal privativa dessa carreira (PEC nº 454/2009). O Conselho Federal de Medicina defende a criação da carreira e entende que ela ajudaria a atrair médicos para áreas remotas ou periferias das grandes cidades. Ainda que isto não esteja definido na PEC, a ideia é que os médicos se mantiveriam nessas localidades por algum tempo e só se movimentariam para outras localidades por regras de promoção e progressão previamente definidas. Por esta proposta, o médico de Estado atuaria em regime de dedicação exclusiva, não podendo exercer outro cargo público a não ser o magistério.

Essa medida tem várias implicações, entre elas a centralização no governo federal da responsabilidade pela oferta de um profissional considerado chave para o sistema de saúde e o tratamento diferenciado em relação aos demais componentes da equipe de saúde. Com relação à centralização, um aspecto importante refere-se à capacidade de poder que o gestor local teria para organizar o seu sistema de saúde e coordenar um profissional cujo vínculo e definições sobre a carreira e a localização estariam fora de sua competência legal. Contudo, a adesão dos municípios a iniciativas de financiamento direto (pagamento direto) de pessoal pelo governo federal deve-se, em grande parte, ao alívio financeiro produzido por medidas dessa natureza. Dessa forma, faz-se necessário avaliar as diferentes perspectivas e impactos dessas ações.

Como visto, alguns países adotam critérios de necessidade do sistema de saúde para liberar o registro para atuação dos profissionais em determinadas áreas. Não há no programa Mais Médicos propostas de políticas regulatórias relacionadas a autorização para exercício profissional em determinada localidade. Seria interessante avaliar a possibilidade de se implementar tais medidas no país, discutindo internamente implicações.

4.3.2 Equipes multiprofissionais

O debate focado na escassez de médicos ofusca uma alternativa importante para a organização da atenção à saúde e para busca da melhoria de acesso: as equipes multiprofissionais. Sem dúvida os médicos são importantes para garantir uma

adequada atenção à saúde. Contudo, faz-se necessário ampliar o debate, visto que um sistema de saúde não pode funcionar adequadamente somente com médicos. Para um sistema de saúde resolutivo, faz-se necessário ter pessoas qualificadas em diversas áreas.

No Brasil, a concentração geográfica apontada para médicos é observada, também, para outros profissionais (tabela 12). Enquanto no DF e no Rio de Janeiro havia 2,1 enfermeiros registrados por mil habitantes, no Maranhão havia, em 2010, menos de um enfermeiro por mil habitantes. Nesse mesmo ano, em doze UFs, havia menos enfermeiros que médicos registrados.

Por seu turno, pelas estimativas do Censo Demográfico 2010, havia mais pessoas com graduação em enfermagem residindo em diversos municípios brasileiros que pessoas com graduação em medicina. Porém, quando a análise considera os ocupados em enfermagem, observa-se que há municípios onde residem graduados em enfermagem, mas onde não há nenhuma pessoa que se declare ocupada como enfermeira.

Nos últimos anos, houve um aumento expressivo da oferta de enfermeiros. A enfermagem foi o curso da área de saúde que teve o maior crescimento entre 2005 e 2010, totalizando quase 200 mil concluintes no período. Nesse mesmo período, pouco mais de 66 mil pessoas concluíram a graduação em medicina.⁹⁶ Todavia, quando se considera o número de ingressantes no mercado de trabalho até dois anos após a conclusão da graduação, verifica-se uma demanda muito maior para médicos que para enfermeiros. No caso dos médicos, 12,9 mil de um total de 19,4 mil egressos conseguiram o primeiro emprego no ano seguinte à conclusão do curso no biênio 2009-2010. Entre os 42,9 mil egressos de cursos superiores de enfermagem em 2009, apenas 12,4 mil conseguiram um primeiro emprego como enfermeiros em 2010 (UFMG, 2012c).

Em parte, isso se deve ao fato de haver menos postos de trabalho para enfermeiros que para médicos – menor demanda por enfermeiros. Segundo informações do CNES/MS, havia um médico para cada três postos de trabalho (289,5 mil médicos para 880,8 mil postos de trabalho), ao passo que o número de enfermeiros era de 1,21 por posto de trabalho (130,8 mil pessoas ocupadas como enfermeiros para 158,8 mil ocupações). No Reino Unido, por exemplo, há mais enfermeiros que médicos – quase três enfermeiros para cada médico. O Brasil só se aproxima dessa proporção se os técnicos de enfermagem forem somados aos enfermeiros.

Mas, qual é a quantidade e a combinação desses profissionais que permite prestar uma adequada atenção à saúde?

96. Dados do Censo da Educação Superior de 2005 a 2010 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Não há uma única ou fácil resposta para essa questão. Primeiro, a discussão em torno da adequação da oferta de profissionais e sua inserção no sistema de saúde depende do modelo de sistema de saúde onde eles irão atuar.

No caso brasileiro, por exemplo, a *atenção básica*, porta de entrada preferencial do SUS, foi pensada para ser *multiprofissional*. A estratégia de Saúde da Família, por exemplo, foi pensada para ser operada por equipes, entre elas, a equipe de saúde da família, composta por, no mínimo, um médico, um enfermeiro,⁹⁷ um técnico ou auxiliar de enfermagem e seis agentes comunitários de saúde.⁹⁸ A equipe deveria atuar de forma sistemática, multiprofissional, focada na comunidade, na assistência qualificada e resolutiva e em ações de prevenção e promoção da saúde.

A equipe formada por múltiplos profissionais capazes de ter uma visão ampliada dos problemas de saúde da população sempre foi considerada central para se alcançar uma atenção básica resolutiva.

TABELA 12
Profissionais de saúde por mil habitantes,¹ categorias selecionadas – Brasil e UFs (2010)

UF	Médicos	Odontólogos	Enfermeiros	Nutricionistas	Farmacêuticos
Distrito Federal	3,6	2,3	2,1	0,9	1,1
Rio de Janeiro	3,5	1,7	2,1	0,6	0,6
São Paulo	2,5	1,9	1,9	0,5	1,0
Rio Grande do Sul	2,4	1,4	1,8	0,5	1,0
Paraná	2,0	1,5	1,1	0,5	1,2
Espírito Santo	1,9	1,3	1,3	0,4	1,1
Brasil	1,9	1,3	1,5	0,4	0,8
Minas Gerais	1,8	1,5	2,0	0,4	0,9
Santa Catarina	1,7	1,5	1,3	0,4	1,2
Mato Grosso do Sul	1,5	1,3	1,5	0,4	0,9
Goiás	1,4	1,3	1,2	0,2	1,0
Pernambuco	1,4	0,7	0,8	0,2	0,3
Sergipe	1,3	0,7	0,9	0,1	0,3
Roraima	1,2	0,8	1,1	0,3	0,7
Rio Grande do Norte	1,2	0,9	0,8	0,3	0,7

(Continua)

97. A denominação *enfermeiro* é utilizada apenas para profissionais que tenham concluído a graduação em enfermagem. A denominação *profissionais de enfermagem* inclui enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem. Cada uma dessas categorias profissionais exige um nível de escolaridade e possui atribuições específicas definidas pela Lei nº 7.498, de junho de 1986.

98. Atualmente, grande parte das equipes de saúde da família está relacionada, também, a equipes de saúde bucal que são compostas por um cirurgião-dentista, um técnico e um auxiliar de saúde bucal.

(Continuação)

UF	Médicos	Odontólogos	Enfermeiros	Nutricionistas	Farmacêuticos
Paráíba	1,2	0,9	1,4	0,3	0,6
Alagoas	1,2	0,7	1,9	0,2	0,3
Mato Grosso	1,1	1,1	1,4	0,3	0,9
Bahia	1,1	0,6	1,1	0,2	0,3
Amazonas	1,1	0,7	1,5	0,3	0,5
Ceará	1,1	0,6	1,1	0,1	0,4
Rondônia	1,0	0,9	1,4	0,5	0,6
Tocantins	1,0	1,1	2,0	0,1	0,7
Piauí	0,9	0,6	1,0	0,2	0,2
Acre	0,9	0,6	1,6	0,2	0,3
Pará	0,8	0,5	0,9	0,2	0,3
Amapá	0,8	0,6	0,8	0,7	0,4
Maranhão	0,5	0,4	0,9	0,1	0,3

Fonte: Departamento de Gestão e Regulação do Trabalho na Saúde (DEGERTS)/SGTES/MS e conselhos profissionais (CONPROF).

Nota: ¹ Profissionais registrados nos conselhos, segundo UF do registro.

Esse modelo da Saúde da Família tem sido adotado em vários municípios brasileiros. Contudo, ainda há parcela significativa da população referenciada à atenção básica organizada por outros modelos, com outras composições de força de trabalho. Ou seja, mesmo nesse caso, a composição da equipe não é padrão para todo o território nacional e para toda a população.

Com o intuito de aumentar o acesso aos serviços de saúde, alguns países adotaram medidas de políticas públicas para ampliar o papel dos enfermeiros, possibilitando que eles passassem a prestar serviços antes prestados somente por médicos (Laurant *et al.*, 2004; Delamaire e Lafortune, 2010).

Estudos têm demonstrado que a ampliação do papel dos enfermeiros, quer substituindo, quer complementando o trabalho realizado por médicos, pode aumentar o acesso aos serviços de saúde e apresentar impactos positivos com relação à satisfação dos usuários dos serviços, em geral porque tendem a realizar consultas mais prolongadas, a prestar serviços mais completos de aconselhamento e educação em saúde. Além disso, desde que adequadamente capacitados, os enfermeiros podem prestar serviços com a mesma qualidade daqueles prestados por médicos (Buchan e Dal Poz, 2002; Laurant *et al.*, 2004; Delamaire e Lafortune, 2010).

Ampliar a atuação do enfermeiro, particularmente na atenção básica à saúde, pode ajudar a reduzir a demanda por horas de trabalho do profissional médico nesse nível de atenção. Como já apontado, muitos países vêm adotando essa estratégia para assegurar a cobertura oportuna, melhorando o acesso aos serviços de saúde e reduzindo os tempos de espera (Delamaire e Lafortune, 2010).

Esta redução de demanda por horas de trabalho não implica deixar de ter médicos. Contudo, algumas atividades que hoje ficam a cargo do médico poderiam ser realizadas por enfermeiros ou serem complementadas pelo trabalho desse profissional. A introdução dessa medida, contudo, exige amplo debate porque envolve embates políticos relevantes, como demonstrado por ocasião da tramitação da Lei do Ato Médico.

Além do modelo de sistema de saúde, o perfil demográfico, epidemiológico e os determinantes da saúde deveriam ser considerados na organização do sistema de saúde e, conseqüentemente, da equipe profissional que atuará em cada território e sobre distintos casos. No caso brasileiro, prevê-se um aumento da demanda por cuidados continuados devido a diversos fatores, tais como: envelhecimento da população; mudança do perfil epidemiológico, com ampliação da participação das doenças crônicas; e alteração do perfil nutricional, com aumento dos casos de obesidade. Os estudos internacionais mostram que o enfermeiro está mais disponível e tem qualificação para realizar este acompanhamento, bem como para trabalhar ações educativas relacionadas ao autocuidado (Laurant *et al.*, 2004; Delamaire e Lafortune, 2010). Contudo, além do enfermeiro, a atenção à saúde exigirá a atuação de outros profissionais.

No caso da discussão sobre obesidade, por exemplo, é reconhecido o impacto da atividade física e do padrão alimentar.⁹⁹ Assim, além do médico e de profissionais de enfermagem, pode ser importante contar com nutricionistas, profissionais da área de educação física, fisioterapeutas, entre outros.

Outro exemplo é a atenção à saúde mental. No modelo atual da política proposta para a Rede de Atenção Psicossocial, há envolvimento de vários profissionais, incluindo psicólogos e assistentes sociais.

Além dos resultados positivos do trabalho dos enfermeiros em doenças crônicas e atenção à saúde mental (Katon *et al.*, 2010), alguns artigos sobre o trabalho dos farmacêuticos mostram que sua inclusão como membros de uma equipe voltada ao acompanhamento de doenças crônicas pode contribuir para a otimização do uso de medicamentos, com redução dos efeitos adversos e aumento da eficácia do tratamento (Wagner, 2000).

Independentemente de qual seja o modelo, todos os níveis de atenção à saúde envolvem não somente médicos, mas também outros profissionais de saúde e exigem equipes multiprofissionais. A regulação do trabalho em saúde e a constituição de carreiras no âmbito do SUS precisa levar isto em consideração.

99. Ver, entre outros, Mendonça e Anjos (2004).

4.4 Considerações finais

As medidas propostas pelo governo federal, por meio do Mais Médicos, são todas, certamente, necessárias, mas são também claramente insuficientes para a superação dos gargalos enfrentados pelo SUS. É indiscutível a necessidade de promover melhorias na distribuição regional dos profissionais de saúde e de adequar a formação dos profissionais às características e necessidades do sistema público de saúde. O estabelecimento de um período da residência obrigatório, dedicado à atenção básica, antes de iniciar a especialização, e a criação de estímulos para especialidades básicas (clínica geral, ginecologia e obstetrícia, pediatria) podem servir para que estes profissionais tenham uma formação mais adequada sobre o conjunto do sistema de saúde brasileiro, uma vez que o programa inclui a criação de vagas em residência para permitir que todos os que completem a graduação tenham oportunidade de realizá-la. Todavia, faz-se necessário considerar que a regulação do Estado poderia, legitimamente, intervir sobre o processo de escolha da localização da atuação profissional, como o fazem muitos países, impedindo que essa decisão responda exclusivamente a interesses individuais imediatos.

Mas há questões complexas que não têm sido adequadamente contempladas no debate que se instalou após o lançamento do programa. Entre elas está a questão da forma de inserção dos profissionais de saúde no mercado de trabalho, incluindo contratos que garantam direitos trabalhistas e sociais.

Faz-se necessário avançar na discussão de uma política de pessoal mais adequada às necessidades do SUS, incluindo não somente os médicos, mas todos os demais profissionais que atuam nesse sistema. Planos de carreira destinados a atender ao SUS não deveriam se restringir à categoria médica – devem contemplar o caráter multiprofissional da atenção à saúde e precisam também se preocupar com a diretriz constitucional da descentralização do sistema.

Nesse debate também não se tem explicitado outra variável relevante para a escolha dos locais de exercício profissional e para a fixação de médicos em áreas do interior do país e nas periferias das grandes cidades: as condições de vida nas cidades brasileiras. Habitação, saneamento básico, educação, cultura, lazer, segurança, facilidade de acesso são todas condições externas e fora da governabilidade do sistema de saúde. Mas são relevantes na decisão dos profissionais sobre o local onde irão trabalhar. Ainda que as unidades do sistema venham a apresentar estrutura adequada ao exercício profissional e os salários sejam atrativos, como reclamam os médicos, é pouco provável que algumas localidades hoje sem médicos se coloquem no espectro de alternativas consideradas por esses profissionais.

Por essa razão, a discussão sobre suficiência de médicos precisa considerar como variável interveniente a localização dos postos de trabalho. Ainda que em âmbito nacional exista um número de médicos/habitante satisfatório, a localização das unidades de saúde e dos postos de trabalho é um componente da análise cujo efeito sobre a distribuição não pode ser minimizado.

Intervir sobre esse quadro impõe políticas multissetoriais integradas e convergentes e até possíveis instrumentos de localização compulsória do exercício profissional por tempo determinado.

A primeira etapa do Programa Mais Médicos mostrou a dificuldade de promover a desconcentração de profissionais.¹⁰⁰ A alternativa de trazer médicos estrangeiros, embora seja medida com claro caráter emergencial, que não permitirá a superação dos limites estruturais que o SUS enfrenta, servirá, no curto prazo, para atenuar o quadro de carências observado. Tal como ocorre com o cuidado à saúde, em algumas situações é indispensável considerar medidas paliativas para o enfrentamento de alguns quadros. Contudo, no caso do programa Mais Médicos, convém não perder de vista que seus resultados futuros terão alcance apenas limitado para a superação dos problemas de maior abrangência do sistema, que resultam das dificuldades de regular a relação público-privado e interesses corporativos e se refletem em dificuldades de acesso à assistência e em baixa qualidade dos serviços de saúde oferecidos ao cidadão brasileiro.

Parte desses problemas está relacionada à gestão do sistema de saúde. Contudo, é importante reconhecer a necessidade de garantir um financiamento adequado, bem como fazer uma discussão sobre a forma como o sistema tem se organizado. São importantes, também, as discussões sobre a integralidade da atenção e sua relação com a regionalização e redes de atenção, as quais foram parte da seção *Tema em destaque* da edição anterior deste periódico. Faz-se necessário aprofundar esse debate e analisar os meios disponíveis à política para a superação do modelo fragmentado e disperso de operação dos serviços de saúde que ainda caracteriza a gestão do SUS.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. R. *et al.* Acidentes de trabalho com mototaxistas. **Revista brasileira de epidemiologia**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 25-37, 2012. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/rbepid/v15n1/03.pdf>>.

ANAHP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HOSPITAIS PRIVADOS. **Observatório ANAHP**, São Paulo, n. 4, 2012. Disponível em: <www.anahp.com.br>. Acesso em: 13 nov. 2013.

ANDERSON, M; ROSENBERG M. W. Ontario's underserved area program revisited: an indirect analysis. **Social Science and Medicine**, 1990; 30: p. 35-44.

ANDRADE, M. V. *et al.* Custo-benefício do serviço de telecardiologia no estado de Minas Gerais: Projeto Minas Telecardio. **Arquivos brasileiros de cardiologia**, v. 97, n. 4, p. 307-316, 2011.

100. Dos profissionais confirmados nessa primeira etapa, 51,8% atuarão nas periferias de capitais e regiões metropolitanas e 48,1%, em cidades do interior consideradas de alta vulnerabilidade social.

ARAÚJO, H. E. **Migração de médicos no Brasil**: análise de sua distribuição, aspectos motivacionais e opinião de gestores municipais de saúde. Brasília: UnB; Ceam; Nesp; Observa RH, 2012.

BARATA, R. B. *et al.* Socioeconomic inequalities and vaccination coverage: results of an immunisation coverage survey in 27 Brazilian capitals, 2007-2008. **Journal of epidemiology and community health**, London, v. 66, n. 10, p. 934-941. Oct. 2012.

BARRETO, M. L. *et al.* Successes and failures in the control of infectious diseases in Brazil: social and environmental context, policies, interventions, and research needs. **The lancet**, v. 377, n. 9.780, p. 1.877-1.889, May 2011.

Bernardes, J. G. *et al.* Gerenciamento de Hospitais Filantrópicos: Confronto entre a Técnica Médica, o Poder Político e a Administração Hospitalar. VII SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – 2010.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990a. Disponível em: <<http://goo.gl/twYSz>>.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990b. Disponível em: <<http://goo.gl/Y2dvW>>.

_____. Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

_____. **O Programa Nacional de Imunizações**: 30 anos. Brasília: SVS, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/CHVSsW>>.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 958, de 15 de maio de 2008. Redefine a Política Nacional de Procedimentos Cirúrgicos Eletivos de Média Complexidade. Brasília: MS, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/KSquU6>>.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.027, de 25 de agosto de 2011. Altera a Portaria nº 648, de 28 de março de 2006, na parte que dispõe sobre a carga horária dos profissionais médicos que compõem as ESFs e na parte que dispõe sobre a suspensão do PAB variável. Brasília: MS, 25 ago. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/6dfX6c>>.

_____. 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. Brasília: Congresso nacional, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/ssCQJq>>.

_____. Lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012. Dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início. Brasília, Congresso Nacional, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/zSzg9D>>.

_____. Ministério da Saúde. **Estudos de custos dos equipamentos médicos hospitalares em atenção básica nos anos de 2010 e 2011**. Brasília: MS, 2013a.

_____. **Estudos de custos indiretos da infraestrutura em atenção básica**. Brasília: MS, 2013b.

_____. **Programa Nacional de Imunizações: 40 anos**. Brasília: Secretaria de Vigilância em Saúde/Departamento de Vigilância Epidemiológica, 2013c. Disponível em: <<http://goo.gl/2H30L4>>.

_____. **Relatório Anual de Gestão (RAG) do exercício de 2012**. Brasília: MS, mar. 2013d.

_____. Lei nº 12.842, de julho de 2013. Dispõe sobre o exercício da medicina. Brasília: Congresso Nacional, 2013e. Disponível em: <<http://goo.gl/wPai5N>>.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6.126/2013. Altera a Lei nº 12.842, de 10 de julho de 2013, que dispõe sobre o exercício da Medicina. Brasília: Câmara Federal, 2013f.

_____. Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Brasília: Congresso nacional, 2013g. Disponível em: <<http://goo.gl/CxJBaX>>.

BUCHAN, J.; DAL POZ, M. R. Skill mix in the health care workforce: reviewing the evidence. **Bulletin of the World Health Organization 2002**, v. 80, n. 7, p. 575-580, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/MFWwxb>>.

CAMPOS, F. E.; MACHADO, M. H.; GIRARDI, S. N. A fixação de profissionais de saúde em regiões de necessidades. **Divulgação em saúde para debate**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 13-24, 2009.

CANTOR, J. C. *et al.* Physician Service to the underserved: implications for affirmative action in medical education. **Inquiry**, v. 33, n. 2, p. 167-180, Summer 1996.

CARDOSO, F. M.; CAMPOS, G. W. S. Reformas neoliberais, reforma sanitária brasileira e fundações estatais de direito privado: análise de documento da Fundação Estatal de Saúde da Família (FESF) – Bahia, **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 97, p. 219-232, abr./jun. 2013.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Municípios compensam as perdas no SUS**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/Ulwq93>>. Acesso em: jul. 2013.

CUNHA, J. A. C. da e CORRÊA, H. L. Avaliação de Desempenho e Eficiência Organizacional: Um Estudo Aplicado em Hospitais Filantrópicos. XXXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. 22 a 26 de setembro de 2012, Rio de Janeiro.

DELAMAIRE, M.-L.; LAFORTUNE, G. Nurses in advanced roles: a description and evaluation of experiences in 12 developed countries. **OECD health working papers**, Paris, n. 54, Jul. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/PghCG>>.

DIAS, M. A. B.; DOMINGUES, R. M. S. M. Desafios na implantação de uma política de humanização da assistência hospitalar ao parto. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, jul./set. 2005.

DOLEA, C. *et al.* Evaluated strategies to increase attraction and retention of health workers in remote and rural areas. **Bull world health organ**, v. 88, p. 379-385, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/OqErNF>>.

DOMINGUES, C. M. A. S.; TEIXEIRA, A. M. S. Coberturas vacinais e doenças imunopreveníveis no Brasil no período 1982-2012: avanços e desafios do Programa Nacional de Imunizações. **Epidemiologia e serviços de saúde**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 9-27, jan./mar. 2013.

DOTTO, L. M. G.; MAMEDE, M. V. Atenção qualificada ao parto: a equipe de enfermagem em Rio Branco, Acre, Brasil. **Revista da escola de enfermagem da USP**, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 331-338, jun. 2008.

DUSSAULT, G.; FRANCESCHINI, M. C. Not enough there, too many here: understanding geographical imbalances in the distribution of the health workforce. **Human resources for health**, London, v. 4, n. 12, 2006.

FELDSTEIN, P. J. **Health care economics**. 5th ed. Clifton Park: Delmar Cengage Learning, 1999.

FESF-SUS – FUNDAÇÃO ESTATAL SAÚDE DA FAMÍLIA DA BAHIA. A Bahia unida por um novo caminho para a saúde da família. Salvador: FESF/SUS, 2009.

FILA do serviço médico da rede municipal de SP tem 661 mil pedidos. **Folha de S. Paulo**, 18 jan. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/mrQ4IJ>>. Acesso em: 17 set. 2013.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais**: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.223).

FOLLAND, S.; GOODMAN, A.C.; STANO, M. **A economia da saúde**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

GOLIAS, A. R. C.; CAETANO, R. Acidentes entre motocicletas: análise dos casos ocorridos no estado do Paraná entre julho de 2010 e junho de 2011. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, p. 1.235-1.246, maio 2013.

GOMEZ, C. M.; LACAZ, F. A. C. Saúde do trabalhador: novas-velhas questões. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 797-807, 2005.

HOMMA, A. *et al.* Atualização em vacinas, imunizações e inovação tecnológica. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 445-458, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Conta-satélite de saúde Brasil: 2005-2007. **Contas nacionais**, Rio de Janeiro, n. 29, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/3cq8Mm>>.

_____. **Um panorama da saúde no Brasil**: acesso e utilização dos serviços, condições de saúde e fatores de risco e proteção à saúde – 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/YOALrN>>.

_____. **Conta-satélite de saúde Brasil**: 2007-2009. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/5ZTu0t>>.

INCA – INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA. Coordenação-Geral de Ações Estratégicas. Coordenação de Prevenção e Vigilância. **Estimativa 2012**: incidência de câncer no Brasil. Rio de Janeiro: Inca, 2011. 118 p.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, vários anos.

KATON, W. J. *et al.* Collaborative care for patients with depression and chronic illnesses. **New England journal of medicine**, n. 363, p. 2.611-2.620, 30 Dec. 2010.

LAURANT, M. *et al.* Substitution of doctors by nurses in primary care. **Cochrane database of systematic reviews**, n. 4, 2004.

LEÃO, L. H. C.; VASCONCELLOS, L. C. F. Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST): reflexões sobre a estrutura de rede. **Epidemiologia e serviços de saúde**, v. 20, n. 1, p. 85-100, mar. 2011.

LEMONS, V. M. F.; ROCHA, M. H. P. da. A GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES HOSPITALARES E SUAS COMPLEXIDADES. VII CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 12 e 13 de agosto de 2011.

MENDONÇA, C.P.; Anjos, L.A. **Aspectos das práticas alimentares e da atividade física como determinantes do crescimento do sobrepeso/obesidade no Brasil**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 20(3):698-709, mai-jun, 2004

NARCHI, N. Z. Atenção ao parto por enfermeiros na zona leste do município de São Paulo. **Revista brasileira de enfermagem**, Brasília, v. 62, n. 4, p. 546-551, jul./ago. 2009.

NASCIMENTO, D. R. As campanhas de vacinação contra a poliomielite no Brasil (1960-1990). **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, fev. 2011.

NERI, M. C. **Escassez de médicos**. Rio de Janeiro: CPS/FGV, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/aazbI9>>. Acesso em: 21 out. 2013.

_____. **O retorno da educação no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: IBRE/FGV; EPGE/FGV, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/WdY5fV>>.

_____. (Coord.). **Você no mercado de trabalho: segunda etapa da Pesquisa Educação e Trabalho do Jovem no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE; CPS, 2008.

NIGENDA, G. The regional distribution of doctors in Mexico, 1930-1990: a policy assessment. **Health policy**, v. 39, p. 107-122, 1997.

PESQUISA Lei de Acesso à Informação. **Revista IDEC**, n. 168, p. 22-24, ago. 2012.

PÉREZ, P. B.; LÓPEZ-VALCÁRCEL, B. G.; VEGA, R. S. **Oferta, demanda y necesidad de médicos especialistas en Brasil: proyecciones a 2020**. Las Palmas: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/IwAe5J>>.

PERPÉTUO, I. H. O. *et al.* **A categoria profissional dos médicos: fatores condicionantes de sua atração e fixação na atenção primária à saúde em Minas Gerais**. Belo Horizonte: SESMG, 2009. (Série Publicações do Observatório).

PIOLA, S. F. *et al.* **Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.846).

PULCINI, J. *et al.* An international survey on advanced practice nursing, education, practice and regulation. **Journal of nursing scholarship**, v. 42, n. 1, p. 31-39, 2010.

RABELLO NETO, D. L. *et al.* As fontes de informação do Sistema Único de Saúde para a saúde do trabalhador. *In*: CHAGAS, A. M. R.; SALIM, C. A.; SERVO, L. M. S. (Orgs.). **Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores**. Brasília: Ipea, 2011.

SANCHEZ, M. O. *et al.* Atuação do CEREST nas ações de vigilância em saúde do trabalhador no setor canavieiro. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 18, p. 37-43, jan./mar. 2009. Suplemento 1.

SANTANA, V.; NOBRE, L.; WALDVOGEL, B. C. Acidentes de trabalho no Brasil entre 1994 e 2004: uma revisão. **Ciência e saúde coletiva**, v. 10, n. 4, p. 841-855, 2005.

SCHEFFER, M.; BIANCARELLI, A.; CASSENOTE, A. **Demografia médica no Brasil**. São Paulo: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo; Conselho Federal de Medicina, 2011.

_____. **Demografia médica no Brasil**. São Paulo: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo; Conselho Federal de Medicina, 2013. v. 2.

SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Vinculação de bancos de dados de acidentes do trabalho fatais dos estados de São Paulo e Minas Gerais 2006-2008**. São Paulo, nov. 2012. Relatório Técnico. Disponível em: <<http://goo.gl/MnnRCo>>.

SERVO, L. M. S. **Ampliação da oferta qualificada e do papel do enfermeiro na atenção básica**. [s.l.], 2013. (Nota Técnica). No prelo.

SILVA, D. W. **Atuação profissional de motoboys e fatores associados à ocorrência de acidentes de trânsito em Londrina**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

SIMOENS, S. Experiences of organization for economic cooperation and development countries with recruiting and retaining physicians in rural areas. **Australian journal of rural health**, v. 12, n. 3, p. 104-111, Jun. 2004.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Operacional: Política Nacional de Atenção Oncológica**. Brasília: TCU, 2011.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Construção do índice de escassez de profissionais de saúde para apoio à Política Nacional de Promoção da Segurança Assistencial em Saúde**. Belo Horizonte: UFMG/Nescon, jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/bfSnLG>>.

_____. **Identificação de áreas de escassez de recursos humanos em saúde no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Nescon, 2012a.

_____. **Monitoramento da demanda por especialidades e residências médicas no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Nescon, 2012b.

_____. Evolução do mercado formativo de médicos, enfermeiros e cirurgiões-dentistas, 1993 a 2010. **Boletim Sinais de Mercado de Trabalho em Saúde**, Ano 11, n. 2, 2012c. Ed. Especial.

VIANNA, S. *et al.* **O financiamento da descentralização dos serviços de saúde**: critérios para transferências de recursos federais para estados e municípios. Brasília: OPS, nov. 1990. (Série Economia e Financiamento).

VIEIRA, R. S.; SERVO, L. M. S. **Estimativas de custos dos recursos humanos em atenção básica**: Equipes de Saúde da Família (ESF) e Equipes de Saúde Bucal (ESB). Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 16).

WAGNER, E.H. The role of patient care teams in chronic disease management. **BMJ**. Feb 26, 2000; 320(7234): 569–572.

WALDVOGEL, B. Quantos acidentes de trabalho ocorrem no Brasil? Proposta de integração de registros administrativos. *In*: MINAYO, C.; MACHADO, J. M. M.; PENA, P. G. L. (Orgs.). **Saúde do trabalhador na sociedade brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Manual de telessaúde para atenção básica/atenção primária à saúde**: normas e manuais técnicos. Brasília: MS, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Cc9CMk>>.

CASTRO, J. D. Análise da distribuição de recursos financeiros para assistência à saúde no Brasil e no RS: proposta de operacionalização dos critérios para a sua distribuição. **Saúde em debate**, v. 32, n. 1, p. 10-16, 1991.

COSTA, D. *et al.* Saúde do trabalhador no SUS: desafios para uma política pública. **Revista brasileira de saúde ocupacional**, São Paulo, v. 38, n. 127, p. 11-30, jan./jun. 2013.

DIAS, E. C.; HOEFEL, M. G. O desafio de implementar as ações de saúde do trabalhador no SUS: a estratégia da RENAST. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 817-828, 2005.

SERVO, L. M. S. *et al.* Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. *In*: MELAMED, C.; PIOLA, S. F. (Orgs.). **Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ipea, 2011.

VIEIRA, F. S. **O limite de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal e seu impacto para o Sistema Único de Saúde**. Brasília: ANESP, 2013. No prelo.

EDUCAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

Passaram-se os anos de 2012 e 2013 e o Brasil continuou com a discussão do novo Plano Nacional de Educação (PNE). A tramitação do PNE 2011-2020 permanece no Congresso Nacional e, como o último Plano (2001-2010) perdeu a validade três anos atrás, o Brasil está com esta lacuna. As questões envolvendo o financiamento permanecem as mais polêmicas. Vencido em 2012 o debate na Câmara dos Deputados com a aprovação unânime do PNE com a meta de aumentar progressivamente os investimentos em educação pública para 10% do produto interno bruto (PIB), o debate foi transferido para o Senado, que, entre outras controvérsias, passou a discutir se mantinha ou retirava a palavra *pública* logo depois da palavra *educação*, na meta sobre financiamento. Mudança sutil na expressão, mas substancial no conteúdo.

Com a aprovação do novo PNE já em 2014, as metas, que deveriam ser alcançadas, na proposta inicial, até 2020, estarão transferidas automaticamente para os próximos dez anos.¹ Um período precioso em que gestores, estado e sistemas de ensino de todos os níveis terão de folga para cumprir as metas em discussão, mas potencialmente prejudicial ao Brasil, com níveis de educação ainda bastante ruins se consideradas comparações internacionais.

Além desta apresentação, o capítulo traz, como fatos relevantes de 2012-2013, o pacto nacional pela alfabetização na idade certa; o novo foco do Programa Mais Educação, que ampliou substancialmente sua abrangência no período; as alterações importantes recentemente ocorridas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); e os desdobramentos da aprovação da lei de cotas para ingresso em universidades e instituições de ensino técnico federais.

Como acompanhamento da política e dos programas do Ministério da Educação (MEC), o capítulo menciona 2012 como marco inicial do Plano Plurianual (PPA) – Plano Mais Brasil, a vigorar no período 2012-2015. São apresentadas, também, a execução física e financeira e a evolução dos principais indicadores referentes a 2012 para a educação básica, nos seus diferentes níveis, e para a educação superior.

1. Até o fechamento desta edição, o novo PNE ainda estava em discussão no parlamento. O Congresso Nacional aprovou-o em definitivo no dia 3 de junho de 2014. O Plano estipula vinte metas a serem alcançadas nos próximos dez anos, entre as quais se destacam: a destinação de 10% do PIB para a educação, a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar para crianças de 4 a 5 anos.

Por fim, o tema em destaque, com foco na relação entre educação e trabalho, explora os nexos entre a constituição e o desempenho das estruturas educativas e a inserção das pessoas no sistema produtivo. Traz parte da experiência internacional e reflete sobre o curso seguido pelas instituições educativas e de formação profissional no Brasil, com intuito de apontar alguns desafios das políticas públicas na área.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Pacto nacional pela alfabetização na idade certa

Instituído no âmbito do MEC pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, e regulamentado em 24 de abril de 2013, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa constitui uma ação desenvolvida pelo MEC, em articulação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, com a finalidade de promover a alfabetização dos estudantes até 8 anos de idade ao final do 3º ano do ensino fundamental da educação básica pública.

Esse programa reafirma o compromisso assumido no Plano de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2007b), disposto no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que em seu inciso II, do Art. 2º, afirma a responsabilidade dos entes governamentais de “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”. O Pacto também está em consonância com o novo Plano Nacional de Educação (Brasil, 2010b), que determina, na Meta 5 do projeto de lei (PL), “alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade”.

Segundo o Art. 5º da Portaria nº 867/2012, as ações do pacto têm por objetivos:

I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental; II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica; III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores; V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental (Brasil, 2012a).

Vale ainda destacar como ação estratégica a realização de avaliações anuais universais pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para os concluintes do 3º ano do ensino fundamental e o apoio gerencial dos estados aos municípios que tenham aderido às ações do pacto, para sua efetiva implementação.

Em linhas gerais as ações do pacto compreendem quatro eixos estratégicos: *i)* formação continuada de professores alfabetizadores; *ii)* materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; *iii)* avaliação; e *iv)* gestão, controle

e mobilização social. O programa prevê ações integradas de formação docente, desenvolvidas pelas Instituições de Ensino Superior (IES) definidas pelo MEC, responsáveis pela formação dos orientadores de estudos. Esta formação específica tem a duração de duzentas horas anuais, incluindo atividades extraclasse. Tais orientadores de estudos, por sua vez, possuem a responsabilidade de dinamizar o processo formativo com os professores alfabetizadores, pelos cursos presenciais com duração de 120 horas anuais, incluindo atividades extraclasse. Vale destacar que os recursos para a realização da formação continuada de professores alfabetizadores são alocados diretamente no orçamento das IES. O MEC disponibiliza materiais didáticos e as referências curriculares e pedagógicas para as redes que venham a aderir ao pacto.

De forma a apoiar o processo de formação do pacto, as equipes docentes das IES formadoras, os coordenadores das ações do pacto nos estados, Distrito Federal e municípios, os orientadores de estudo e os professores alfabetizadores receberão bolsas, na forma e nos valores definidos em resolução específica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O programa contempla escolas urbanas e rurais e visa apoiar os professores que atuam em turmas de alfabetização, multisseriadas e multietapa. De forma transversal à formação, são consideradas as especificidades do processo de alfabetização dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e/ou superdotação, por meio da articulação com a formação geral dos professores e da disponibilização de tecnologias educacionais, recursos didáticos acessíveis e metodologias específicas de trabalho pedagógico.

No que se refere às adesões, é interessante destacar que todas as Unidades Federativas (UFs) estão inseridas nas ações de formação do Pacto Nacional pela Alfabetização da Idade Certa, e quarenta IES firmaram parceria para realização das formações em seus respectivos estados e municípios de abrangência.

Em que pesem os novos esforços, a iniciativa não contempla os analfabetos em grupos etários superiores. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (IBGE, 2012), a taxa de analfabetismo entre aqueles com 15 anos ou mais de idade foi de 8,7% em 2012. Entre as crianças de 9 a 14 anos, fora do cálculo deste indicador, a taxa é de pouco mais de 2%. Em termos absolutos, a população analfabeta com mais de 30 anos representa mais de 12 milhões de analfabetos – ou seja, quase 93% da população analfabeta do país. Assim, a alternativa apresentada deixa intocado o problema do combate ao analfabetismo na idade adulta.

2.2 Programa Mais Educação recebe novo foco

Um dos fatos mais relevantes da área de educação em 2012, com continuidade em 2013, foi a priorização das escolas com maioria de alunos no Programa Bolsa Família (PBF) para recebimento dos recursos do Programa Mais Educação (PME). Este foco possibilitou sintetizar um conjunto de critérios, que antes direcionavam o programa, em um indicador que atesta não apenas para a vulnerabilidade das escolas, mas também de seus alunos. Em termos mais explícitos, os indicadores de vulnerabilidade anteriormente empregados (escolas contempladas com Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)/Integral em 2008 e 2009; escolas com baixo IDEB e/ou localizadas em zonas de vulnerabilidade social; escolas situadas nas capitais e nas cidades das nove regiões metropolitanas, bem como naquelas com mais de 90 mil habitantes) foram agora sintetizados, sobretudo, em um único critério: haver 50% ou mais de alunos matriculados que estejam inscritos no PBF.

Oficializado pela Portaria Interministerial nº 17/2007, o PME do governo federal tem como prioridade contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, ampliando a permanência diária na escola e articulando diferentes ações, projetos e programas nos estados, Distrito Federal e municípios. Seu efetivo início, ainda que com poucas escolas, se deu em 2008. A partir de 2009, foram selecionadas unidades escolares estaduais de ensino médio dos dez estados de menor IDEB² e, sobretudo, aquelas de ensino fundamental que seguem um conjunto de critérios listados (Brasil, 2009a), tais como: termo de compromisso Todos pela Educação assinado pelo estado ou município; regularidade junto ao PDDE (o que permite o recebimento de recursos diretamente pelo estabelecimento de ensino); unidades escolares estaduais ou municipais localizadas em municípios com mais de 50 mil habitantes em estados de pouca densidade populacional; unidades escolares estaduais e municipais localizadas em municípios atendidos pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

De acordo com o Decreto nº 7083 de 2010, alguns dos objetivos gerais do PME são: formular política nacional de educação básica em tempo integral; promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; favorecer a convivência entre professores, alunos e suas comunidades; disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral; e convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral.

2. De acordo com o Portal IDEB, esses estados seriam (em ordem crescente): Piauí, Alagoas, Amapá, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Sergipe, Maranhão, Pará e Paraíba.

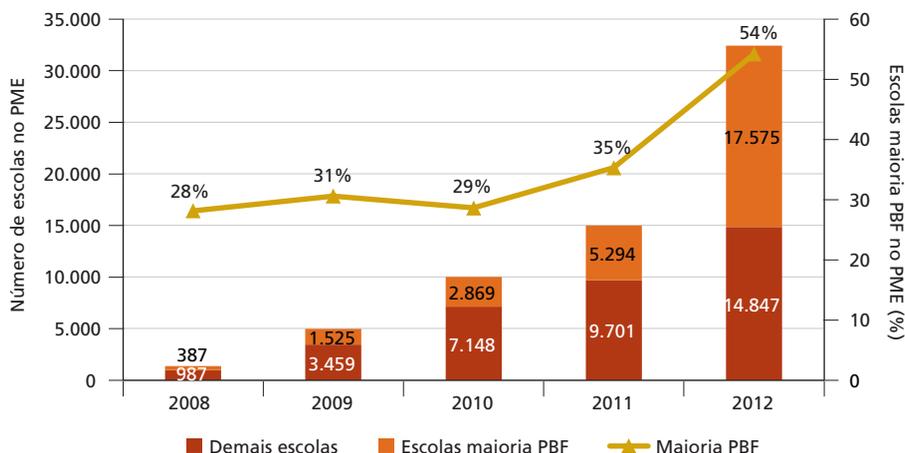
Existem, ainda, objetivos mais específicos, em documentos de gestão do programa. Uma cartilha criada pelo MEC (Brasil, 2009b) afirma o objetivo de diminuir as desigualdades educacionais, recomendando a seguinte definição de público: estudantes em situação de risco, vulnerabilidade social e sem assistência; em defasagem série/idade; estudantes das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental (4º e/ou 5º anos), nas quais há mais evasão na transição para a 2ª fase; das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental (8º e/ou 9º anos), nas quais há um alto índice de abandono; e estudantes de séries em que são detectados índices de evasão e/ou repetência.

Deve-se ressaltar o fato de o programa ocorrer, atualmente, em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). De acordo com este ministério, “o conjunto dessas escolas maioria PBF foi referência para a pactuação entre MEC (Programa Mais Educação) e MDS (Programa Bolsa Família) realizada em 2011, com impacto nos resultados alcançados na adesão 2012 do PME, bem como continua como referência central para a adesão 2013” (Brasil, 2012).

Além disso, na mesma nota, segue que a parceria entre os ministérios “tem como objetivo garantir que a qualidade proporcionada pela educação em tempo integral seja oferecida, de imediato, para as crianças e adolescentes em situação de pobreza, beneficiárias do PBF, utilizando como critério central as escolas ‘maioria PBF’” (Brasil, 2012). Isto é verificado na participação muito maior destas escolas em 2012. Pois, após o enfoque, tais estabelecimentos passaram a ser maioria no programa, mais que triplicando o número de participantes em relação a 2011. Ou seja, com mais de 17 mil estabelecimentos de ensino (Ximenes, 2012).

GRÁFICO 1

Número de escolas participantes do PME e porcentagem de maioria PBF (2008-2012)



Fonte: Adaptado de Ximenes (2012).

2.3 Alterações na LDB da educação nacional

A publicação da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que altera a LDB da educação nacional – Lei nº 9.394/1996 – dispendo sobre a formação dos profissionais da educação e dando outras providências, trouxe avanços e desafios à democratização da educação no país. Entre as principais alterações, destacam-se a obrigatoriedade da matrícula de crianças com 4 anos na educação infantil, a inserção de crianças com transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e/ou superdotação como público da educação especial e a manutenção da formação em nível médio na modalidade normal como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental. Destacam-se, ainda, o incentivo dos entes federados para a organização de ações voltadas à formação de professores em nível superior e o incentivo para a atuação profissional na educação básica pública.

A publicação desta lei ratifica o disposto na Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, afirmando na LDB o dever do Estado com a educação escolar pública, por meio da garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos. Em seu Art. 6º, a Lei nº 12.796/2013 afirma: “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade” (Brasil, 2013a). Para além da obrigatoriedade de ingresso das crianças aos 4 anos na escola, define-se que a educação básica será organizada nas seguintes etapas: pré-escola (4 e 5 anos),³ ensino fundamental (de 6 a 14 anos) e ensino médio (de 15 a 17 anos). Tratando-se especificamente da educação infantil, o inciso II do Art. 4º afirma que esta etapa da educação básica será gratuita às crianças de até 5 anos. De acordo com a PNAD, a frequência a escola e/ou creche por crianças de 4 e 5 anos chegou a 82% em 2012, contra cerca de 66% em 2004. Por sua vez, a escolarização na primeira infância, entre 0 e 3 anos de idade, era de 16% e atualmente alcança 25%. Esta baixa porcentagem ainda configura um empecilho ao acesso ao mercado de trabalho pelas mulheres e, um desafio, em termos de políticas públicas para os próximos anos.

Ainda segundo essa orientação, a educação infantil deverá ser organizada com carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de trabalho educacional, organizados diariamente com 4 horas para o turno parcial e 7 horas para a jornada integral. Deverá ser realizado controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar e exigida a frequência mínima de 60% do total de horas. No que se refere à avaliação, este processo consistirá no acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças sem objetivo de promoção e a instituição de ensino ficará responsável pela expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem dos alunos.

3. Considerando os estudantes na série adequada para a idade.

A nova definição, mais abrangente, de ensino para educação especial é dada no Art. 58: “Entende-se por educação especial, para os efeitos dessa lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação” (Brasil, 2013a). Esta alteração remete à publicação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, elaborada pelo MEC, em 2008, que define como público-alvo da educação especial alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e/ou superdotação e conceitua esta modalidade de ensino na seguinte forma:

A educação especial é uma modalidade de ensino que perpassa todos os níveis, etapas e modalidades, realiza o atendimento educacional especializado, disponibiliza os serviços e recursos próprios desse atendimento e orienta os alunos e seus professores quanto a sua utilização nas turmas comuns do ensino regular (Brasil, 2008, p. 16).

Observa-se que a definição do público-alvo é demarcada pela intencionalidade de especificar a função da educação especial no sistema de ensino como modalidade não substitutiva à escolarização comum. A afirmação de que esta modalidade de ensino realiza o atendimento educacional especializado, disponibiliza recursos e serviços de acessibilidade e orienta a utilização destes no contexto da escolarização comum confere à educação especial uma função complementar ou suplementar na trajetória escolar dos educandos.

Por fim, a terceira alteração relevante na LDB consiste na formação de docentes para atuar na educação básica e nas ações que serão promovidas pelos entes federados para apoiar esse processo formativo. A referida lei continua admitindo a formação em nível médio de magistério na modalidade normal como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental. Ainda, segundo os parágrafos 4º e 5º do Art. 62:

§ 4º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios adotarão mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na educação básica pública;

§ 5º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios incentivarão a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica pública mediante programa institucional de bolsa de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, de graduação plena, nas instituições de educação superior (Brasil, 2013a).

Esses dispositivos afirmam a continuidade de programas e ações desenvolvidos pelo MEC, a exemplo do Programa Universidade Para Todos (Prouni), do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). Da mesma forma, tais orientações requerem articulação federativa no sentido de organizar as demandas de formação

dos sistemas de ensino às políticas públicas do governo federal, como também revelam a necessidade de que os processos de democratização e expansão do ensino superior sejam conduzidos por referenciais que qualifiquem a formação dos futuros professores.

2.4 Lei de cotas para ingresso em universidades e instituições de ensino técnico federais

Publicada em agosto de 2012 e regulamentada pelo Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, a Lei nº 12.711/2012 dispõe sobre o sistema de cotas sociais para o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Segundo esta normativa, fica garantida a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs), para alunos oriundos do ensino médio público (Brasil, 2012b).

Apesar de ser um fato relativamente novo em termos da amplitude de seu alcance, houve um caloroso debate sobre quais candidatos teriam o direito de serem definidos como cotistas. Desde a utilização pioneira, a partir de 2004, de cotas raciais exclusivas pela Universidade de Brasília (UnB) até a sugestão de que cotas sociais contribuiriam para a redução das desigualdades, sem importar a questão racial, foi necessário demonstrar, repetidas vezes, que o racismo e a discriminação são traços históricos do processo de formação do país e precisam ser trabalhados paralelamente ao processo de redução de desigualdades sociais. Isto culminou no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, pelos aspectos tratados em Ipea (2013).

São considerados cotistas, no âmbito dessa legislação, os candidatos que cursaram, com aprovação, as três séries do ensino médio ou da educação de jovens e adultos (EJA) em escolas públicas ou tenham obtido certificado de conclusão do ensino médio pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). No que se refere às condições para concorrer às vagas reservadas, ressalta-se o Art. 5º da Portaria Normativa nº 18/2012, publicada pelo MEC, que dispõe sobre a implementação das reservas de vagas nas instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711/2012 e o Decreto nº 7.824/2012.

Como critérios para a distribuição das vagas, em conformidade com a Lei nº 12.711/2012, 50% deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (um salário mínimo e meio) *per capita* e 50% aos estudantes de escola pública com renda familiar maior que 1,5 salário mínimo. Do total das vagas reservadas ao sistema de cotas, reservam-se vagas para estudantes pretos, pardos e índios.

Assim, no que se refere à distribuição das vagas da cota racial, o Art. 3º da Lei nº 12.711/2012 orienta que, em cada instituição federal, as vagas serão preenchidas por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à

de pretos, pardos e indígenas na população da UF onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entendendo este conjunto como uma união das três possibilidades e não como categorias de cotas distintas entre si. Portanto, no caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

As instituições a que se refere a Lei nº 12.711/2012, deverão implementar, no mínimo, 25% da reserva de vagas a cada ano e terão o prazo máximo de quatro anos – a partir da data de sua publicação – para o cumprimento integral do disposto nesta lei. Portanto, a implementação da lei citada anteriormente será gradual, sendo que, em 2013, deverão ser reservadas, pelo menos, 12,5% do número de vagas ofertadas nas universidades, institutos e centros federais. O acompanhamento e a avaliação da implementação desta legislação serão de responsabilidade do MEC, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) e da Presidência da República, considerando-se a participação da Fundação Nacional do Índio (Funai).

Vale destacar, ainda, os desdobramentos da implementação dessa legislação em relação às ações de assistência estudantil promovidas recentemente pelo MEC. É exemplo disso a criação do Programa de Bolsa Permanência, regulamentado pela Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013, e instituído no âmbito do MEC pela Portaria nº 389, de 9 de maio de 2013. Este programa, desenvolvido pelo MEC e FNDE em parceria com as instituições federais de ensino superior, prevê a concessão de bolsas de permanência a estudantes de graduação de instituições federais de ensino superior de baixa renda, indígenas e quilombolas. Entre os objetivos do programa, destacam-se: viabilizar a permanência, no curso de graduação, de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas; reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil; e promover a democratização do acesso ao ensino superior, por meio da adoção de ações complementares de promoção do desempenho acadêmico. Esta ação pode ser considerada como relevante iniciativa para democratizar o acesso ao ensino superior no país e minimizar as desigualdades sociais de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

O ano de 2012 marca o início do novo PPA Plano Mais Brasil, cuja vigência se estenderá até 2015. O PPA 2012-2015 incorpora nítidas diferenças em relação aos três últimos PPAs do governo federal, na medida em que propõe inserir transversalidade e interssetorialidade entre seus programas e ações, o que demandará a necessidade do compartilhamento na execução entre os diversos órgãos da esfera federal e, particularmente, no MEC, entre as suas secretarias finalísticas e o FNDE.

Foram estabelecidos onze macrodesafios, sendo que a área de educação foi inserida no macrodesafio IV (educação, conhecimento, cultura e esportes: propiciar o acesso da população brasileira com equidade, qualidade e valorização da diversidade).

De modo geral, houve enxugamento no número de programas finalísticos, que agora passam à denominação de *temáticos*. No MEC, são apenas três os programas desta natureza: *i*) educação básica; *ii*) educação profissional e tecnológica; e *iii*) educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão.

3.1 Educação básica

Esta seção abrange os três níveis de ensino que compõem a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. A análise de cada um destes níveis levará em conta seus desafios específicos à luz de indicadores educacionais e dos investimentos realizados por intermédio das ações finalísticas executadas pelo MEC.

No que concerne aos desafios, verifica-se que, ao longo das duas últimas décadas, o Brasil logrou a quase universalização do acesso ao ensino fundamental que, até 2009, consistia na escolaridade obrigatória. Porém, com a promulgação da EC nº 59 naquele ano, a obrigatoriedade foi ampliada para a faixa etária de 4 a 17 anos, de modo a incluir crianças em idade pré-escolar (4 e 5 anos) e jovens que deveriam estar cursando o ensino médio (15 a 17 anos). Portanto, para que esta ampliação da obrigatoriedade do ensino venha a ser concretizada, a sociedade brasileira terá de vencer novos desafios, tais como garantir que todas as crianças na faixa de 4 a 5 anos tenham acesso à pré-escola e viabilizar a conclusão do ensino fundamental na idade adequada, de modo que aos 15 anos os jovens possam ingressar no ensino médio. Para fazer valer de forma plena o que estabelece a EC nº 59, serão necessários esforços redobrados para reinserir nos sistemas de ensino um significativo contingente de adolescentes e jovens que deles evadiram sem a devida conclusão da escolaridade básica.

À medida que tais desafios sejam vencidos, ampliar-se-á a demanda por ensino médio, de modo que o aumento da oferta de vagas neste nível de ensino será inexorável. A dimensão desta demanda pode ser inferida a partir dos seguintes dados disponibilizados pelo Censo Demográfico de 2010: *i*) 39% dos jovens de 15 a 17 anos que frequentavam escola naquele ano ainda cursavam o ensino fundamental, sendo que parte deles na modalidade de EJA; *ii*) 86% de um total de 1,7 milhão de jovens desta faixa etária que se encontravam fora da escola não haviam concluído o ensino médio. Além de os dados apresentados evidenciarem elevada distorção idade-série, também permitem mensurar o aumento da oferta de vagas necessário para assegurar o cumprimento do referido dispositivo constitucional.

Para que haja a melhoria do fluxo no ensino fundamental, serão necessários investimentos de monta não só nas escolas, mas também nas condições de vida daqueles que se encontram em situação de desvantagem social e educacional. Conforme será mostrado nesta seção, há forte correlação positiva entre os escores dos IDEBs das redes públicas de ensino e as condições sociais dos municípios e, em menor proporção, entre os primeiros e a infraestrutura pedagógica das escolas.

Apesar de o MEC ter divulgado que as metas intermediárias do IDEB 2011, por nível de ensino, haviam sido atingidas, estas encobrem profundas desigualdades quando desagregadas pelos municípios. Neste caso, tomando-se como exemplo os anos iniciais do ensino fundamental, constata-se que mais de um quinto das redes públicas dos municípios brasileiros não atingiu a meta estabelecida para aquele ano.

3.1.1 Execução físico-financeira

A execução físico-financeira das principais ações voltadas à educação básica será objeto de análise a seguir. Para efeito de comparação, serão utilizados dados relativos ao biênio 2011-2012, tendo-se em conta que a partir desse último ano entrou em vigor o novo PPA, por meio do qual a educação básica passa a ser contemplada com um único programa.

O programa *Educação Básica* aglutina ações que, no PPA 2008-2011, estavam distribuídas por seis programas finalísticos, a saber: Brasil Escolarizado, Qualidade na Escola, Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, Desenvolvimento da Educação Especial, Educação para a Diversidade e Cidadania, e Estatísticas e Avaliações Educacionais.

Na comparação entre os montantes executados no biênio 2011-2012, verifica-se que houve aumento real de aproximadamente 23% nos gastos do MEC com a educação básica, quando se consideram todas as ações voltadas a este nível de ensino. Ou seja, mantém-se a tendência de crescimento constante dos gastos, verificada ao longo dos últimos anos. Este resultado foi devido, em grande medida, ao aumento dos investimentos destinados à ampliação, recuperação e reestruturação de escolas estaduais e municipais, que responderam por cerca de 45% do montante de recursos adicionados à execução orçamentária do MEC em 2012. Em seguida, destaca-se o aumento nos dispêndios realizados por meio da ação de apoio ao desenvolvimento da educação básica, que correspondeu a 27% volume adicional de recursos executados pelo MEC naquele ano.

Tendo em vista que o biênio 2011-2012 é marcado pela mudança de PPA, verifica-se que um número considerável de ações até então existentes deixou de constar do novo PPA. Além de reduzir a quantidade de programas, o novo PPA também concentrou os recursos em menor número de ações. Desse modo, buscou-se agregá-las por categorias, de modo a permitir sua comparabilidade. O resultado deste processo de categorização é apresentado na tabela 1.

TABELA 1
Execução orçamentária do MEC na educação básica (2011 e 2012)
 (Em R\$)

Ações	2011	2012 ²	Variação %
FUNDEB	10.973.110.605	10.571.453.350	-3,7
Complementação da União ao FUNDEB	10.973.110.605	10.571.453.350	-3,7
Assistência ao educando	4.228.653.297	4.603.883.938	8,9
Apoio à alimentação escolar na educação básica	3.223.288.296	3.313.396.552	
Apoio ao transporte escolar na educação básica	604.821.916	591.216.005	
Apoio ao transporte escolar – caminho da escola	400.543.084	699.271.381	
Materiais e livros didáticos	1.653.432.067	1.747.796.329	5,7
Distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino médio	759.622.058	-	
Distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino fundamental	467.434.992	-	
Distribuição de acervos bibliográficos para a educação básica	86.175.845	-	
Distribuição de materiais e livros didáticos para a EJA	319.794.622	-	
Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica	-	1.747.796.329	
Produção e veiculação de programas, materiais pedagógicos e de conteúdos multimídia para a educação pública	20.404.550	-	
Capacitação e formação de pessoal	904.479.630	1.170.213.820	29,4
Concessão de bolsas de incentivo à formação de professores para a educação básica	531.963.219	-	
Concessão de bolsas de apoio à educação básica	-	751.685.089	
Concessão de bolsa de iniciação à docência	152.806.629	-	
Formação inicial e continuada a distância	154.800.939	-	
Apoio à capacitação e formação inicial e continuada de professores, profissionais, funcionários e gestores para a educação básica ¹	46.902.984	418.528.731	
Concessão de bolsas de cooperação internacional para o aprimoramento dos profissionais da educação básica	5.085.734	-	
Capacitação para promoção da saúde na escola	4.047.499	-	
Formação para a gestão das ações educacionais e controle social	8.872.625	-	
Tecnologia da informação	224.277.298	115.340.602	-48,6
Infraestrutura de tecnologia da informação para a educação pública	194.584.915	-	
Tecnologia da informação e comunicação para a educação básica	-	115.340.602	
Infraestrutura de comunicações para a educação pública	15.813.587	-	
Disseminação de tecnologias educacionais	13.878.796	-	
Ampliação, recuperação e reestruturação da rede física	2.072.175.460	4.446.214.699	114,6
Apoio à reestruturação da rede física pública da educação básica	549.594.918	-	
Apoio à recuperação da rede física escolar pública	77.998.688	-	
Infraestrutura para a educação básica	-	1.598.769.342	
Implantação de escolas para educação infantil	939.145.085	1.784.000.000	90,0
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	505.436.769	1.063.445.357	110,4

(Continua)

(Continuação)

Ações	2011	2012 ²	Variação %
Apoio geral	2.226.729.183	4.110.241.359	84,6
Dinheiro direto na escola para a educação básica	1.582.423.884	2.038.142.197	
Apoio ao desenvolvimento da educação básica	644.305.298	2.072.099.162	
EJA	506.265.989	761.493.164	50,4
Concessão de bolsa para equipes de alfabetização	357.529.122	453.200.000	
Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos	139.980.161	305.759.751	
Apoio a iniciativas para a melhoria da qualidade da educação de jovens e adultos	8.756.706	2.533.413	
Censos e avaliações educacionais	335.514.989	452.960.048	35,0
Exames e avaliações da educação básica	-	438.520.734	
Exames nacionais de habilidades e competências	255.892.524	-	
Avaliação da educação básica	62.194.331	-	
Censo escolar da educação básica	15.575.157	14.439.314	
Avaliações internacionais de alunos	1.852.977	-	
Funcionamento da rede federal	62.556.540	129.364.193	106,8
Funcionamento das instituições federais de educação básica	-	129.364.193	
Funcionamento do ensino médio na rede federal	58.377.098	-	
Funcionamento do ensino fundamental na rede federal	3.122.371	-	
Ensino médio na Fundação Osório	363.515	-	
Ensino fundamental na Fundação Osório	693.556	-	
Projovem	13.244.477	226.978.082	1.613,8
Elevação da escolaridade e qualificação profissional – Projovem urbano e campo	13.244.477	226.978.082	1.613,8
Outras ações	183.656.935	355.027.464	93,3
Apoio ao desenvolvimento da educação básica nas comunidades do campo, indígenas, tradicionais, remanescentes de quilombo e das temáticas de cidadania, direitos humanos, meio ambiente e políticas de inclusão dos alunos com deficiência	-	120.045.806	
Apoio ao desenvolvimento da educação do campo, das comunidades indígenas e comunidades tradicionais	3.362.429	-	
Apoio à inserção das temáticas de cidadania, direitos humanos e meio ambiente no processo educacional	7.116.171	-	
Gestão educacional e articulação com os sistemas de ensino	-	31.767.423	
Apoio ao fortalecimento institucional dos sistemas de ensino	5.199.955	-	
Certames e tecnologias educacionais	-	46.270.557	
Olimpíadas escolares	28.259.528	-	
Concessão de auxílio-financeiro	-	109.096.580	
Fomento a estudos e pesquisas para o desenvolvimento da educação básica	28.500.221	-	
Estudos e pesquisas educacionais	8.464.124	-	
Apoio à manutenção da educação infantil	-	47.847.098	
Apoio à aquisição de equipamentos para a rede pública da educação infantil	49.779.812	-	

(Continua)

(Continuação)

Ações	2011	2012 ²	Variação %
Apoio à elaboração da proposta pedagógica, práticas e recursos pedagógicos para educação infantil	3.575.802	-	
Apoio ao desenvolvimento curricular, práticas e recursos pedagógicos para o ensino fundamental	8.959.309	-	
Apoio ao desenvolvimento curricular, práticas e recursos pedagógicos para o ensino médio	1.477.061	-	
Ações na área de educação especial	38.962.524	-	
Total	23.384.096.469	28.690.967.048	22,7

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Em 2012, apoio à capacitação e formação inicial e continuada de professores e profissionais da educação básica.² Em R\$ de 2012, atualizados pelo IPCA.

Conforme se observa na tabela 1, os investimentos em infraestrutura física foram pautados por três ações de grande porte: *i*) implantação de escolas para a educação infantil; *ii*) infraestrutura para a educação básica; e *iii*) instalações esportivas nas escolas. Tais ações tiveram ampliação de gastos de 90% (escolas para educação infantil) a 155% (infraestrutura para a educação básica).⁴

Muito embora tenha sido reduzido o montante de recursos repassados aos estados por meio da complementação da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), houve aumento significativo de recursos para a educação básica, que foram transferidos aos entes federados e às escolas por intermédio de ações voltadas, principalmente, à implantação e melhoria de infraestrutura física, ao funcionamento das escolas e à capacitação e formação de pessoal.

A prioridade conferida pelo MEC à educação infantil teve início com a criação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), em 2007, como uma das ações do PDE. A partir de 2011, o Proinfância passou a integrar a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), por meio do qual estabeleceu-se a meta de construção de mais de 6 mil escolas de educação infantil (creches e pré-escolas), até 2014.

Os investimentos realizados nos últimos anos e, em particular, no exercício de 2012, cujos dispêndios superaram em 90% o montante executado no ano anterior, reiteram a prioridade atribuída a este nível de ensino, até então ignorado no âmbito da política educacional federal. De acordo com o balanço do PAC 2, até 2012, havia sido contratada a construção de 3.014 creches e pré-escolas e 44% destas obras haviam sido concluídas.

4. Para efeito de comparação, nesse caso, devem ser consideradas as ações de apoio à reestruturação e recuperação da rede física, existentes em 2011.

Por sua vez, a alfabetização de jovens e adultos consiste em uma modalidade de ensino que não vem apresentando resultados satisfatórios, principalmente quando se comparam os registros administrativos de matrículas nestes cursos com a evolução da taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais. Apesar de o MEC registrar a existência de cerca de 1,4 milhão de alfabetizandos a cada ano, de acordo com os dados da PNAD, a redução absoluta no número de analfabetos, no biênio 2011-2012, foi de apenas 600 mil, em que pese o fato de os gastos do MEC com a alfabetização de jovens e adultos, no mesmo período, terem sido ampliados em cerca de 50%.

Sabe-se que o processo de alfabetização de adultos e, em particular de idosos, é bastante complexo e com resultados abaixo do desejado. Cerca de 46% dos analfabetos em 2012 pertenciam à faixa etária de 60 anos ou mais. Outro dado agravante é que 35% daquele universo residiam em áreas rurais, o que sugere a necessidade de ampliar investimentos para viabilizar a oferta de vagas a este segmento populacional, uma vez que as classes de alfabetização estão localizadas predominantemente em áreas urbanas.

Concluída essa abordagem mais geral acerca da execução financeira na área da educação básica, serão analisadas a seguir as principais ações que integram este nível de ensino.

Complementação da União ao FUNDEB

Assim como havia sido mencionado anteriormente, trata-se da complementação estabelecida pela EC nº 53, de dezembro de 2006, que instituiu o FUNDEB. Em conformidade com o que dispõe esta EC, a partir do quarto ano da vigência deste fundo a complementação da União seria de no mínimo 10% dos recursos a ele alocados. Cabe ressaltar que a União tem como prerrogativa transferir até 10% do montante da complementação por meio de programas voltados à melhoria da qualidade da educação às UFs que não atingirem o patamar mínimo estipulado para gastos por aluno.

A receita de recursos do FUNDEB, prevista para 2012, era de R\$ 104,9 bilhões, enquanto a necessidade de financiamento para assegurar o gasto mínimo por aluno (complementação da União), fixado para aquele ano, chegaria a R\$ 9,4 bilhões, totalizando R\$ 114,3 bilhões. No entanto, os recursos transferidos pelo FNDE para nove estados brasileiros atingiram a cifra de R\$ 10,6 bilhões.

Apesar de o montante efetivamente repassado aos estados em 2012 ter sido maior que o previsto, houve redução de 3,7% em relação ao que havia sido transferido no ano anterior (R\$ 11,0 bilhões, em valores de 2012). Mesmo assim, o gasto por aluno não sofreu redução, pelo fato de o universo de matrículas ter sido menor.

Apoio à alimentação na educação básica

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cuja origem remonta à década de 1950, tem respaldo legal na Lei nº 11.947, de junho de 2009.⁵ Conforme estabelece o Art. 4º do referido dispositivo legal, o PNAE não se limita a transferir recursos para a compra de alimentos para a merenda escolar, mas também visa à “formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional”. Neste sentido, o PNAE integra ações ao Plano de Prevenção e Controle da Obesidade, cujo objetivo é promover modos de vida e alimentação adequados e saudáveis à população brasileira, com ênfase na redução da obesidade infantil.

O PNAE também integra o plano de ações estratégicas para o enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis no Brasil (DCNTs), mediante o compromisso de implementar ações de educação alimentar e nutricional no âmbito do Programa Saúde na Escola (PSE).

No intuito de incentivar a melhoria e avaliar a qualidade da merenda escolar, a Ação Fome Zero, uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIPI), concede o *Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar*, que tem por objetivos “destacar os prefeitos que realizam gestões criativas e responsáveis do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e disseminar estas boas práticas para que sejam conhecidas e adotadas por outras prefeituras do país”.

Esse prêmio é concedido a sete categorias, a saber: *i*) merenda com produtos orgânicos da agricultura familiar; *ii*) participação social; *iii*) merenda indígena e/ou quilombola; *iv*) eficiência e educação alimentar e nutricional; *v*) desenvolvimento local; *vi*) valorização profissional das merendeiras; e *vii*) projeto destaque do Semiárido. Em sua edição de 2012, inscreveram-se 929 municípios, sendo que 577 tiveram suas inscrições homologadas e foram submetidos a um processo de avaliação.

Além de incentivar as prefeituras a melhorarem o programa de merenda escolar em seus municípios e, com isso, tornarem-se referências para os demais municípios, o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar também funciona como uma espécie de controle social, na medida em que dá transparência pública ao que vem sendo realizado em nível das administrações municipais, e permite, assim, avaliar a qualidade dos cardápios oferecidos aos alunos.

Por intermédio da ação *Apoio à Alimentação na Educação Básica*, foram transferidos R\$ 3,3 bilhões, tendo sido beneficiados cerca de 43,4 milhões de alunos em 2012. A distribuição destes recursos, segundo os níveis ou modalidades de ensino, é apresentada na tabela 2.

5. Essa lei estendeu o programa a toda a rede pública de educação básica e à educação de jovens e adultos (EJA), bem como estabeleceu que 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam utilizados na aquisição de produtos da agricultura familiar.

TABELA 2
**Distribuição dos recursos de apoio à alimentação na educação básica, por nível/
 modalidade de ensino – Brasil (2012)**

Nível/modalidade de ensino	2012	Total (%)
Ensino fundamental	1.982.970.036	59,9
Educação infantil	606.255.460	18,3
Ensino médio	455.389.122	13,8
Educação de jovens e adultos	206.911.152	6,3
Educação indígena	27.859.878	0,8
Remanescentes de quilombos	27.118.590	0,8
Total	3.309.470.748	100,0

Fonte: Siafi/Sidor.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Os montantes que constam da tabela 2 correspondem à multiplicação dos valores *per capita* atribuídos a cada nível/modalidade de ensino pelo total de matrículas em cada qual destes. Por exemplo, os estudantes do ensino fundamental e médio receberam valor *per capita* de R\$ 0,30 por dia, enquanto os matriculados em creches, escolas indígenas ou quilombolas tiveram este valor duplicado. Por sua vez, as escolas que aderiram ao programa *Mais Educação* foram contempladas com o triplo do valor base acima referido. Acredita-se que, com a adoção deste critério de repasse de recursos, torna-se possível reduzir impactos negativos das condições sociais e/ou melhorar as condições de permanência dos estudantes nas escolas.

Dinheiro direto na escola

Assim como ocorreu com o PNAE, o PDDE também passou a ter amparo legal a partir de 2009, com a Lei nº 11.947. O PDDE constitui uma ação do programa *Educação Básica*, por meio da qual são repassados recursos financeiros às escolas públicas e privadas de educação especial mantidas por entidade privada sem fins lucrativos, qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público.

Originalmente, os recursos financeiros transferidos pelo PDDE não estavam vinculados a áreas ou linhas de ação específicas, havendo como critério único o número de alunos matriculados em cada escola. Porém, desde sua institucionalização legal, parcela dos recursos vem sendo destinada a algumas linhas de ação consideradas prioritárias. Tal como pode ser constatado na tabela 3, cerca de três quartos dos repasses do PDDE realizados em 2012 destinaram-se a estas linhas de ação.

TABELA 3
Demonstrativo dos repasses do PDDE segundo as principais linhas de ação – Brasil (2012)

Destinação dos repasses	Dispêndios	Gasto total (%)	Escolas	Total escolas (%)	Valor médio por escola
Educação integral (Mais Educação)	895.009.325	43,9	28.084	20,9	31.869
PDE escola	286.638.500	14,1	10.284	7,6	27.872
Ensino médio inovador	109.592.000	5,4	1.940	1,4	56.491
Acessibilidade	101.175.320	5,0	9.961	7,4	10.157
Escola do campo	71.313.800	3,5	5.752	4,3	12.398
Água na escola	24.511.000	1,2	902	0,7	27.174
Subtotal (linhas de ação prioritárias)	1.488.239.945	73,0	56.923	42,3	26.145
Geral	549.403.535	27,0	77.620	57,7	7.078
Total	2.037.643.479		134.543		15.145

Fonte: FNDE/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme mostra a tabela 3, cerca de 44% dos repasses do PDDE foram destinados à implementação da educação integral em 28,1 mil escolas. Ou seja, são recursos que devem ser aplicados na ampliação da permanência do aluno na escola para, no mínimo, sete horas diárias. Também deve ser destacada a linha de ação *PDE Escola*, por meio da qual são beneficiadas aquelas instituições de ensino que obtiveram escores do IDEB não superiores à média nacional (4,4 nos anos iniciais e 3,7 nos anos finais do ensino fundamental). Paralelamente, escolas que tenham atingido as metas intermediárias do IDEB também são premiadas com adicional de 50% sobre o valor *per capita*.

Em relação aos repasses médios por escola, observa-se que coube maior valor à linha de ação *Ensino Médio Inovador*: R\$ 56,4 mil. Neste caso, destaca-se como principal objetivo o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras e articuladas com o mundo do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura; na sua modalidade “Geral” o repasse médio por escola foi da ordem de R\$ 7,1 mil.

Produção, aquisição e distribuição de livros

A ação *Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica* executou, em 2012, os recursos financeiros para a compra dos livros que seriam utilizados no ano seguinte. Assim, foram despendidos mais de R\$ 1,7 bilhão para aquisição e distribuição de cerca de 140 milhões de livros didáticos. Os recursos executados em 2012 correspondem a um montante 5,7% maior que o despendido no ano anterior. Deve-se ter em conta que a quantidade de livros distribuída a cada ano sofre oscilações devido à vida útil deles e ao cronograma de distribuição e reposição.

Os avanços nessa área são inequívocos, pois, até 2003, livros e outras publicações eram distribuídos apenas aos estudantes do ensino fundamental. Atualmente, toda a educação básica é contemplada com este benefício.

No que concerne ao ensino médio, de acordo com o FNDE foram distribuídos 40,9 milhões de livros, em 2012, tendo como beneficiários todos os estudantes das redes públicas de ensino. A abrangência do ensino médio pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é relativamente recente. Teve início, em caráter parcial, em 2004.

3.1.2 Evolução dos indicadores

Ensino fundamental

Em que pese o fato de o Brasil ter praticamente universalizado o acesso ao ensino fundamental entre o final do século XX e início do atual, quando então a obrigatoriedade se limitava a este nível de ensino e à faixa etária de 7 a 14 anos, um novo desafio foi introduzido pela Lei nº 11.274, de fevereiro de 2006, na medida em que alterou o referido marco legal contido na LDB de 1996, ao ampliar o ensino fundamental para nove anos, com início aos seis anos de idade. Além disso, a nova lei estabeleceu que os entes federados teriam prazo até 2010 para implementar tal dispositivo.

Transcorridos seis anos desde a promulgação da LDB e dois anos além do prazo concedido aos entes federados, a taxa de frequência no ensino fundamental de crianças de 6 anos ainda se encontrava em patamar aquém do desejado. De acordo com os dados da PNAD 2012, a taxa de frequência líquida nesta idade era de apenas 61%. Portanto, com a ampliação legal deste nível de ensino para 9 anos, a universalização deste direito passa a ser um novo desafio na agenda da política educacional brasileira.

Essa taxa de cobertura incipiente pode estar relacionada à insuficiência da oferta de vagas ou da existência de escolas em áreas rurais, municípios de pequeno porte ou mesmo nas periferias das grandes cidades. Portanto, sendo estas as causas principais, serão necessários aportes adicionais de recursos destinados à ampliação das redes de ensino e à contratação de pessoal docente e administrativo para acolher cerca de 1,2 milhão de crianças e adolescentes que não frequentavam o ensino fundamental em 2012.

No que concerne à qualidade do ensino, que pode ser inferida por intermédio do IDEB, há evidências de que, em termos médios, o Brasil caminha no sentido de alcançar a meta de 6,0 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental, que deverá ser atingida até 2021. No entanto, mesmo que tal meta venha a ser alcançada, isto não significará necessariamente a redução de desigualdades de desempenho e rendimento escolar existentes na atualidade.

Por exemplo, tomando-se como referência os anos iniciais do ensino fundamental, verifica-se pelos resultados do IDEB 2011 que 22% dos municípios brasileiros não haviam atingido as metas intermediárias que deveriam ter sido alcançadas por suas redes públicas de ensino nesse ano. Esta situação se agrava no que concerne aos anos finais do ensino fundamental, em relação aos quais 38% deixaram de atingir a meta estabelecida para 2011. Portanto, o que se evidencia é que este indicador de qualidade do sistema educacional público tende a piorar à medida que se eleva o nível de ensino. Isto se torna mais preocupante pelo fato de o sistema de ensino ser altamente seletivo e porque os alunos que conseguem transpor as barreiras existentes não o fazem com bom rendimento e desempenho.

Conforme foi apresentado por estudo que integra a publicação *Brasil em desenvolvimento – Estado, planejamento e políticas públicas 2013*, os resultados do IDEB estão fortemente correlacionados com fatores intrínsecos e extrínsecos à escola, sendo estes últimos de forma mais evidente. Por exemplo, se a correlação entre as condições sociais da população e o IDEB alcançou 72%, entre este e a infraestrutura pedagógica das escolas foi de apenas 49%.⁶

Apesar de esses dados corroborarem diversos estudos que integram a literatura sobre essa temática, que atribuem aos fatores externos à escola mais influência sobre o desempenho e rendimento escolar dos estudantes, deve-se ter em conta que boa parte das escolas públicas brasileiras ainda não dispõe de instalações e condições de ensino minimamente aceitáveis.

De acordo com o Censo Escolar de 2010, apenas 28% dos municípios brasileiros atendiam a totalidade dos alunos das escolas públicas com bibliotecas escolares, enquanto em outros 33% dos municípios este atendimento ficava abaixo de 50% do total de alunos. Em situação de total precariedade, encontravam-se 11% dos municípios, que sequer dispunham de uma biblioteca escolar.

Quando se trata de laboratório de informática, a situação se mostra um pouco menos precária, especialmente considerando o número dos municípios onde inexistente o atendimento aos alunos (4%) e aqueles com menos da metade de alunos atendidos (21%).

Outras instalações da chamada infraestrutura pedagógica, tais como laboratório de ciências e quadra de esportes, têm incidência ainda mais escassa. Apenas 4% dos municípios brasileiros tinham a totalidade de seus alunos atendida por escolas com laboratório de ciências e em 49% dos municípios nenhum aluno tinha acesso a este tipo de instalação escolar. Em relação à quadra de esportes, apenas 18% dos municípios ofereciam à totalidade dos alunos este equipamento escolar, mas em 16% dos municípios o oposto era verificado.

6. Para o cálculo da correlação foi utilizado o Coeficiente de Pearson. Para mais detalhes acerca de como os índices de condições sociais e infraestrutura pedagógica foram apurados, consultar: IPEA. *Brasil em desenvolvimento – Estado, planejamento e políticas públicas*, vol. 3, 2013.

Desse modo, não é sem razão que atualmente se encontra em processo de negociação política no Congresso Nacional a proporção do PIB que deverá ser estabelecida como gasto público em educação nos próximos dez anos, a ser inserida no futuro PNE.

De acordo com a Constituição Federal brasileira, a União assume funções redistributiva e supletiva no tocante à educação básica. Isto ocorre, por exemplo, por intermédio do FUNDEB, mediante a complementação financeira aos estados que não conseguem atingir o gasto mínimo por aluno estabelecido a cada ano. Além disso, existem diversas ações que visam complementar os orçamentos dos entes federados para fins de manutenção de suas redes de ensino, bem como de assistência ao educando.

Ensino médio

Para uma pequena parcela dos jovens brasileiros, o ensino médio constitui a preparação para o ingresso na educação superior. Tendo-se como referência o Censo Demográfico de 2010, constata-se que apenas 19% dos jovens de 18 a 24 anos frequentavam ou chegaram a frequentar algum curso superior. Por sua vez, cerca de 66% da população nesta faixa etária tiveram acesso ao ensino médio, com ou sem conclusão desta etapa da escolarização. Portanto, algo como um terço dos jovens brasileiros de 18 a 24 anos sequer atingiu a etapa final da educação básica. Quando se considera o nível de escolaridade alcançado nesta faixa etária, verifica-se que a situação educacional dos jovens é ainda mais precária, pois apenas 48% deles haviam concluído a educação básica.

É sabido que esses indicadores não refletem apenas o ensino médio em si, mas toda uma trajetória escolar de baixo desempenho e elevada seletividade, razões estas que explicam o fato de menos da metade dos jovens de 18 a 24 anos terem logrado a conclusão do ensino médio.

Desse modo, o acesso restrito e a elevada distorção entre idade e frequência ao ensino médio devem ser reconhecidos como sintomas ou efeitos colaterais de uma trajetória escolar excludente e perversa, de modo que sua superação dependerá de iniciativas e ações que têm início na educação infantil e transcendem o âmbito da escola.

Tendo em vista os propósitos e as restrições físicas deste capítulo, limita-se aqui a reconhecer a complexidade dos problemas que envolvem o ensino médio, como parte de um sistema educacional.

No que concerne especificamente a esse nível de ensino, chama atenção a evolução de alguns indicadores de matrículas, extraídos do Censo Escolar coordenado pelo INEP/MEC. A tabela 4 apresenta a evolução de alguns indicadores relacionados às matrículas no ensino médio regular no período 2002-2012.

TABELA 4
Evolução das matrículas no ensino médio regular, segundo indicadores selecionados – Brasil (2002-2012)

Matrículas	2002	2010	2011	2012
Total	8.710.584	8.357.675	8.400.689	8.376.852
Escolas rurais (%)	1,6	3,5	3,8	3,8
Período noturno (%)	48,9	34,7	32,7	29,9
Escolas públicas (%)	87,1	88,2	87,8	87,3

Fonte: INEP/MEC.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme se observa na tabela 4, o número de matrículas sofreu redução no período 2002-2010, sendo que a partir do último ano manteve-se relativamente estabilizado. Por sua vez, a proporção de matrículas em escolas rurais teve aumento de sua participação no total, uma vez que se ampliou de 142 mil, em 2002, para 322 mil, em 2012. Portanto, um aumento de 127%, o que descreve tendência oposta àquela delineada pelo universo de matrículas (-4%).

Apesar disso, o indicador mais significativo da tabela 4 é o da proporção de matrículas no período noturno, que teve redução de 39% no período 2002-2012. Se, naquele ano, as matrículas em cursos noturnos atingiam quase metade do total, ao final do período sob análise correspondiam a apenas 30%. Considerando-se que o rendimento dos alunos em cursos noturnos tende a ser inferior ao do período diurno, esta menor participação dos primeiros no total de matrículas pode ser reconhecida como um avanço em favor da qualidade do ensino ofertado.

Dentre os possíveis fatores que teriam contribuído para essa redução, cita-se a melhoria da progressão no ensino fundamental no período 2002-2012. De acordo com dados da PNAD, a proporção de jovens de 15 anos que haviam concluído este nível de ensino (equivalente a 8 anos de estudo) aumentou de 32% para 47% do total, nesse período.

Acredita-se que, ao ingressar no ensino médio na idade considerada adequada (15 anos), reduz-se a probabilidade de o jovem inserir-se no mercado de trabalho e, dessa forma, ter como única opção o ensino médio noturno.

A desagregação das matrículas no ensino médio também revela duas tendências importantes. Conforme mostra a tabela 5, verifica-se um aumento significativo das matrículas na modalidade de ensino integrado à educação profissional e redução nos cursos normais voltados ao magistério dos anos iniciais do ensino fundamental.

TABELA 5
Matrículas no ensino médio nas modalidades Integrado à educação profissional e Normal/magistério – Brasil (2010 a 2012)

Modalidade	2010	2011	2012
Integrado à educação profissional	215.718	257.713	298.545
% Total	2,6	3,1	3,6
Normal/magistério	182.479	164.752	133.566
% Total	2,2	2,0	1,6

Fonte: INEP/MEC.
 Elaboração: Disoc/lpea.

O aspecto positivo que pode ser ressaltado a partir da tabela 5 é o aumento de 38%, entre 2010 e 2012, no total de matrículas na modalidade de ensino médio integrado à educação profissional, devido aos investimentos realizados nos últimos anos na expansão das redes federal e estaduais. Por sua vez, a redução das matrículas na formação para o magistério pode estar associada à ampliação do acesso aos cursos de nível superior, proporcionada tanto pela expansão da rede federal, quanto pelo aumento da oferta do Fies e de bolsas concedidas pelo ProUni.

Considerando-se os estímulos para o ingresso nos cursos de licenciatura, acredita-se que a redução das matrículas nos chamados cursos normais deverá ser compensada pelo aumento de estudantes em nível superior, tal como propõe a Política Nacional de Formação do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Decreto nº 6.755/2009.

3.2 Educação inclusiva

Iniciativas importantes têm ampliado o acesso à escolarização para as pessoas com deficiência no sistema de ensino brasileiro, a exemplo da publicação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva pelo MEC, em 2008, que apresenta como objetivo assegurar a inclusão escolar de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e/ou superdotação, orientando os sistemas de ensino para garantir: acesso ao ensino regular, com participação, aprendizagem e continuidade nos níveis mais elevados do ensino; transversalidade da modalidade de educação especial desde a educação infantil até a educação superior; oferta do atendimento educacional especializado; formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação para a inclusão; participação da família e da comunidade; acessibilidade arquitetônica, nos transportes, nos mobiliários, nas comunicações e informação; e articulação intersetorial na implementação das políticas públicas.

Outra ação importante no âmbito político e social foi a promulgação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, publicada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2006, e reconhecida no Brasil como EC, com o Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, posteriormente ratificado pela Presidência da República pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. A incorporação dos princípios da Convenção da ONU na Constituição brasileira representa o compromisso do governo e da sociedade brasileira em promover e proteger os direitos humanos para esta população.

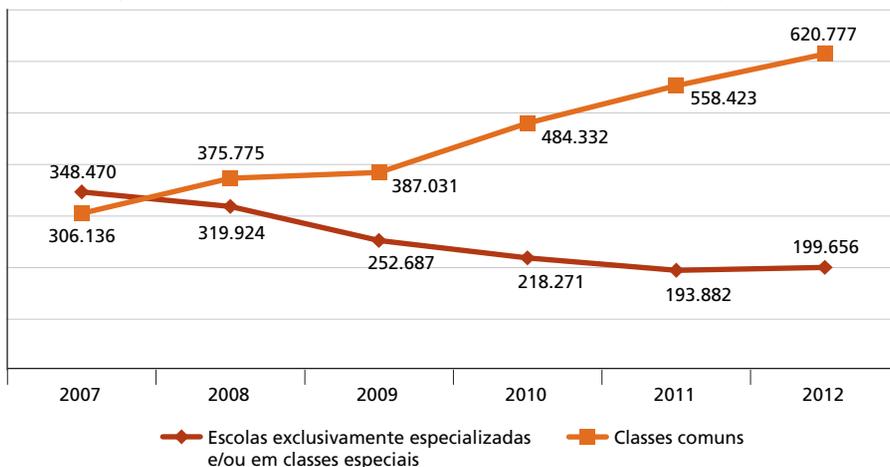
Nessa perspectiva, vale destacar o Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011, que dispõe sobre a educação especial e o atendimento educacional especializado no sistema de ensino brasileiro, afirmando o dever do Estado com a educação do público-alvo da educação especial, garantindo um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, sem discriminação, com base na igualdade de oportunidades e na não exclusão do sistema educacional geral sob alegação de deficiência. Por fim, o Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011, institui o Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência – Plano Viver sem Limite, com a finalidade de promover, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência, dispondo sobre a execução em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal, municípios e a sociedade. Importante ressaltar que os eixos de atuação do plano são acesso à educação, atenção à saúde, inclusão social e acessibilidade e que, entre as suas diretrizes, está previsto “garantia de um sistema educacional inclusivo; e garantia de que os equipamentos públicos de educação sejam acessíveis para as pessoas com deficiência, inclusive por meio de transporte adequado” (Brasil, 2011, Art. 3º, incisos I e II).

Essas ações se articulam a partir do princípio da promoção e da defesa dos direitos humanos para as pessoas com deficiência e compreendem que o direito à educação é condição para que estas pessoas tenham acesso aos demais direitos.

O principal impacto das mudanças ocorridas nos últimos anos com relação à educação de crianças e jovens com necessidades especiais diz respeito, primeiro, ao aumento das matrículas de crianças nestas condições e, segundo, à transição progressiva entre as matrículas existentes em escolas ou classes especiais para matrículas em classes comuns, como mostra o gráfico 2.

GRÁFICO 2

Evolução das matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais (2007-2012)



Fonte: MEC/INEP/DEED.

Elaboração: Ipea.

Obs.: o mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

Em 2007, último ano do predomínio de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais em escolas exclusivamente especializadas e/ou classes especiais, o total de matrículas registradas era de 654.606. Em 2012, com largo predomínio das matrículas em classes comuns, este montante chegou a 820.430, um aumento de 25% em um intervalo de cinco anos.

Pela primeira vez em muitos anos, porém, houve um aumento nas matrículas em escolas exclusivamente especializadas e/ou classes especiais, fazendo com que a distribuição percentual entre as duas modalidades variasse pouco. Em 2011, as matrículas nesta modalidade representavam 25,8% e as matrículas em classes comuns 74,2%. Em 2012, estes números passaram a ser 24,3% e 75,7%, respectivamente.

O pequeno aumento de matrículas pode ser fruto de resistências que ainda existem na implantação do paradigma da educação inclusiva. Entidades como as associações de pais e amigos dos excepcionais, que conseguem angariar grande simpatia na sociedade, apesar de se manifestarem a favor da educação inclusiva, ainda possuem resistência à mudança. Isto se deve tanto à percepção de que a inclusão está indo rápido demais, sem o devido acompanhamento na melhoria da infraestrutura escolar e na qualificação dos professores, quanto ao resultado do peso institucional da própria trajetória das escolas e instituições que oferecem educação especial adequada ao paradigma anterior ao da inclusão, o paradigma da integração.

Mesmo assim, a ampliação no número total de matrículas continuou forte e garantiu que a tendência geral não fosse revertida. O ano de 2012 registrou um aumento de mais de 9% frente ao total de 752.305 matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais existentes em 2011.

Mesmo com o forte crescimento percentual das matrículas verificadas ano a ano, é importante ter uma dimensão de quantas crianças e jovens, público potencial da educação inclusiva, ainda estão fora da escola. Analisar os dados do Censo do IBGE de 2010 pode dar pistas para uma ideia aproximada deste número.

O conceito de aluno com necessidades educacionais especiais, utilizado pelo Censo Escolar de responsabilidade do INEP, engloba alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades e/ou superdotação. O Censo do IBGE, por sua vez, contabiliza o total da população com deficiência, o que exclui obviamente os casos de indivíduos com altas habilidades e superdotação, mas não necessariamente todos os que possuem transtornos globais de desenvolvimento, que por vezes são confundidos pela população – por suas famílias, inclusive – como pessoas com deficiência mental. Além disso, para as pessoas com deficiência visual, auditiva e de locomoção, o IBGE estabelece três níveis: *i)* não consegue de modo algum; *ii)* grande dificuldade; e *iii)* alguma dificuldade.

Em 2010, ano do Censo do IBGE, existiam, segundo o Censo Escolar do INEP, 702.603 matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais em todas as redes de ensino básico. No cenário da população de 4 a 17 anos, composta de crianças e jovens em idade escolar obrigatória segundo postula a EC nº-59/2009, o IBGE registrava 45.235.230 indivíduos. Entre estes, 4.124.140 declaram possuir algum tipo de deficiência (9,1%), sendo que, desse total, 341.014 pessoas (8,3%) estavam fora da escola.

No conjunto da população com deficiência em idade escolar – mais de 4 milhões de indivíduos –, a deficiência visual é a mais comum: representa 79,5% do total de casos. Deficiência de audição é responsável por 17,9% dos casos, seguida de deficiência de locomoção, com 10,8%, e deficiência mental, com 9,1% do total.

Uma primeira observação é que pelo menos pouco mais de 3 milhões de crianças e jovens que se declaram como portadores de algum grau de deficiência estão na escola, mas não são considerados pelo sistema de ensino como portadores de necessidades educacionais especiais. Este número é ainda maior, tendo em vista que, no dado de matrículas, constam ainda alunos menores de 4 ou maiores de 17 anos. É certo que, à medida que o paradigma da educação inclusiva avança, mais crianças e jovens que estão na escola e têm alguma deficiência serão também registrados como público da educação inclusiva. É provável também que outra parte continue sendo registrada fora do grupo por possuir um grau de deficiência que não justifica qualquer medida adaptativa dos sistemas de educação.

Dito isso, o foco desta análise recai sobre a população de 4 a 17 anos com deficiência que está fora da escola. A taxa de 8,3% é similar (e até ligeiramente menor)⁷ à da população total nesta faixa etária que estava fora da escola. Na faixa de 6 a 14 anos, o total de indivíduos com deficiência fora da escola é de 4,1%, porcentagem também similar ao índice da população nesta faixa etária fora da escola. Estes dados ensejam uma possível conclusão positiva, a de que as crianças e os jovens com deficiência, como consideradas pelo IBGE, não são necessariamente o público principal para ser incluído na escola a fim de garantir os poucos pontos percentuais (p.p.) que faltam para a universalização. Este achado é importante, na medida em que os próprios sistemas educacionais são permeáveis à ideia, presente no senso comum, de que uma parcela dos jovens, justamente a que se compõe daqueles com deficiências mais graves, nunca poderá ser incluída na escola. Este entendimento do senso comum acomoda os sistemas educacionais e diminui a capacidade de se buscar solução para incluir todos na escola.

A tabela 6 traz a porcentagem e o número absoluto de crianças e jovens de 4 a 17 anos com deficiência que estão fora da escola, no Brasil e em Grandes Regiões, além das faixas etárias que correspondem aos diferentes níveis da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e médio.

TABELA 6
Indivíduos com deficiência em idade escolar obrigatória fora da escola, por faixa etária e macrorregiões (2010)

	De 4 a 17 anos		De 4 e 5		De 6 a 14		De 15 a 17	
	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total
Brasil	8,3	341.014	19,8	44.589	4,1	113.849	15,9	182.576
Norte	9,9	41.308	28,9	6.925	5,7	15.957	16,2	18.426
Nordeste	8,0	129.177	15,9	14.220	4,1	44.551	16,3	70.406
Sudeste	7,7	108.441	17,4	13.042	3,9	36.356	14,6	59.044
Sul	9,5	38.035	28,9	6.304	3,9	10.321	18,1	21.411
Centro-Oeste	8,8	24.052	27,0	4.097	3,8	6.665	16,5	13.290

Fonte: IBGE, Censo Demográfico.

Se, de uma parte, o público de portadores de deficiência calculado pelo IBGE não forma o grupo fundamental que ainda precisa ser incluído na escola para se alcançar a universalização, de outra parte, para a educação inclusiva vista de forma isolada do resto do sistema educacional, é necessário analisar os dados com mais atenção. Ora, se cerca de pelo menos 3 milhões de portadores de deficiência estão na escola e não são contabilizados como público da educação

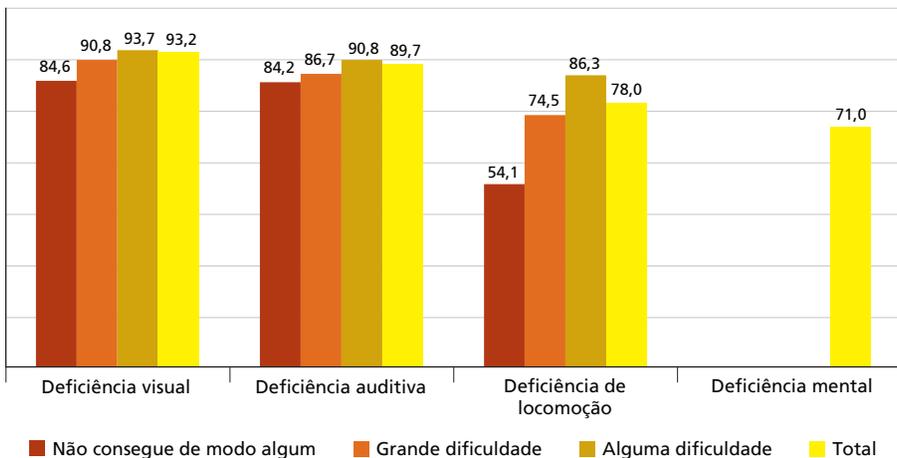
7. De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, do total de crianças e jovens de 4 a 17 anos, 3.824.892 (8,5%) não frequentavam a escola.

especial, é fácil concluir que a maior parte destes deve corresponder aos grupos que o IBGE estabelece como portadores de deficiência com intensidade menor. O público da educação inclusiva deve se aproximar mais do que o IBGE considera como graus: *não consegue de modo algum e grande dificuldade*. O gráfico 3 traz a taxa de frequência à escola de crianças e jovens de 4 a 17 anos por deficiência e grau da deficiência. Para fins de comparação com os indicadores totais, foi incluída a deficiência mental, que não apresenta a noção de graus diferentes de intensidade.

GRÁFICO 3

Taxa de frequência escolar das pessoas de 4 a 17 anos por deficiência e grau da deficiência – Brasil (2010)

(Em %)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico.

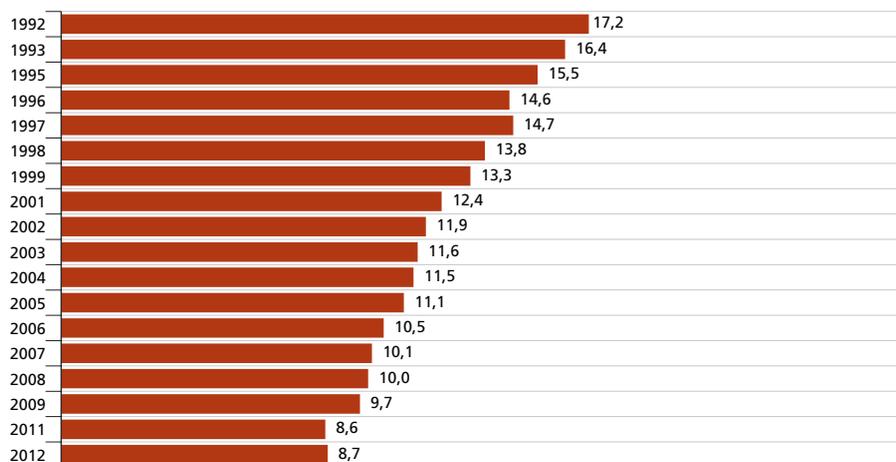
Os números do gráfico 3 revelam que ainda há um desafio importante para a inclusão no sistema de ensino. Quase 30% dos portadores de deficiência mental ainda estão fora da escola. Adaptações pedagógicas e de formação de professores são necessárias para a inclusão deste público e, possivelmente, também a quebra de tabus e preconceitos. Deficiência visual, que representa a imensa maioria – quase 80% do número de portadores de deficiência na faixa de 4 a 17 anos –, apresenta índice de frequência escolar relativamente baixo, similar ao da deficiência auditiva, considerando o total do público que não enxerga ou não escuta de modo algum. A maior discrepância se dá na deficiência de locomoção, que guarda estreita relação com sistema de transporte e adaptação da arquitetura das escolas para receber estes alunos, e bem menos relação com adaptações pedagógicas ou com formação de professores. Neste caso, apenas pouco mais da metade dos que não se locomovem sozinhos de modo algum está na escola.

3.3 Combate ao analfabetismo e educação de jovens e adultos

Pela primeira vez em quinze anos, a taxa de analfabetismo parou de cair no Brasil. Em 2011, a taxa estava em 8,6 e, em 2012, foi para 8,7. Uma variação ruim leve, de somente 0,1 p.p. no biênio, que pode significar apenas um ajuste estatístico característico de uma pesquisa amostral, que não configuraria inversão de tendência. Mas indiscutível é que o dado indica certo arrefecimento no combate ao analfabetismo no Brasil no período. Se inversão da tendência ou estagnação, isto só poderá ser verificado por comparação com a variação dos dados do biênio seguinte, 2012-2013.

A última vez que houve aumento na taxa de analfabetismo foi em 1997 (em relação a 1996), quando ela era 14,7. De 1998 até 2011, a taxa recuou a uma média de 0,44 p.p. ao ano (a.a.). O gráfico 4 traz a série histórica medida pela PNAD desde 1992, desconsiderando os anos de 2000 e 2010, quando a taxa foi medida pelo censo.

GRÁFICO 4
Taxa de analfabetismo – Brasil (1992 a 2012)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
Elaboração: Ipea.

Dado que a taxa de analfabetismo ainda é bastante alta no Brasil, uma estabilização no atual patamar é bastante ruim. Em números absolutos, 0,1 p.p. de variação na taxa no período de 2011 a 2012 significa mais de 297 mil indivíduos. A taxa de analfabetismo de 2012, portanto, corresponde a 13,2 milhões de analfabetos, frente a 12,9 milhões existentes em 2011.

O número absoluto alto de analfabetos, um dos maiores contingentes do mundo, está desigualmente distribuído na população brasileira. A tabela 7 mostra a taxa de analfabetismo segundo as Grandes Regiões, situação de domicílio, sexo, raça ou cor e faixa etária.

TABELA 7
Taxa de analfabetismo, segundo categorias selecionadas – Brasil e Grandes Regiões (2011 a 2012)

Categorias	2011	2012
15 anos ou mais		
Brasil	8,6	8,7
Norte	10,2	10,0
Nordeste	16,9	17,4
Sudeste	4,8	4,8
Sul	4,9	4,4
Centro-Oeste	6,3	6,7
Localização		
Urbano	6,5	6,6
Metropolitano	3,8	3,7
Não metropolitano	8,1	8,2
Rural	21,2	21,1
Sexo		
Masculino	8,8	9,0
Feminino	8,4	8,4
Raça ou cor		
Branca	5,3	5,3
Negra	11,8	11,8
Faixa etária		
De 15 a 17 anos	1,2	1,0
De 18 a 24 anos	1,7	1,6
De 25 a 29 anos	2,9	2,8
De 30 a 39 anos	5,2	5,1
De 40 a 49 anos	8,1	8,2
De 50 a 59 anos	11,4	11,8
De 60 anos +	24,8	24,4

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
 Elaboração: Disoc/Ninsoc/Ipea.

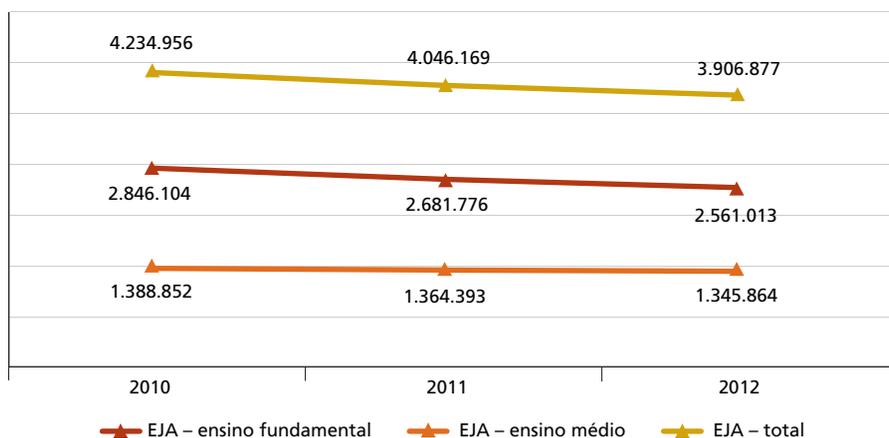
O Norte e principalmente o Nordeste continuam com as piores taxas, 10,0 e 17,4, respectivamente. Neste último, registrou-se um aumento de 0,05 p.p. em relação a 2011. Mais de 20% da população rural brasileira continuam analfabetos. Os negros têm taxa superior ao dobro da verificada entre os brancos. Em relação às faixas etárias, o analfabetismo se concentra cada vez mais na população mais

velha, mas ainda é bastante significativo na população de 30 a 59 anos, grupo em plena idade ativa. Os baixos índices verificados na população de 15 a 29 anos revelam o sucesso de incluir na escola porcentagem grande de crianças e jovens nas duas últimas décadas. Ainda assim, porém, o sistema educacional não totalmente universalizado continua permitindo que indivíduos atinjam a fase adulta sendo analfabetos.

Frente aos dados ruins de 2012, o MEC minimizou a variação dos dados no intervalo de um ano para outro, e pediu atenção para a série temporal, com evolução positiva. A recomendação é correta, mas não suficiente para explicar a persistência do analfabetismo como problema estrutural crônico da realidade brasileira.

Em 2012, também foi verificada a queda do número de matrículas na EJA. Pela primeira vez em muitos anos, há menos de 4 milhões de matrículas nesta modalidade do ensino básico, queda de 3,4% nas matrículas em 2012, frente a 2011. Parte da queda pode ser atribuída a melhoras recentes do fluxo escolar, que diminui o público da EJA entre os jovens. Mas o analfabetismo funcional – que se define por um grau de escolaridade inferior a quatro anos de estudo –, além da baixa escolaridade geral da população adulta brasileira, mostram que o público potencial para a EJA ainda é muito maior que o que efetivamente é atendido pelo programa. Como mostram os dados do Censo Escolar no gráfico 5, a EJA ensino fundamental diminuiu 4,5% no número de matrículas no biênio 2011-2012 e a EJA ensino médio 1,4% no mesmo período.

GRÁFICO 5
Número de matrículas na EJA – Brasil (2010 a 2012)



Fonte: MEC/INEP/DEED.

Elaboração: Ipea.

Obs.: o mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

Este periódico apontou em edições anteriores alguns limites do programa Brasil Alfabetizado e da EJA, principal iniciativa do MEC na área, e o não cumprimento de metas de diminuição do número de analfabetos. Os números do biênio 2011-2012 podem ajudar a perceber a necessidade de ajustes ou a tomada de novo rumo.

Para ambas as situações, tanto para a alfabetização quanto para o aumento da escolarização de jovens e adultos, falta uma campanha institucional pública nacional indutora por parte do governo federal, que mobilize, incentive e dê novo impulso a este setor. Recolocar na agenda do país a necessidade de combate ao analfabetismo é condição *sine qua non* para avançar na área, e o MEC tem condições de tomar iniciativas quanto a isto.

No caso do Brasil Alfabetizado, o programa passou nos últimos anos a priorizar cada vez mais as redes públicas de ensino de estados e municípios, frente aos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que estavam no centro da estratégia do programa em sua gênese, em 2003. Os educadores passaram a ser fundamentalmente professores da rede pública de ensino. Ocorre que esta transição ficou incompleta, pois o desenho administrativo do programa continua trabalhando com bolsas para educadores – um vínculo precário com professores que são tratados como voluntários – com valores relativamente baixos: R\$ 400,00 para atuação em uma turma, R\$ 600,00 para atuação em duas turmas e valores diferenciados de até R\$ 750,00 para turmas de população carcerária ou de jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

Essa estrutura pode até funcionar com movimentos sociais e organizações da sociedade civil que têm como pauta de ação a erradicação do analfabetismo. Neste caso, o objetivo político de origem das organizações funciona como impulsionador para a efetivação do programa mesmo com valores baixos. Mas a rede pública tem limitações a este respeito que não serão superadas sem o respectivo apoio material e financeiro, inclusive na remuneração dos profissionais que atuam na área.

Entre os limites para a ação da rede pública, cita-se a dificuldade desta de empreender a busca ativa dos educandos, como fazem os movimentos sociais da área. As escolas não necessariamente são abertas o suficiente para receber um jovem e adulto que nunca as frequentou ou as abandonou por uma situação qualquer na infância. Mesmo que este sujeito analfabeto chegue até a escola, ela está formatada, inclusive fisicamente, para atender crianças e adolescentes. O adulto não se reconhece nela. Resta claro que a aposta na rede pública de ensino e nos professores da rede pública é o caminho para o combate ao analfabetismo, mas é necessário que o programa contemple recursos financeiros suficientes, tanto para a remuneração adequada dos educadores, quanto para medidas que façam a

escola buscar as pessoas analfabetas onde elas estão, além de propiciar a adaptação física do espaço escolar para receber este público.

3.4 Educação profissional e tecnológica

Por muito tempo, a educação profissional foi demarcada por uma orientação de política assentada em programas focais, que a dissociava dos demais níveis de ensino, de modo que a maioria das matrículas concentrava-se em cursos de curta duração e em treinamentos superficiais. Nos últimos anos, houve avanços significativos tanto em termos de ampliação da oferta, quanto em relação à natureza das vagas oferecidas, sobretudo na rede de ensino mantida pela União.

O reconhecimento da necessidade de se ampliar a oferta de vagas nesse nível de ensino está expresso no PL do PNE 2011-2020, por intermédio do estabelecimento das seguintes metas: “a) duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta; e b) oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio” (Brasil, 2010b).

Nos últimos anos, o MEC tem redefinido e ampliado o escopo de programas e ações voltados à educação profissional técnica e tecnológica. Mais recentemente, foi instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que abrange um conjunto de iniciativas desenvolvidas pelas redes de ensino públicas e privadas, conforme a seguir descrito.

- 1) Expansão e reestruturação da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, mediante implantação de novas unidades de ensino, vinculadas aos IFETs. A meta estabelecida no PPA 2012-2015 é de, ao final deste período, estarem em funcionamento 622 unidades de ensino.
- 2) Fomento à expansão e qualificação das redes estaduais de educação profissional e tecnológica, mediante aporte de recursos do MEC. Desde 2008, foi transferida aos entes federados a quantia de R\$ 1,2 bilhão, em valores de dezembro de 2012. Somente neste ano, o montante repassado foi de R\$ 351 milhões.
- 3) Oferta gratuita de cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade *a distância*, por intermédio da Rede E-Tec Brasil, pelas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, por unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial –

SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT) e pelas instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino.

- 4) Acordo de gratuidade com os serviços nacionais de aprendizagem (Senai, SENAC, SESC e Sesi), em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, destinados a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores. Pelo protocolo firmado em 2008, até 2014, Senai e Senac deverão investir dois terços de suas receitas líquidas em cursos gratuitos oferecidos para estudantes de baixa renda e trabalhadores. Por sua vez, SESC e Sesi investirão um terço de seus recursos em educação, sendo a metade destes recursos destinados a atividades e cursos gratuitos.
- 5) Fies técnico, por meio do qual são financiados cursos técnicos, de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, para estudantes e trabalhadores em escolas técnicas privadas e nos serviços nacionais de aprendizagem – Senai, SENAC, SENAT e Senar.
- 6) Bolsa-Formação, por meio da qual serão oferecidos, gratuitamente, cursos técnicos para quem concluiu o ensino médio ou estudantes matriculados neste nível de ensino, e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do Senai, do SENAC, do Senar e do SENAT, em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio.

Do ponto de vista da normatização que orienta a oferta desse nível de ensino pelos sistemas de ensino, é importante destacar que em 2012 foi publicada a Resolução nº 6, de 20 de setembro, do Conselho Nacional de Educação (CNE), que estabelece as diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional técnica de nível médio. Um dos aspectos mais salientados desta resolução diz respeito à articulação da educação profissional com o ensino médio, algo que havia sido explicitamente abolido na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso.

No tocante à oferta, a Resolução nº 6 reitera a necessidade de flexibilizar os itinerários formativos, em conformidade com os eixos tecnológicos preestabelecidos, levando-se em conta os interesses dos sujeitos e as possibilidades das instituições de ensino. Em relação às modalidades de oferta, são reiteradas as seguintes categorias: *i*) articulada (integrada ou concomitante); e *ii*) subsequente, o que também vem ao encontro de tais interesses e possibilidades.

Além dos cursos técnicos, também são ofertados os chamados cursos de formação inicial e continuada (FICs). Conforme estabelece o Artigo 3º do Decreto nº 5.154/2004, que regulamenta o Cap. III da LDB, estes cursos destinam-se a “trabalhadores, incluídos a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização, em todos os níveis de escolaridade, [e] poderão ser ofertados segundo itinerários formativos, objetivando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social” (Brasil, 2004). Trata-se de cursos que, em geral, têm carga horária de até 400h.

3.4.1 Execução físico-financeira

A educação profissional e tecnológica tem sido tratada de forma prioritária na política educacional do MEC. Desse modo, em 2012, foi registrado aumento significativo de dispêndios nesta área. Em grande medida, este aumento foi devido à manutenção e ao funcionamento da rede federal em processo de franca expansão ao longo dos últimos anos. Por sua vez, e após alguns anos de vultosos investimentos na ampliação e reestruturação da rede federal de educação profissional e tecnológica, observa-se que este processo sofreu, em 2012, leve desaceleração no que tange aos investimentos em infraestrutura. A tabela 8 mostra a execução financeira deste programa, desagregada pelas principais ações.

TABELA 8
Execução orçamentária das ações na área da educação profissional e tecnológica (2011 e 2012)

Ações	Em R\$ de 2012, atualizados pelo IPCA		Variação (%)
	2011	2012	
Infraestrutura	1.276.642.408	1.171.845.993	-8,2
Expansão e reestruturação da rede federal de educação profissional e tecnológica	–	820.969.250	
Expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica	201.129.758	–	
Reestruturação da rede federal de educação profissional e tecnológica	715.773.978	–	
Implantação de instituto federal de educação profissional e tecnológica	57.960.066	–	
Reforma e modernização de infraestrutura física das instituições federais de educação tecnológica	5.373.119	–	
Modernização da rede pública não federal de educação profissional e tecnológica	295.878.469	350.876.743	18,6
Ampliação da infraestrutura física de instituições federais de educação profissional	527.018	–	

(Continua)

(Continuação)

Ações	Em R\$ de 2012, atualizados pelo IPCA		Variação (%)
	2011	2012	
Funcionamento e manutenção	1.672.942.575	3.114.079.733	86,1
Funcionamento das instituições federais de educação profissional e tecnológica	1.013.448.305	1.687.176.888	66,5
Apoio à formação profissional e tecnológica	484.438.210	1.238.588.439	155,7
Fomento ao desenvolvimento da educação profissional	107.980.757	106.588.029	-1,3
Educação Profissional e Tecnológica a Distância (E-TEC) Brasil	67.075.303	81.726.377	21,8
Assistência ao educando			
Assistência ao educando da educação profissional	142.796.262	156.944.871	9,9
Formação e capacitação de recursos humanos			
Capacitação de recursos humanos da educação profissional	26.593.886	12.049.983	-54,7
Outras ações	40.999.971	–	
Acervo bibliográfico para as instituições federais de educação profissional	24.933.975	–	
Veículos e transporte escolar para as instituições federais de educação profissional	9.399.061	–	
Prestação de serviços à comunidade	3.596.979	–	
Implementação e manutenção do sistema de informação da educação profissional	3.069.957	–	
Total	3.159.975.102	4.454.920.580	41,0

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Devido à alteração programática ocorrida com a vigência do novo PPA em 2012, pela qual todos os dispêndios com pessoal foram aglutinados no Programa de Gestão e Manutenção do MEC, excluiu-se este item da ação *funcionamento das instituições federais de educação profissional e tecnológica*. Com isso, foi possível constatar crescimento de 66% nas despesas com o funcionamento das instituições de ensino federais.

Além de expandir a rede federal, o MEC também vem repassando recursos para as redes estaduais que se disponham a ampliar a oferta de ensino médio integrado à educação profissional. Somente em 2012, foram transferidos R\$ 351 milhões destinados a obras de infraestrutura, gestão, práticas pedagógicas e à formação de professores.

3.4.2 Evolução dos indicadores

A literatura educacional não é pródiga em termos de indicadores sobre a educação profissional de nível médio, ao contrário do que ocorre em relação aos demais níveis e modalidades de ensino. Portanto, esta seção se limita a analisar a evolução das matrículas no biênio 2011-2012, segundo as modalidades de ensino, dependências administrativas e macrorregiões brasileiras.

O Censo Escolar, realizado pelo INEP/MEC, apresenta os dados de matrículas da educação profissional desagregados segundo três modalidades de ensino: concomitante, subsequente e integrada. No primeiro caso, o estudante frequenta o ensino médio acadêmico em instituição distinta daquela que oferta a formação profissional específica, ao passo que a modalidade subsequente é voltada àqueles que tenham concluído a educação básica. Por fim, na modalidade integrada, o aluno cursa, na mesma instituição de ensino e de forma simultânea, as disciplinas acadêmicas e de formação específica. Conforme mostra a tabela 9, as modalidades concomitante e/ou subsequente compreendiam o maior efetivo de matrículas. Por sua vez, a educação profissional integrada ao ensino médio correspondia a pouco mais de 20% do total.

TABELA 9

Matrículas na educação profissional de nível médio, segundo as modalidades e redes de ensino – Brasil (2012)

Dependência administrativa	Concomitante/subsequente	Integrada	Total
Federal	105.828	104.957	210.785
Estadual	330.174	158.369	488.543
Municipal	20.317	10.105	30.422
Privada	607.336	25.114	632.450
Total	1.063.655	298.545	1.362.200

Fonte: INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Quando se analisam os dados das tabelas a seguir, observa-se que houve crescimento mais acentuado da modalidade integrada ao ensino médio do que a concomitante/subsequente. Além disso, são distintas as participações dos setores públicos e privado em ambas, tal como pode ser constatado mediante comparação das tabelas 10 e 11.

TABELA 10

Matrículas na educação profissional de nível médio, nas modalidades concomitante e subsequente, por redes de ensino – Brasil (2011-2012)

Dependência administrativa	2011	2012	Variação (%)	Total (%)	
				2011	2012
Federal	97.610	105.828	8,4	9,8	9,9
Estadual	313.687	330.174	5,3	31,6	31,0
Municipal	22.335	20.317	-9,0	2,2	1,9
Privada	559.555	607.336	8,5	56,3	57,1
Total	993.187	1.063.655	7,1	100,0	100,0

Fonte: INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 11

Matrículas na educação profissional de nível médio, na modalidade integrada, por redes de ensino – Brasil (2011-2012)

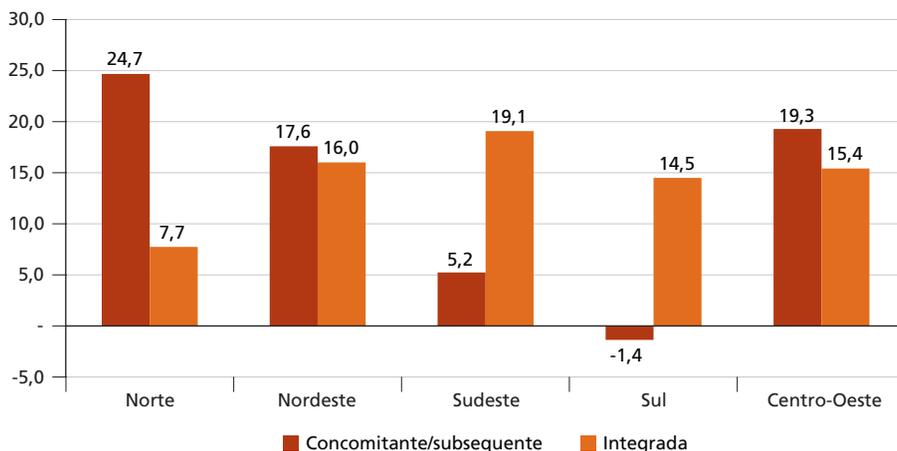
Dependência administrativa	2011	2012	Variação (%)	Total (%)	
				2011	2012
Federal	92.378	104.957	13,6	35,8	35,2
Estadual	133.776	158.369	18,4	51,9	53,0
Municipal	9.975	10.105	1,3	3,9	3,4
Privada	21.584	25.114	16,4	8,4	8,4
Total	257.713	298.545	15,8	100,0	100,0

Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A evolução das matrículas no biênio 2011-2012 seguiu padrões diferenciados, conforme se observa no gráfico 6, que apresenta dados desagregados pelas cinco macrorregiões. Nas modalidades concomitante e/ou subsequente, as maiores taxas de crescimento foram registradas, respectivamente, nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, enquanto o inverso ficou por conta do Sul e Sudeste. Por sua vez, na modalidade integrada ao ensino médio, houve crescimento expressivo em quatro regiões, ficando apenas a região Norte com taxa nitidamente inferior.

GRÁFICO 6

Taxas de crescimento das matrículas na educação profissional, segundo as modalidades de ensino e por macrorregiões (2011-2012)



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Um dos principais avanços observados nesse nível de ensino diz respeito à interiorização da oferta de vagas, iniciada com a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, por meio da implantação de unidades de ensino em municípios até então desprovidos deste tipo de oferta de ensino, e, posteriormente, mediante a instituição do PRONATEC, que estabeleceu parcerias com instituições de ensino do setor privado. De acordo com dados da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do MEC, referentes a 2012, a expansão da rede federal viabilizou a oferta de cursos técnicos e de formação inicial e continuada a 386 municípios brasileiros.

3.5 Educação superior

3.5.1 Execução orçamentária

Assim como ocorreu em relação aos níveis de ensino anteriormente analisados, também foi verificado crescimento nos dispêndios do MEC com a educação superior. Neste caso, porém, em menor proporção que o registrado na educação básica e na profissional. Excluindo-se os gastos com pessoal, que respondem por parcela majoritária dos recursos movimentados pelas instituições federais de ensino, uma vez que estes passaram à conta da ação *pagamento de pessoal ativo da União*, houve aumento real de 11% dos dispêndios com a educação superior. Com isso, manteve-se a tendência de redução da participação deste nível de ensino no orçamento do MEC, uma vez que os recursos destinados à educação profissional e tecnológica tiveram aumento de 41% e na educação básica ampliaram-se em 23%. Desse modo, os dispêndios com a educação superior, excluído o pagamento de pessoal ativo, corresponderam a cerca de 24% do montante destinado aos três níveis de ensino antes listados. A tabela 12 apresenta os dados de execução orçamentária das ações voltadas à educação superior no biênio 2011-2012.

TABELA 12
Execução financeira das ações voltadas à educação superior – MEC (2011-2012)

Ações	Em R\$ de 2012, atualizados pelo IPCA		
	2011	2012	Variação %
Hospitais universitários	656.300.531	971.847.958	48,1
Infraestrutura – construção e reformas	22.141.590	114.850.566	
Reestruturação dos hospitais universitários federais	–	407.038.484	
Construção de prédios do Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora	–	35.000.000	
Implantação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. (EBSERH)	–	14.882.173	
Funcionamento dos hospitais de ensino federais	149.231.401	134.052.521	
Complementação para o funcionamento dos hospitais de ensino federais	236.652.908	–	
Apoio à residência em saúde	248.274.632	266.024.214	

(Continua)

(Continuação)

Ações	Em R\$ de 2012, atualizados pelo IPCA		
	2011	2012	Variação %
Funcionamento e manutenção	3.702.781.009	4.184.811.473	13,0
Funcionamento das universidades federais ¹	3.220.239.794	3.670.894.657	
Funcionamento dos cursos de pós-graduação	89.194.705	–	
Complementação para o funcionamento das instituições federais de ensino superior	117.393.314	61.877.286	
Fomento às ações de ensino, pesquisa e extensão	–	207.949.323	
Serviços à comunidade por meio da extensão universitária	90.195.037	–	
Fomento à pós-graduação	147.363.660	186.441.624	
Apoio a entidades de ensino superior não federais	34.749.778	52.817.040	
Universidade aberta e a distância	3.644.721	4.831.543	
Infraestrutura			
Infraestrutura – implantação, construção e reformas	2.404.688.291	2.227.487.233	-7,4
Assistência ao estudante			
Assistência ao estudante de ensino superior	422.788.408	512.809.339	21,3
Concessão de bolsas	1.805.497.749	2.190.890.956	21,3
Concessão e manutenção de bolsas de estudos no país	1.216.633.502	–	
Concessão de bolsas para cooperação internacional e desenvolvimento científico e inovação	152.021.505	–	
Concessão e manutenção de bolsas de estudos no exterior	149.025.814	–	
Concessão de bolsas de qualificação de pessoal de alto nível para o atendimento das diretrizes da política industrial, tecnológica e de comércio exterior	123.472.576	–	
Concessão de bolsas em atendimento ao plano nacional de pós-doutorado	108.133.060	–	
Concessão de bolsas de qualificação de pessoal de alto nível para pesquisa em temas estratégicos – novas fronteiras da pós-graduação	35.158.539	–	
Bolsas de estudo no país	–	1.527.371.791	
Bolsas de estudo no exterior	–	639.773.085	
Bolsas de permanência no ensino superior	21.052.752	23.746.080	
Outras ações	244.591.706	276.057.098	12,9
Avaliação da educação superior e da pós-graduação	66.534.839	97.301.570	
Regulação e supervisão	10.160.014	3.325.262	
Censo da educação superior	1.061.248	789.256	
Acesso à informação científica e tecnológica	166.281.500	174.641.010	
Ensino e pesquisa de graduação em estatística e geociências	554.104	–	
Total	9.236.647.694	10.249.053.491	11,0

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A categoria de gastos com mais crescimento relativo foi a dos hospitais universitários, com aumento de 48%. Mas, em termos absolutos, foi a ação *funcionamento das universidades federais* que respondeu pelo maior montante de recursos adicionados à execução orçamentária – da ordem de R\$ 450 milhões – em 2012. Porém, também chama atenção o aumento de recursos destinados à concessão de bolsas de estudos, o que reflete a intenção do governo federal de ampliar os quadros de pós-graduados no país. Do mesmo modo, cabe destacar o aumento de dispêndios com o Fies. Apesar de estes recursos serem de natureza não orçamentária e, portanto, não figurarem no orçamento do MEC, os montantes aportados a esta linha de financiamento têm sido crescentes. Somente no biênio 2011-2012, o aumento foi de 112%.

3.5.2 Evolução dos indicadores

Em 2012, completa-se a metade do período de vigência do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que tem como principal meta dobrar o número de matrículas nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) no prazo de dez anos, a contar de 2008.

De acordo com os dados do censo da educação superior, coordenado pelo INEP, no período 2007-2012, houve crescimento de 60% no total de matrículas em cursos presenciais ofertados pelas Ifes, conforme mostra a tabela 13. Por sua vez, no âmbito da educação a distância, o crescimento foi bem mais expressivo, atingindo 300% no mesmo período. Desse modo, houve aumento de 70% no total de matrículas sob as duas modalidades de ensino, entre 2007 e 2012. Portanto, pode-se afirmar que é elevada a probabilidade de a referida meta vir a ser alcançada.

TABELA 13
Matrículas na educação superior, segundo as modalidades de ensino e dependências administrativas – Brasil (2007 e 2012)

Dependência administrativa	2007		2012		Taxa de crescimento (%)		Total 2007 (%)		Total 2012 (%)	
	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD
Federal	615.542	25.552	985.202	102.211	60,1	300,0	12,6	6,9	16,6	9,2
Outras	4.264.839	344.214	4.938.636	1.011.639	15,8	193,9	87,4	93,1	83,4	90,8
Estaduais/ municipais	625.426	14.683	730.550	79.413	16,8	440,8	12,8	4,0	12,3	7,1
Privada	3.639.413	329.531	4.208.086	932.226	15,6	182,9	74,6	89,1	71,0	83,7
Total	4.880.381	369.766	5.923.838	1.113.850	21,4	201,2				

Fonte: Síntopses Estatísticas da Educação Superior (Inep, 2007; 2012).
Elaboração: Disoc/lpea.

Outro fato que chama atenção é o aumento da participação das Ifes no total de matrículas da educação superior. Se em 2007 as matrículas em cursos presenciais nestas instituições correspondiam a apenas 12,6% do total, em 2012, representavam 16,6%. Em relação à EAD, também foi ampliada sua participação no total de matrículas, elevando-se de 6,9% para 9,2% no mesmo período.

Um indicador que reflete de forma mais adequada a expansão das Ifes nesse curto período de tempo é o número de ingressantes a cada ano. Entre 2007 e 2012, o aumento foi de 83%, índice bem acima dos 27% registrados no setor privado. Com isso, a participação das instituições de educação superior (IES) federais no total de ingressos ampliou-se de 10,2% para 14,1% no período 2007-2012. Entretanto, quando se comparam apenas as Ifes e as IES privadas, verifica-se que a participação das primeiras cresce ainda mais. Em 2007, o total de ingressantes na rede federal correspondia a 12,8% do efetivo que ingressava nas IES privadas, mas, ao final do período sob análise, a proporção atingia 18,4%.

A ampliação do acesso às Ifes tem sido possível em razão dos investimentos que o governo federal vem realizando nos últimos anos, por intermédio do Reuni, que também têm impacto em termos de redução das desigualdades na distribuição das matrículas no âmbito da rede federal, segundo os seguintes recortes: *i) capitais/interior; ii) turnos de ensino; iii) raça/cor; e iv) renda domiciliar per capita.*

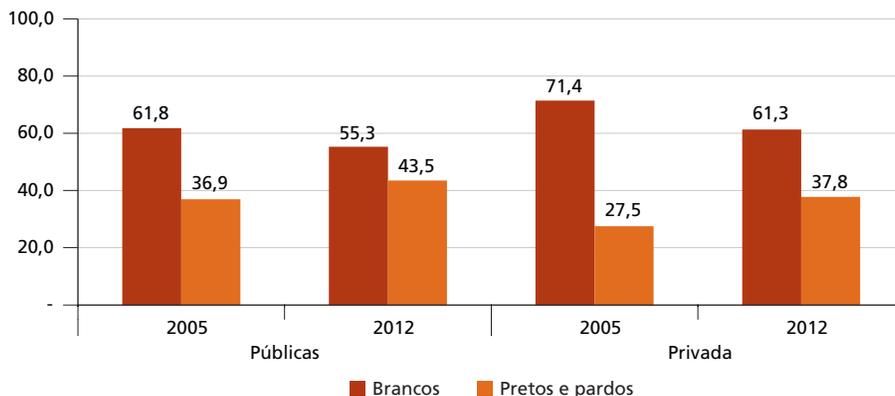
A primeira dimensão a ser salientada é o processo de interiorização promovido pelo Reuni, mediante a criação de *campi* avançados, sejam estes vinculados aos IFETs ou às universidades. Com isso, as matrículas nas unidades de ensino localizadas em cidades do interior, que, em 2007, somavam apenas 35,6% do total, passaram à proporção de 47,7%, em 2012.

Por sua vez, o aumento da proporção de matrículas em cursos noturnos não foi tão significativo, tendo sido ampliada de 25,6% para 30,2% do total, no período 2007-2012, o que corresponde a um crescimento de apenas 16,4%. A título de comparação, o índice de interiorização das Ifes teve aumento de 29,7% em igual período. Portanto, os esforços e investimentos realizados na expansão da rede federal foram mais efetivos que aqueles destinados à ampliação de vagas em cursos noturnos.

Tendo em vista que o censo da educação superior passou a disponibilizar a informação sobre raça e/ou cor do estudante somente a partir de 2011, utilizou-se a base de dados da PNAD para analisar a evolução do perfil étnico dos estudantes neste nível de ensino. Por intermédio do gráfico 7, pode-se visualizar a evolução da participação de pretos e/ou pardos e brancos nos cursos de graduação, por redes de ensino, no período 2005-2012.

GRÁFICO 7

Participação de brancos e pretos/pardos no total de pessoas que frequentavam cursos de graduação nas redes públicas e privada – Brasil (2005 e 2012)
(Em %)



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

Tal como pode ser observado no gráfico 7, o aumento da participação de pretos e pardos entre aqueles que frequentavam cursos de graduação foi maior na rede privada. No entanto, deve-se ter em conta que a base de comparação nesta rede era bastante inferior à das IES públicas (9,4 p.p. menor). Assim, se nas redes públicas esta participação foi ampliada em apenas 18%, no setor privado, o aumento foi de 37%. Provavelmente, este incremento decorre da implantação do ProUni, que tem como critérios de seleção a renda familiar *per capita* de até três salários mínimos (SMs) e cotas étnico-raciais equivalentes à proporção de pretos, pardos e indígenas na UF onde se localiza a instituição de ensino.

Apesar de esse aumento mais acentuado ter ocorrido na rede privada, ainda é maior a proporção de negros nas instituições de ensino públicas. Cabe ainda ressaltar que o índice de 43,5%, registrado em 2012, aproxima-se da proporção deste grupo étnico no conjunto da população brasileira de 18 anos ou mais (51,5%), bem como supera os 42,1% que correspondem à proporção de negros desta mesma faixa etária entre aqueles que haviam atingido o patamar de onze anos de estudo (equivalente ao ensino médio concluído). Portanto, em que pesem os avanços recentes decorrentes da implementação de políticas afirmativas de acesso à educação superior, entende-se que a baixa proporção de negros que logram concluir a educação básica continua a ser um entrave à equalização do acesso entre estes e brancos.

Em relação à variável *renda*, observa-se que houve crescimento da participação dos estratos inferiores no total de matrículas nos cursos de graduação. Conforme mostra a tabela 14, chamam atenção o aumento da participação do segmento com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo e, de modo inverso, a redução da participação de pessoas com renda superior a três SMs.

TABELA 14
Distribuição de pessoas que frequentam cursos de graduação por estratos de renda – Brasil (2005 e 2012)

Renda domiciliar <i>per capita</i>	2005	2012	Variação (%)
Até meio SM	2,8	6,0	111,3
Mais de meio até 1 SM	11,1	18,9	70,7
Mais de 1 até 2 SMs	28,4	36,6	29,0
Mais de 2 até 3 SMs	19,7	17,6	-10,6
Mais de 3 SMs	38,0	20,9	-45,1

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

O aumento da participação do estrato de menor renda entre aqueles que frequentam cursos de graduação tende a ser acentuado pelo fato de que houve redução da proporção de pessoas pertencentes a esta faixa de renda. Se, em 2005, a proporção de pessoas com 18 anos ou mais que tinham renda domiciliar *per capita* de até meio SM correspondia a 33% do universo com renda declarada, em 2012 esta proporção havia sido reduzida a 22% do total. Com isso, ampliou-se a taxa de frequência na educação superior deste segmento populacional, de 0,3% para 1,2%. De modo inverso, na faixa de renda acima de três SMs, houve redução de 10,4% para 8,8%.

Quando se desagregam os dados pelas redes de ensino pública e privada, apresentados na tabela 15, verifica-se que maior crescimento ocorre nesta última, provavelmente, devido ao aumento do número de bolsas de estudos ofertadas pelo ProUni e de contratos de financiamento junto ao Fies.

TABELA 15
Distribuição de pessoas que frequentam cursos de graduação nas redes públicas e privada, por estratos de renda – Brasil (2005 e 2012)

Faixas de renda	2005		2012		Variação (%)	
	Públicas	Privada	Públicas	Privada	Públicas	Privada
Até meio SM	5,3	2,0	10,0	4,7	88,0	134,0
Mais de meio até 1 SM	16,3	9,3	23,1	17,5	42,0	87,9
Mais de 1 até 2 SMs	30,5	27,7	33,6	37,6	9,9	35,8
Mais de 2 até 3 SMs	17,6	20,4	14,8	18,5	-15,7	-9,3
Mais de 3 SMs	30,3	40,5	18,5	21,6	-39,0	-46,6

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

Em que pese o fato de o aumento da participação dos estratos de renda mais baixa no total de matrículas em cursos de graduação na rede privada de ensino ter sido mais acentuado que o das redes públicas, estas ainda concentram mais proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* de até um SM, assim como menor proporção de estudantes com renda superior a dois SMs.

A despeito de ter havido ampliação do acesso a grupos de renda mais baixa, especialmente no que se refere à população com renda domiciliar *per capita* de até meio SM, verifica-se que a taxa de frequência líquida neste estrato de renda ainda é cerca de treze vezes menor que entre aqueles com rendimentos superiores a três SMs. De todo modo, esta pequena redução das desigualdades entre distintos segmentos socioeconômicos está intrinsecamente associada a ações e iniciativas, tais como Fies, ProUni e políticas afirmativas instituídas nos últimos anos.

4 TEMA EM DESTAQUE

4.1 Educação e trabalho: lições e desafios

O Brasil tem encarado, nestes últimos anos, um desafio de múltiplas faces. Após uma década de bonança econômica, viu-se restringido a uma trajetória de crescimento lento e hesitante, cuja superação não se vislumbra no horizonte mais próximo. Ao mesmo tempo, porém, experimentou taxas persistentemente cadentes de desemprego, mesmo em momentos de turbulência como na crise de 2008 e sob as restrições dos anos recentes. Vem reduzindo, ademais, de modo considerável, a parcela de trabalhadores em situação de “informalidade” e as disparidades de rendas do trabalho. E com tudo isto, no entanto, ainda enfrenta níveis insatisfatórios de qualidade do emprego, que têm sido associados a níveis considerados insuficientes de qualificação da força de trabalho.

Permeando essas questões, menciona-se sempre a educação como um importante fator interveniente. Em várias ocasiões, inclusive, como elemento indispensável para a superação de problemas como a estagnação da produtividade, a limitada capacidade inovativa das empresas e do sistema produtivo, as dificuldades de melhorar a gestão dos empreendimentos privados e dos serviços públicos.

Com efeito, o Brasil encetou tardiamente, em sua história, a construção de um sistema educativo com dimensões compatíveis com seu porte demográfico e padrões de qualidade correspondentes aos níveis de desenvolvimento econômico e social que veio galgando. Nas duas décadas mais recentes, o país alcançou um elevado nível de cobertura escolar de crianças, adolescentes e jovens, com a universalização do acesso ao ensino fundamental, uma rápida e ampla expansão do ensino médio, e notável crescimento da oferta de ensino superior, incluindo a capacidade de titular cerca de 43 mil mestres e 14 mil doutores por ano.

Também nos anos mais recentes, vêm sendo superadas algumas dimensões de iniquidades de oportunidades educativas, regionais, sociais, de gênero e, em escala menor, de cor. Não obstante, o estado educativo dos brasileiros ainda é notavelmente insatisfatório e pode estar comprometendo sua inserção no sistema produtivo, tanto quanto, de resto, a qualidade da participação política e dos padrões de sociabilidade.

Esta seção focará no propalado nexos entre a constituição e o desempenho dos sistemas educativos e a inserção das pessoas no sistema produtivo, dando ênfase à constituição de estruturas de formação técnico-profissional e de ensino vocacional ou técnico. De uma parte, procura-se aqui resenhar parte do que se sabe do vasto repertório de experiências de países mais desenvolvidos, nos quais há trajetórias mais longas e bem-sucedidas de construção destas estruturas para atender seus respectivos sistemas produtivos. De outra parte, contra este pano de fundo, propõe-se refletir sobre o curso seguido pelas instituições de ensino técnico e de formação profissional no Brasil em face dos desafios que se estão colocando para o desenvolvimento produtivo e a qualidade do emprego. Isto, para, ao final, esboçar algumas questões de políticas públicas que buscam afinar a sintonia entre tais instituições e estas demandas.

4.2 Nexos educação-trabalho e seus benefícios: lá fora

Tornou-se um lugar comum considerar os estudos de Schultz, Becker, Harbison e Myers como marcos inaugurais de uma longa série de estudos, afirmando que a educação – ou, mais especificamente, o alcance de determinados níveis de escolaridade – possuía evidentes efeitos econômicos, seja por melhorar o desempenho produtivo do indivíduo e resultar em incrementos de remuneração ao longo da vida, seja por elevar a eficiência do sistema produtivo e, assim, o potencial de crescimento econômico de um país. De tal sorte que, ao alocar certo montante de recursos sociais à elevação da escolaridade, haveria um retorno individual e coletivo a tal investimento, tanto mais significativo quanto mais extensa a escolaridade proporcionada às pessoas (Schultz, 1961, Becker, 1964; Harbison e Myers).

Essas evidências básicas, praticamente incontestes quando colocadas em um nível elevado de abstração, desdobram-se em um sem número de abordagens de diferentes situações, em variados contextos nacionais e temporais, gerando, claro, interpretações por vezes contraditórias (ou mesmo antagônicas). Especialmente quando se introduzem novas variáveis que diferenciam aquela *rationale* básica, ou quando especificações mais acuradas mudam o peso ou a influência destas variáveis: isto ocorre notadamente quando as variáveis *nível de educação* ou *tempo de escolaridade* passam a ser empregadas como indicadores de *conhecimentos, habilidades, qualificações (skills)* adquiridos em variadas modalidades de educação e/ou de formação para o trabalho.

Apesar disso, para se efetivar no mundo real, aquele nexos educação-emprego-sistema produtivo implica mediações muito complexas tecidas ao longo do desenvolvimento do sistema educacional de cada país. Para que isto adquira validade, faz-se necessário observar mais atentamente o que ocorre no interior das instituições educativas e em qual medida, realmente, aqueles indicadores educacionais interferem com a inserção e o desempenho das pessoas no mundo laboral e, por extensão, no tecido social. E, ainda, se e como esta *rationalité* de valoração dos investimentos em educação realmente guia as decisões de políticas públicas que moldam as estruturas e o desempenho dos sistemas educacionais.

Na verdade, os sistemas educacionais contemporâneos resultam de diferenciadas linhas de desenvolvimento ao longo da história dos países. Todavia, suas linhas gerais de organização, em especial as da educação escolar formal, tendem a seguir alguns padrões internacionalmente disseminados, como, por exemplo, estabelecer um sequenciamento segundo grupos etários e alguns graus de ensino, distribuindo entre eles os conteúdos de conhecimentos a serem dominados e seus respectivos objetivos de aprendizagem.

Os escopos sociais e econômicos desses sistemas e, pois, o volume dos recursos destinados a cada grau e modalidade variam amplamente segundo o momento histórico e a localização, em função dos objetivos políticos a que se relacionam, como aqueles atinentes a questões socioeconômicas, em especial distributivas, e de mobilidade social. Esta dimensão corresponde aos padrões de democratização do acesso aos vários níveis e modalidades de escolarização, via redução da sua seletividade social e, pois, dos níveis de desigualdades de oportunidades educacionais. Os efeitos decorrentes de tais mecanismos transcendem a questão das trajetórias ocupacionais: eles concernem diretamente à alocação de papéis sociais – ou a padrões de enquadramento na estratificação social ou em classe – e, portanto, às dinâmicas de mobilidade social.

Desse modo, ao contrário do que levam a supor os enunciados gerais da economia da educação, proporcionar conhecimentos e habilidades às pessoas para sua participação nos sistemas produtivos nem sempre foi uma função destacada da escola como instituição nuclear da educação básica. É certo que a aquisição de competências para determinados ofícios implica, muitas vezes, o domínio de certos conhecimentos codificados que somente as escolas propiciam. A inclusão de conhecimentos específicos, aplicados ao exercício de ocupações, é, no entanto, um fenômeno mais recente na história das instituições escolares.

Dito de outro modo: é historicamente recente o surgimento de ramos escolares especializados, destinados à formação para algumas categorias profissionais, em particular no ensino superior. Neste sentido é muito ilustrativo o caso dos Estados Unidos. Evidências recentes confirmam o clássico argumento de Clark Kerr de que

a universidade americana abeberou-se em dois precedentes – o *college* britânico com sua ênfase na educação liberal, e a escola superior alemã, com sua ênfase na pesquisa e na pós-graduação⁸ – mas acrescentando um terceiro elemento distintivo (nitidamente) americano, o *land grant college*, com sua ênfase na educação vocacional e na provisão de soluções práticas para problemas públicos.⁹

É mais recente ainda o desenvolvimento de instituições educativas destinadas especificamente a articular os conhecimentos ditos acadêmicos à aprendizagem de habilidades ocupacionais e conhecimentos técnico-científicos específicos em vista do atendimento a demandas expressamente formuladas pelo sistema produtivo. Até a disseminação dos sistemas de produção em série, ditos “fordistas”, a aquisição de habilidades e destrezas se deu praticamente por processos de aprendizagem no local de trabalho, e os conteúdos cognitivos implicados nas atividades produtivas eram escassamente exigíveis ou derivavam de uns poucos anos de escolaridade elementar. Estas aprendizagens específicas, pois, são determinadas não tanto pelo sistema educativo em si, porém muito mais pelos modos de organização da produção que vão sendo adotados, conforme as estruturas setoriais e os padrões de tecnologia e gestão vigentes em cada país.¹⁰

É o que se pode ver nas profundas modificações sofridas pelas instituições de educação escolar na Europa e nos Estados Unidos desde o final do século XIX e ao longo da primeira metade do século XX, com alteração da extensão e dos objetivos da educação compulsória e, em especial, da sua disponibilidade e regras de acesso. Estas mudanças todas decorreram em especial de transformações na estratificação social e de conflitos distributivos daí resultantes, e se fizeram marcar pelas peculiares trajetórias de mudanças nos seus respectivos sistemas políticos. Tais modificações repercutiram nos modos de organização educativa, definindo modos de apropriação distintos, segundo os vários estamentos sociais, dos benefícios simbólicos e dos mecanismos de aquisição de conhecimentos, valores e fatores de socialização associados aos processos de educação escolar formal e, em especial, à sua hierarquia de níveis de domínio destes resultados.

Os modos de organização das aquisições de habilidades e qualificações são tema muito menos frequente nas legislações educacionais que definiam esses critérios de acesso, duração e regramento de processos, conteúdos ou perfis de saída. Eles têm mais a ver com as necessidades percebidas pelas empresas em relação às capacidades produtivas dos trabalhadores (no “chão de fábrica”) e dos quadros de controle da produção e de gestão, em particular quando esta também se vai

8. Ou o que tradicionalmente se chama de *modelo Humboldt* de universidade de pesquisa e pós-graduação.

9. Nesse mesmo estudo, se diz que, hoje, a maioria dos estudantes americanos de nível superior encontra-se em instituições originadas destes três tipos: *land-grant college* (focado na profissionalização avançada), escolas normais destinadas a preparar quadros docentes e *junior colleges* e *community colleges* direcionados ao ensino vocacional para ocupações *semiprofissionais* (Labaree, 2006).

10. Para mais informações, ver Carrasco e Ruiz (2008).

especializando (finanças, contabilidade, comércio, manutenção, logística etc.). E se trata menos de como se processa a aquisição de conhecimentos que de como os conhecimentos são aplicados para operar a produção. Em alguns países – notadamente Estados Unidos e Alemanha, mas de modo diferente em cada qual – os sindicatos e outras organizações laborais têm também papel destacado na formulação das políticas de formação profissional e em suas articulações com as instituições de educação escolar básica.

O desenvolvimento das tecnologias e as correspondentes transformações nos modos de organização da produção tornaram maiores as exigências de aquisições cognitivas prévias e levaram os trabalhadores a adquirir conhecimentos codificados e tácitos específicos para galgar posições na hierarquia ocupacional. Predominam nestes casos os processos de *on-the-job training*, que aos poucos vão sendo sistematizados em *cursos* de formação e/ou qualificação. Aí se estruturam os chamados *sistemas duais* de educação vocacional e técnica.¹¹

Esses sistemas consistem em combinar qualificações gerais, transferíveis, adquiridas em parte na educação técnica escolarizada com aprendizagem estruturada no local de trabalho. Os trabalhadores assim formados adquirem habilidades e destrezas direcionadas para determinadas ocupações que os tornam empregáveis no mercado; mas os vieses de excessiva especialização ou baixa transferibilidade de competências são compensados justamente pelos currículos padronizados e processos seletivos de molde escolarizado.¹²

É preciso notar, entretanto, que os sistemas de tipo dual contam com uma vantagem considerável. Os jovens atendidos pelas agências de aprendizagem vêm de instituições escolares que alcançavam quase a totalidade deles na educação elementar e grande porção no nível médio, em que eram atingidos bons níveis de desempenho acadêmico.¹³ Na Alemanha, por exemplo, onde era maior a demanda industrial, dois terços dos postos de trabalho eram considerados de média e alta qualificação em 1980 e as agências atendiam metade dos ocupados que contavam com escolaridade média elevada.¹⁴ Na França, com um modelo mais “escolarizado”, entre 1950 e 1980, a proporção de trabalhadores com ensino médio elevou-se de 15% para 42% e a com ensino superior cresceu de 2,7% para 32,5%.¹⁵

11. Ver Eichhorst *et al.* (2012).

12. Modalidades mais *puras* desse modelo foram adotadas na Alemanha e países vizinhos da Europa Setentrional e Central, guiado por decisões tomadas em acordo entre governo, entidades empresariais e de trabalhadores; nos Estados Unidos, é maior e independente o papel dos sindicatos.

13. Nos Estados Unidos, um importante fator de sustentação da aprendizagem profissional reside no fato de que grande porção dos candidatos provém de escolas secundárias compreensivas (com currículos diversificados e flexíveis) que começaram a proliferar nos anos 1930. E mesmo os procedentes de famílias de baixa renda contam com razoável preparo nas escolas elementares.

14. Para mais informações, ver Glatzer *et al.* (1992).

15. Ver Marchand (2010).

A partir dos anos 1970, uma série de novas mudanças ocorreu em dois planos. No âmbito dos sistemas produtivos, intensificaram-se inovações nos métodos de planejamento de produção e cresceram as exigências de ganhos contínuos de eficiência produtiva para enfrentar um mercado oligopólico cada vez mais mundializado. A inovação não surge apenas da aplicação de descobertas científicas e invenções consolidadas, mas do direcionamento da pesquisa e do desenvolvimento para formular soluções tecnológicas para os problemas de competição e criação e/ou expansão de novos mercados.

Por conseguinte, os processos produtivos são continuamente reestruturados, seja para obter mais eficiência e custos mais vantajosos, seja para viabilizar ganhos de escala e redução de perdas de insumos e de retrabalho. Vale dizer, intensifica-se a adoção de processos automatizados de produção, com redução relativa do uso de mão de obra e concomitante intensificação das qualificações do conjunto dos trabalhadores. E isto determinará mudanças substanciais nos processos de atribuição destas competências laborais, levando a uma maior inserção da capacitação técnico-profissional nos processos gerais de aquisição de competências cognitivas básicas típicas das instituições escolares *acadêmicas*.

Nessa nova conjuntura, cada posto de trabalho é, simplificada, definido por um conjunto pouco mutável de atribuições, envolvendo o uso de destrezas físicas, habilidades no emprego de ferramentas e equipamentos, conhecimentos aplicados à produção de determinadas peças ou montagens, atenção, percepção de variações no *set* de trabalho etc. A organização produtiva consiste, neste caso, em uma cadeia prévia e cuidadosamente articulada de atividades e operações que permite a geração de produtos e/ou mercadorias em grande escala com ritmo acelerado.

Nas novas modalidades de organização da produção, predomina o que se chama de produção flexível. As cadeias de atividades e operações podem variar segundo programas, prevendo, em uma mesma linha de produção, a geração de vários produtos distintos. Ou, ainda, determinando que certas etapas da cadeia sejam operadas principalmente por equipamentos automatizados (servo-controlados) ou máquinas de controle numérico supervisionadas por trabalhadores para seguir seqüências de operações programadas em computadores.

Requerem-se, portanto, dos trabalhadores alocados nesses processos, não mais apenas qualificações singulares e comportamentos *rotinizados*, porém visão de conjunto e capacidade de tomar decisões avaliando o desempenho da cadeia. As qualificações devem integrar-se a um conjunto de competências de várias ordens que passam a caracterizar este diferenciado *posto de trabalho*. Exige-se, portanto, capacidade de atuar em equipe, de mobilizar pessoas, conhecimentos e esquemas mentais para resolver problemas, o que demanda maior diversificação cognitiva e comportamental que precisa ser adquirida mediante mais ampla e efetiva formação profissional e cultural.

Por certo, os sistemas educativos em países desenvolvidos não foram surpreendidos por tais mudanças, que se tornaram mais evidentes e passaram a ser mais bem estudadas para orientar as políticas públicas de educação. De uma parte, tais países, que desde os anos 1980 davam acesso à escola média a mais de dois terços, no mínimo, de sua população adolescente, passaram a dar mais atenção a programas de qualidade escolar com base em mecanismos de aferição de desempenho acadêmicos na educação escolar geral e vocacional. Além disso, ainda quando tenham expandido várias modalidades de educação superior (e não apenas a universitária), criaram variadas modalidades de educação pós-secundária, em grande parte associadas à formação técnico-profissional – em especial para atender às crescentes demandas dos setores terciários.

Nos países em desenvolvimento, ou pelo menos nos que alcançaram algum avanço na industrialização, esses novos padrões de estruturação da educação técnica – integrada ao ensino médio e estendendo-se à denominada educação pós-secundária – demoraram um pouco mais a serem adotados. Duas exceções importantes foram a Coreia do Sul e, um pouco mais tarde, a Malásia, em que políticas industriais muito ativas foram complementadas por reformas educacionais importantes. Nos países do leste europeu, estas mudanças só vieram a se disseminar quando eles começaram a se integrar ao mercado comum europeu.

4.3 Nexos educação-trabalho: entre nós

Há hoje um acervo mais amplo de informações e análises sobre o sistema de educação escolar e de formação profissional no Brasil. E também sobre as condições em que se estrutura o emprego e se desenvolvem as demandas por qualidade da força de trabalho. Porém são várias as inquietudes e dúvidas sobre como aquele sistema poderia dar conta mais efetivamente das demandas atuais; e se poderia dar conta delas, no caso de haver mudanças nas tendências do sistema produtivo e do emprego em um horizonte próximo.

Sem dúvidas, o Brasil superou bem alguns desafios. Hoje pode-se dizer que praticamente universalizou a educação fundamental no final dos anos 1990, e, além disso, estendeu um pouco mais a escolaridade considerada obrigatória – passou de quatro para oito anos, nos anos 1970; e de oito para nove anos recentemente. Em cerca de dez anos, aumentaram notavelmente as taxas líquidas de escolarização no ensino médio dos jovens de 15 a 17 anos; a oferta deste tipo de ensino cobre, atualmente, cerca de 8,5 milhões de jovens. E, de um acanhado contingente de estudantes de graduação no início dos anos 1990, o país passou a contar com cerca de 8 milhões de graduandos.

Após marchas e contramarchas no que se refere às articulações entre educação geral e técnica, o Brasil vem procurando ampliar estas oportunidades de ensino médio com uma audaciosa expansão da oferta de ensino técnico em centenas de IFETs e estímulos para a ampliação da oferta no Sistema S e nas redes estaduais de escolas médias.

Apesar disso, embora animadores, os resultados da expansão da oferta não encontram correspondência na elevação dos níveis educativos da população em geral e da força de trabalho em particular. Causa preocupação o fato de que os níveis de qualidade educativa – como os níveis de proficiência na aquisição de competências cognitivas em português e matemática e os de alfabetização funcional – não melhorem com igual intensidade.

Sendo assim, é importante colocar em perspectiva os intentos do Brasil em, ao mesmo tempo, proporcionar educação básica – no sentido de prover competências cognitivas fundamentais (lecto-escritura, habilidades de raciocínio lógico e domínio dos conteúdos básicos das ciências e humanidades), que permitam adequada inserção social e política de seus jovens – e, ademais disto, prover os conhecimentos específicos, as destrezas e qualificações requeridas pelo seu sistema produtivo e que se põem como requisito para acesso aos empregos.

Como foi dito antes, é preciso lembrar que o Brasil se dispôs tardiamente a alinhar-se aos países que buscavam oferecer educação básica a todas as crianças em idade escolar. Seus indicadores de acesso à escola primária, nos anos 1950-1970, apresentavam taxas superiores apenas às de uns poucos países mais pobres (como Haiti e Nicarágua), enquanto Chile, Argentina e Uruguai se aproximavam da universalização. Estes países ademais procuravam naquela época estender a escolaridade para sete a nove anos, enquanto a escola primária brasileira se propunha oferecer, à população de 7 a 14 anos, quatro séries, ao cabo das quais um exame seletivo limitava drasticamente a progressão aos cursos ginasiais, também de quatro séries.

Pelo menos dois agravantes se colocavam então: *i)* nessa época, as taxas brasileiras de crescimento demográfico eram notavelmente elevadas – rodavam de 2,5% a 3% a.a. –, provocando uma expansão considerável de demanda por ingresso e, à falta de capacidade de oferta, acumulando rapidamente os *deficits* de escolarização; e *ii)* uma proporção majoritária da população em idade escolar residia em áreas rurais dispersas e muito pobres em geral, tornando difícil seu atendimento.

É verdade que, a partir de 1960, em seguida a um ciclo de industrialização e urbanização, promoveu-se um alentado esforço de ampliação da oferta de ensino primário e, em menor escala, de ensino ginasial. Mas somente em 1971 o país se lança a um esforço maior de integração destes dois níveis de ensino para buscar

a universalização de um ensino fundamental de oito séries. Este desiderato só se aproximará ao final dos anos 1980.

Uma imagem ilustrava a singularidade dessa situação: diante da dinâmica de transformação econômica dos anos 1950 e do notável crescimento das cidades mais importantes, um estrangeiro que andasse por São Paulo ou Rio de Janeiro teria sérias dúvidas para acreditar que, com tais indicadores de educação e os níveis de escolaridade da força de trabalho de então, o país seria capaz de dar continuidade àquele processo de desenvolvimento.

Pode parecer um paradoxo, mas foi capaz. Desde logo porque o processo de industrialização contou com dois recursos: uma intensa transferência de tecnologias e de capacidade gerencial por empresas que se mundializavam – incluindo aí a capacitação de mão de obra – e a expansão dos serviços nacionais de aprendizagem, controlados pelas próprias empresas em um acordo feito com o governo ao final dos anos 1930. Como, em especial, a indústria era mais exigente de mão de obra qualificada (e com escolaridade superior à média) e seus ramos mais dinâmicos absorviam não mais que uns 8% a 10% da força de trabalho urbana, nunca chegou a se manifestar uma escassez aguda de recursos humanos.

Outra particularidade pode ser lembrada: além da indústria de transformação que crescia a taxas mais elevadas, também a construção civil encetou um crescimento a ritmo mais forte, em função das rodovias e do acelerado crescimento das grandes cidades, que exigiram grandes investimentos em infraestrutura. Ademais, após a criação do Sistema Financeiro da Habitação, intensificou-se a construção de moradias. O suprimento de mão de obra, neste caso, seguiu outro caminho. Aproveitou-se do afluxo de trabalhadores saídos do campo para as cidades, que, mesmo com níveis muito baixos de escolaridade, foram treinados nos próprios canteiros de obras, como um “vestibular” para o trabalho em outros setores. Parte considerável deste afluxo e da mobilidade intersetorial subsequente foi suprida de capacitação profissional rápida e desformalizada, por meio do Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO). Tal programa, inicialmente, formou dezenas de milhares de trabalhadores semiqualeificados para a indústria, aproveitando a experiência do Senai, e, mais adiante, foi adaptado para ser estendido à construção civil e a vários serviços e ao comércio com a incorporação a ele do SENAC.

O avanço da substituição de importações, inclusive para setores tecnologicamente mais complexos, estimulou a exploração de outra potencialidade: a da capacitação técnico-profissional por meio de uma associação entre a ampliada rede de centros de formação profissional do Senai e as cerca de trinta escolas técnicas federais com processos de qualificação internos às empresas de porte médio e grande, atuantes em ramos tecnologicamente mais exigentes de qualidade da mão de obra. Um estudo do Ipea de meados dos anos 1970 mostrou como

trabalhadores industriais passavam por etapas sucessivas de treinamento, com crescente complexidade, no local de trabalho e em centros do Senai, progredindo para níveis mais elevados na hierarquia ocupacional. E competiam com egressos dos cursos técnicos médios que concorriam aos mesmos postos de trabalho com idades bem menores (Castro e Souza, 1974).

Uma sinalização de que não se tinha um problema de escassez de mão de obra com níveis mais elevados de formação pode ser extraída de um episódio crítico na implantação da reforma do ensino fundamental e médio de 1971.

Contrariamente ao que propusera o grupo de trabalho (GT) encarregado de planejar essa reforma – constituído por experiente equipe de educadores –, várias emendas parlamentares modificaram o artigo em que se definiam as funções do ensino de 2º grau, que substituiria o antigo ensino colegial (médio superior, na classificação universal da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco).

Originalmente, o anteprojeto estabelecia que uma parte do currículo desse nível de ensino seria dedicado à *educação geral* – referida à aprendizagem de comunicação, matemática e ciências – e outra à *formação especial*, aprofundando algumas destas matérias e diversificando-se em outras aquisições de habilidades artísticas, culturais e técnicas. Em um parágrafo desse mesmo artigo, regulando as funções das escolas técnicas, estatuiu-se que nestes estabelecimentos uma fração da *formação especial* seria dedicada às suas disciplinas técnicas específicas.

Tais emendas, consolidadas, se tornaram o *caput* do artigo, determinando que, no ensino de 2º grau, a parte de formação especial seria dedicada predominantemente à formação para o trabalho e à aquisição de *habilitações profissionais*. Ou seja, todo o ensino médio se tornaria, a partir daí, ensino técnico-profissional. Mandamento não apenas inviável, do ponto de vista econômico e administrativo, por implicar investimentos muito superiores aos realmente disponíveis, como inexequível, por exigir recursos humanos e técnicos que não seriam possíveis de obter mesmo ao longo de vários anos. E sobretudo impertinente: não haveria demanda pelas centenas de milhares de jovens que então passariam por tais cursos.

As administrações estaduais que deveriam arcar com seus encargos trataram de escapar de sua implantação imediata e logo conseguiram modificar o mandamento em normas derivadas. As entidades empresariais – supostamente as mais interessadas – negaram qualquer apoio à sua aplicação. E, finalmente, os estudantes foram manifestando preferência incontestada em favor dos cursos de educação geral que realmente lhes interessavam como condição de acesso ao ensino superior. Em suma, praticamente todos os atores diretamente interessados convergiram para o abandono desta proposição legal em menos de quatro anos após sua promulgação.

À margem dessa movimentação, os espaços da educação vocacional e técnica no Brasil continuaram a se expandir basicamente por intermédio dos serviços nacionais de aprendizagem – o Sistema S, acrescido de entidades direcionadas aos setores de transporte e de agricultura – nas escolas técnicas e agrotécnicas federais e na rede Paula Souza, do estado de São Paulo.

Mais recentemente, no entanto, um crescente e extremamente variado conjunto de entidades passou a explorar um florescente mercado de formação profissional *básica*. Seu alvo é constituído predominantemente de jovens com baixa escolaridade, em busca de ocupações com menores exigências de qualificação técnica e de uma formação de baixo custo. Uma proporção elevada deles inscreve-se, por exemplo, em cursos de informática e de aprendizado de sistemas aplicados a atividades administrativas ou de televidas. Os egressos destes cursos dirigem-se majoritariamente a empregos *informais* ou de baixa hierarquia em empresas regulares.¹⁶

Em outra vertente, o MEC – em parceria com secretarias estaduais de educação e entidades do Sistema S – encetou uma política de maior porte, o PRONATEC, com ênfase no nível médio de ensino, mas também se projetando no segmento tradicional de atuação deste sistema – notadamente nos cursos de média duração de capacitação em ocupações de média e média-alta qualificação. Um dos eixos básicos deste programa assentou em uma ação anterior de transformação das antigas escolas técnicas e agrotécnicas federais, tornadas centros federais de educação tecnológica (IFETs), articulados em uma rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, criada por intermédio da Lei nº 11.892, de 2008. Desde 2011, vêm sendo criados novos institutos e, por meio de incentivos específicos, são mobilizadas as secretarias de educação para ofertar em estabelecimentos de ensino médio currículos que abranjam atividades destinadas à formação técnica e profissional. Outros eixos cuidam da operação de estímulos ao Sistema S, secretarias de educação e outras entidades para ampliar, em todo o país, distintas modalidades de oferta de formação profissional básica e avançada.

Com isso, amplia-se a oferta de oportunidades de educação técnica de nível médio em três modalidades: *i*) as tradicionais, operadas pelas escolas técnicas nos chamados *cursos integrados*; *ii*) as *concomitantes*, que adicionam tempo e recursos curriculares de formação técnico-profissional aos currículos gerais de ensino médio; e *iii*) as *subsequentes*, em que escolas médias técnicas complementam a formação de egressos do ensino médio geral com disciplinas e práticas de formação profissional. Ao mesmo tempo, tem-se assistido à expansão da oferta de educação

16. É muito difícil o dimensionamento deste segmento de *educação profissional básica* como se está percebendo nas primeiras explorações das bases de dados do Sistema de Informações do Ensino Técnico (SISTEC) do Ministério da Educação (MEC). Mas é possível perceber seus efeitos em estudos em andamento, utilizando dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e das pesquisas de emprego do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

tecnológica em nível superior para além daquela dada pelas universidades e, em escala mais ampla que no passado, de formação de professores e especialistas em educação técnica e profissional.¹⁷

Um traço importante dessas políticas inscritas no PRONATEC é o de articular em um mesmo desenho estratégico o que, no passado, fazia parte de ações tão diversificadas quanto redundantes, ou até conflitantes, promovidas por diferentes agências públicas e privadas. Embora haja linhas de concepção predominantes, o programa contempla, sem exclusões, certa diversidade de orientações pedagógicas que favorecem e facilitam o desempenho de diferentes organismos parceiros nas várias modalidades de oferta e em diversos níveis de formação. Esta pluralidade, a seu turno, tem o potencial de permitir ao programa fazer face a demandas muito diferenciadas que caracterizam o sistema produtivo e as estruturas de emprego do país.

Essa configuração do conjunto de oportunidades de educação vocacional e técnica encontra certo grau de conformidade com as estruturas gerais de emprego de um sistema produtivo acentuadamente heterogêneo. É o que se pode constatar nos estudos sobre heterogeneidade estrutural, desenvolvidos na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea e divulgados no *Boletim Radar nº 14*, de 2011. Constata-se que os padrões de produtividade e competitividade, de remuneração média do trabalho e de capacitação tecnológica e gerencial apresentam variações acentuadas entre os setores de atividade e em cada um deles (em gradações mais ou menos amplas) segundo o porte das firmas, sua densidade de capital e autonomia financeira, e o alcance de suas articulações em cadeias produtivas ou de distribuição.

Essa heterogeneidade se reflete fortemente nos perfis de recrutamento e na utilização de mão de obra em cada um desses setores e estratos. As firmas com mais densidade de capital e tecnologia tendem a recrutar trabalhadores mais escolarizados e capacitados, oferecendo-lhes melhores remunerações e condições de trabalho; e a rotatividade aí também se torna menor. Nos estratos com menores vantagens, correspondentemente, são alocados, a níveis mais baixos de remuneração, trabalhadores com níveis inferiores de qualificação e experiência, egressos de oportunidades formativas de menor qualidade. Por sua vez, pode-se verificar que, para postos de trabalho identificados por um mesmo nicho da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), encontram-se situações diversas de ocupação, segundo o estrato de posicionamento da firma empregadora. Assim, diferentes estratos podem ser supridos de mão de obra egressa de distintos níveis de qualidade formativa.

17. Neste número e em números anteriores, há amplas descrições e análises desse programa.

Essa heterogeneidade tem outra face – a presença de um contingente importante da força de trabalho com mais acumulação de competências e níveis mais elevados de educação escolar, que se supõe estar escasseando. Ele está alojado em setores mais intensivos em capital, de maior porte e com remunerações médias mais elevadas. Sua proporção no emprego total das empresas varia segundo setores e porte. Para se ter uma ideia da situação deste contingente mais qualificado, podem-se observar a seguir os diferenciais de rendimentos médios, segundo o porte destes segmentos *típicos*. Os dados se referem a 2009.

TABELA 16
Remuneração média por segmentos e porte das empresas (2009)

Porte (Nº de ocupados)	Transformação		Varejo		Informações e comunicações		Alojamento e alimentação	
	Emprego (milhares)	Remuneração Média (SM)	Emprego (milhares)	Remuneração Média (SM)	Emprego (milhares)	Remuneração Média (SM)	Emprego (milhares)	Remuneração Média (SM)
Total	8.109,7	3,5	7.455,6	1,8	877,5	6,1	1.818,8	1,6
Até 99	3.448,3	2,6	5.990,5	1,6	466,8	3,5	1.503,1	1,5
100 a 249	878,3	3,0	242,3	1,9	64,7	5,8	72,8	1,9
250 a 499	659,0	3,8	151,3	1,9	56,2	6,4	43,2	2,1
500 e mais	3.124,1	5,0	1.071,5	2,4	289,8	8,4	199,7	2,0

Fonte: IBGE, Cadastro de Empresas.

Note-se que tradicionalmente os salários mais elevados cabiam à *indústria de transformação*, que mostra a média de 3,5 SMs para 5 SMs nas empresas de maior porte (quase 1,5 vez a média). No entanto, *informações e comunicações* alcançam a média de 6,1 SMs com 8,4 SMs no estrato de maior porte. Enquanto isto, *comércio e serviços de alojamento e alimentação* ficam na média com respectivamente 1,8 SM e 1,6 SM, variando pouco segundo o porte das empresas. E isto reflete, em parte, a presença maior ou menor de postos de trabalho de mais qualificação e remuneração. Com o acelerado crescimento na década passada, começou-se a alardear que havia uma escassez de pessoal qualificado, notadamente de engenheiros, e que isto seria um obstáculo ao crescimento e à capacidade inovadora. Os estudos mostraram que esta percepção de “apagão de mão de obra” era equivocada.

De fato, o crescimento de postos de trabalho para várias categorias profissionais veio aproximando-se da demanda das disponibilidades desses recursos humanos, e poderia haver riscos se os incrementos do PIB ultrapassassem o nível de 5% a 6% a.a. Por sua vez, com os salários aumentando e estas disponibilidades sendo mais absorvidas, as empresas passaram a evitar demissões mesmo quando os níveis de produção se retraíram nos anos mais recentes. E o que finalmente se

revelou, inclusive pelo monitoramento de demanda pelas entidades de formação profissional, foi que a escassez, na realidade, era de mão de obra semiquificada, agravada, a seu turno, pelos baixos níveis de qualidade da educação geral exigida como requisito para o seu treinamento.

O ensinamento retirado daí é que, embora seja necessário expandir e desenvolver a oferta de educação vocacional e técnica, isto somente será viável e se dará de modo efetivo no caso de haver uma substancial melhoria na qualidade da educação fundamental e média e uma sensível redução nas desigualdades de desempenho observadas entre os estudantes de diferentes níveis de renda.

As perspectivas de superação desse quadro assentam nas possibilidades de o Brasil encetar uma nova estratégia (e estilo) de desenvolvimento e de inserção na economia mundial. Retomar níveis elevados de investimento, em segmentos capazes de competir vigorosamente em determinados nichos do mercado global, e assegurar bases no mercado interno são condições básicas para acompanhar as transformações em curso.

Isso exigirá a ampliação da capacidade de inovação em processos e produtos que, a seu turno, definirão os perfis de organização da produção dominante no sistema produtivo do país. E, por conseguinte, a configuração das demandas por força de trabalho e suas configurações de competências básicas e técnico-profissionais.

No curto e médio prazos, não se pode esperar que tais avanços representem, de pronto, reduções radicais nos níveis de heterogeneidade de no sistema produtivo brasileiro. Desse modo, ainda persistiriam diferenciais nos padrões de educação geral e formação técnica da força de trabalho.

De qualquer modo, porém, o processo mesmo de redução dessas disparidades tenderá a exigir, como condição primária, a elevação dos níveis de qualidade da educação básica (desde a educação infantil até o ensino médio) e um considerável esforço para se retomar a capacidade de oferta em EJA, para mitigar os diferenciais de competências cognitivas básicas acumulados entre adultos que foram excluídos da escola com baixos níveis de aprendizagem.

Em outro plano, será preciso adotar normas capazes de permitir mais flexibilidade e diversidade ao sistema nas combinações entre educação geral e processos formativos laborais. E, para isso, estimular o desenho de programas inovadores e a implantação de sistemas permanentes de avaliação de resultados e de retroalimentação dos seus desenhos e programação.

REFERÊNCIAS

BECKER, Gary S. **El Capital Humano**. Madrid: Alianza Editorial, 1983 (Ed. Original: Chicago University Press, 1964).

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/lpKT9f>>.

_____. Ministério da Educação. **Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva**. Brasília: MEC; SEESP, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/qO1uyv>>. Acesso em: 7 jun. 2013.

_____. 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, dá nova redação aos incisos I e VII do Art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do Art. 211 e ao § 3º do Art. 212 e ao *caput* do Art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/EZ118F>>.

_____. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Brasília: Presidência da República, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/s7PISf>>.

_____. Ministério da Educação. **O PNE 2011-2020: metas e propostas**. 2010b.

_____. Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência: Plano Viver sem Limite. Brasília: Presidência da República, 2011.

_____. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/RjyPF4>>.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/aCw5gr/>>.

_____. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília: Presidência da República, 2012c.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2013a.

_____. Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis nºs 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001. Brasília: Congresso Nacional, 2013b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Nota técnica 319. Apresenta informações sobre a Parceria Programa Bolsa Família (MDS) com o Programa Mais Educação (MEC) para o ano de 2013. Brasília: MDS, 23 nov. 2012.

_____. Ministério da Educação. 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. Brasília, MEC, 2007a.

_____. _____. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Brasília: MEC, 2007b.

_____. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Manual de educação integral para obtenção de apoio financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no exercício de 2009**. Brasília: MEC, 2009a. Disponível em: <<http://goo.gl/jMGaf5>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

_____. _____. **Programa Mais Educação: passo a passo**. Brasília: MEC, 2009b. Disponível em: <<http://goo.gl/lre7X3>>. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. _____. Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/K8YL0q>>.

_____. _____. Portaria nº 389, de 9 de maio de 2013. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. Brasília: MEC, 2013.

CARRASCO, F. R. C.; RUIZ, J. A. C. La estructura sectorial como factor determinante de la intensidad tecnológica de los países. **Economía industrial**, Madrid, n. 368, p. 27-34, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/EeBJ1c>>.

CASTRO, C. M.; SOUZA, A. M. **Mão de obra industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1974. (Coleção Relatórios de Pesquisa).

EICHHORST, W. *et al.* **A roadmap to vocational and technical education around the world**. Bonn: IZA, Dec. 2012. (Discussion Paper, n. 7.110).

GLATZER, W. *et al.* **Recent social trends in West Germany, 1960-1990**. London, Queens University Press, 1992.

HARBISON, Frederick; Charles, A. Myers. **Educação, mão de obra e crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965 (Ed. Original: McGraw-Hill, 1964).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise** n. 21. Brasília: Ipea, 2013.

LABAREE, D. F. Mutual subversion: a short history of the liberal and the professional in American higher education. **History of education quarterly**, v. 46, n. 1, p. 2-3, spring 2006.

MARCHAND, O. 50 ans de mutations de l'emploi. **INSEE Première**, Paris, n. 1.312, sept. 2010.

XIMENES, D. **Informações socioeconômicas do Bolsa Família**. In: ANÁLISE DOS FATORES ASSOCIADOS NAS AVALIAÇÕES EXTERNAS DE LARGA ESCALA. Brasília: MDS, 13 nov. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/vhWrHw>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BISHOP, J. H. **Which secondary education systems work best?** The United States or Northern Europe. Ithaca: Cornell University, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/DQgJOF>>.

CASTRO, C. M.; SCHWARTZMAN S. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. **Ensaio: avaliação e políticas públicas de educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 563-624, jul./set. 2013.

CEDEFOP – EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING. **The benefits of vocational education and training.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011a. (Research Paper, n. 10).

_____. **The anatomy of the wider benefits of VET in the workplace.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011b. (Research Paper, n. 12).

HANUSHEK, E. A.; WOESSMANN, L.; ZHANG, L. **General Education, vocational education, and labor-market outcomes over the life-cycle.** Cambridge: NBER, Oct. 2011. (Working Paper, n. 17.504).

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação superior:** 2007. Brasília: INEP, 2007.

_____. **Sinopse estatística da educação superior:** 2012. Brasília: INEP, 2012.

JORGENSEN, C. H. Connecting work and education: should learning be useful, correct or meaning. **Journal of workplace learning**, Wagon Lane, v. 16, n. 8, p. 455-465, 2004.

KERR, Clark. **The uses of the university.** 5th ed. Cambridge (Ma): Harvard University Press, 2001.

PAGÉS, C.; STAMPINI, M. **No education, no good jobs?** Evidence on the relationship between education and labor market segmentation. Bonn: IZA, Nov. 2007. (Discussion Paper, n. 3.187).

SABÓIA, A. L.; SOARES, B. C.; KAPPEL, D. B. **Adolescentes e jovens no Brasil:** escolarização e inserção no mercado de trabalho. *In:* ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14. Caxambu: ABEP, 20-24 set. 2004.

SAHLBERG, P. **Secondary education in OECD countries:** common challenges, differing solutions. Paris: OECD; European Training Foundation, 2007.

SCHULTZ, T. Investment in human capital. **The American economic review**, v. 11, n. 1, Mar. 1961.

CULTURA

1 APRESENTAÇÃO

Este texto está organizado em torno da ideia do Estado cultural, isto é, um Estado que garante – por meio de ações próprias específicas – os incentivos, o fomento, a normatização e a realização dos direitos culturais. Estes, por sua vez, são dependentes de ações organizadas que articulam agentes culturais – profissionais ou amadores – em torno da produção simbólica, da difusão e da formação de públicos, o que se chama neste estudo de circuitos culturais. O conjunto de circuitos forma a cultura. O que caracteriza os circuitos é a presença do trabalho de produção por parte dos agentes culturais.

O Estado cultural não realiza e executa, mas cria condições para a dinamização da cultura, adicionando recursos variados – materiais e normativos – aos circuitos heterogêneos que a compõem. Certamente, há casos de ação direta do Estado – como na proteção patrimonial material e imaterial, na formação de professores de arte, na produção e no uso de instrumentos de fomento, incentivo e apoio ao campo cultural.

As ações movimentadas pelo Estado cultural são complexas e abrangem todo o rol das artes, passando pelos bens patrimonializados – desde edifícios até acervos museológicos, equipamentos e uma infinidade de bens culturais; entre estes, os produtos audiovisuais – e pela formação tanto dos produtores quanto dos públicos.

Os instrumentos de políticas públicas culturais abrangem desde os fundos públicos, passando pelos editais (de bolsa, prêmios, fomentos a projetos, ajuda de custo, ocupação de espaços, formação de circuitos, percursos etc.), até a formação sistemática dos agentes e dos públicos culturais (eventos, *shows*, oficinas, cursos regulares, intercâmbios etc.).

Duas das peças centrais do dinamismo do Estado cultural são os recursos orçamentários e os incentivos fiscais. Estes estimulam a produção e dinamizam os mercados de trabalho setorial. As regulações neste setor são fortes, a começar pela formação e terminar na regulação do uso dos espaços públicos para desfrutar da cultura. O mercado de trabalho na área é bastante dinâmico, embora heterogêneo e desprotegido (Barbosa da Silva, 2013).

Nos últimos anos, agregou-se ao dinamismo da oferta de bens e ao fomento a ideia de estimular a produção por meio de políticas de demanda. O Vale-Cultura será analisado, na seção *Fatos relevantes*, como uma política deste tipo. Esta política não dialoga, entretanto, com políticas fortes de formação de públicos, pois aposta que as preferências dos consumidores terão primazia nos processos de incentivo à oferta e a simples possibilidade do subsídio facilitará a exposição aos processos formativos.

Mais adiante, o capítulo discute brevemente o conceito de circuito para analisar, na seção *Acompanhamento e análise da política e dos programas*, os editais da Fundação Nacional de Arte (Funarte). Esta fundação realiza políticas de oferta e fomenta formas específicas de circuitos culturais. Embora a distribuição de eventos seja uma política de público, esta pode ganhar densidades com ações intencionais de formação do gosto, da capacidade reflexiva e crítica, quando associada a seminários, oficinas, debates etc. Neste sentido, a Funarte faz políticas de oferta e formação de público ao estimular circuitos completos ou parte destes (circulação, ocupação de espaços ou intercâmbio), mas fundamentalmente dinamiza os mercados das artes.

Outra política pública que compõe o Estado cultural, e que merecerá especial atenção no quadro analítico deste texto, é a do audiovisual. Na cadeia do audiovisual, a distribuição é, historicamente, o elo mais frágil. Nos últimos anos, a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), no âmbito do Fundo Nacional de Cultura (FNC) –, tratou de cuidar do fortalecimento de toda a cadeia, financiando filmes de produtoras independentes e articulando a exibição obrigatória de películas nacionais nos cinemas e na televisão. Descrevem-se, então, algumas das iniciativas no período em tela deste boletim, compreendendo os anos de 2012 e 2013.

Em seguida, rematando a seção de acompanhamento e análise, toca-se na questão do Mais Cultura na Escola, um conjunto de ações que abrange um dos pontos centrais das políticas culturais. A interdependência entre cultura e educação chama atenção para repensar a questão da formação do gosto. A escola continua sendo a instituição cultural com maiores recursos e capilaridade. A sensibilização dos professores para as atividades culturais, apesar de poder ser feita em diversos sentidos, é peça central na formação do público e na produção dos agentes produtores de cultura. Realiza-se, então, uma descrição do programa. Tem-se neste caso uma pergunta que funciona como um interlocutor oculto: não seria oportuno investir os recursos do Vale-Cultura em políticas mais estruturadas de formação do formador de público?

Por fim, na seção *Tema em destaque*, dois assuntos concluem a discussão a respeito do Estado cultural, tentando refletir sobre o lugar que o Ministério da Cultura (MinC) ocupa nas políticas globais do governo federal e a respeito do

espaço do professor de arte nos processos educacionais. No primeiro, a questão toda é saber qual o sentido e a consistência das políticas de reposição do trabalho, ou dos recursos humanos do ministério nos últimos anos. No segundo, o propósito é assinalar quais são os desafios do ensino das artes no Brasil.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Vale-Cultura

Uma das decisões mais comemoradas no campo das políticas culturais recentes foi a aprovação do Vale-Cultura, no âmbito do Programa Cultura do Trabalhador. Trata-se de benefício de R\$ 50,00 mensais para o trabalhador que receba até cinco salários mínimos e com contratos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A empresa beneficiária, credenciando-se no MinC para distribuir o vale a seus trabalhadores, fará jus a incentivos fiscais, caso se enquadre na modalidade de tributação do imposto sobre a renda com base no lucro real. O incentivo é a dedução, limitada a 1%, do imposto sobre a renda do valor despendido a título de aquisição do Vale-Cultura.

O programa também pressupõe o cadastramento de empresa ou empresas operadoras, que serão autorizadas a produzir e comercializar o Vale-Cultura, e firmas receptoras, que serão habilitadas pela operadora para receber este vale como pagamento por bens e serviços. O trabalhador (usuário) receberá um cartão magnético para comprar e consumir bens culturais em estabelecimentos cadastrados que ofereçam bens e serviços de cultura. Dos R\$ 50,00, 10% poderão ser descontados do trabalhador; portanto, a empresa paga R\$ 45,00 e o trabalhador, R\$ 5,00. Se os R\$ 50,00 não forem gastos em um mês, poderão ser transferidos para os seguintes; dessa forma, o benefício será acumulativo. Segundo estimativas do MinC, serão 12 milhões de beneficiados e uma injeção de R\$ 7,2 bilhões ao ano no mercado de bens culturais.

A potência do Vale-Cultura para dinamizar mercados de consumo é imensa. O consumo cultural no Brasil é da ordem de R\$ 44,4 bilhões, segundo o consumo construído a partir da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2009-2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Aportar mais R\$ 7 bilhões a esse total não é algo trivial. Mais da metade deste consumo ocorre na região Sudeste. Não há dúvidas do potencial que o vale carrega para dinamizar todas as regiões. O ceticismo reaparece em relação à sua contribuição para a redução das iniquidades regionais. Ao contrário, a expectativa é que vai reforçá-las – pelo menos em perspectiva estática –, pois as empresas que são tributadas com base no lucro real são as maiores e concentram-se em regiões e cidades de maior produto interno bruto (PIB).

A escolha do Vale-Cultura como estratégia para dinamizar mercados de consumo e permitir que o trabalhador de menor renda tenha acesso aos bens e aos serviços culturais enquadra-se no imaginário político segundo o qual as lutas pela cidadania têm viés de classe. A opção pela ampliação do consumo como estratégia de política cultural, ao reforçar dinamismos de mercado, reflete as noções de cultura e desenvolvimento que ganham força na política cultural. Estas sinalizações são contraditórias com as linhas de força das políticas culturais da última década, especialmente no que se refere ao seu foco nas políticas da diversidade cultural e na ação política ancorada na participação social com relação aos processos decisórios. Mas também há consequências práticas e limites para a lógica interna delineada pelo vale.

Em alguns casos – como o do cinema e do audiovisual –, o Vale-Cultura significará maiores rendas para as empresas e, talvez, para alguns produtores; ao caso do livro, aplica-se a mesma lógica. Acrescente-se que ambos os setores já têm políticas públicas de financiamento mais ou menos consolidadas. O vale é mais uma camada em um sistema de financiamento cultural. Não se sabe como as empresas e os produtores se comportarão. Entretanto, para outras áreas – como a do teatro, da dança, da música e de outros espetáculos vivos –, é duvidoso que o Vale-Cultura venha a significar sustentabilidade econômica. São áreas que continuarão fortemente dependentes do financiamento público direto ou via incentivos fiscais a projetos, principalmente em razão do custo de um espetáculo vivo e de sua circulação, que não se dá de forma tão organizada, em perspectiva de cadeia produtiva, como acontece com o audiovisual, por exemplo. Para estas áreas, talvez, a melhor alternativa fosse a adoção de políticas de oferta com recursos diretos ou incentivados – isto é, políticas cujos recursos viessem do orçamento ou de gastos tributários indiretos para a produção e a criação de valores, e não apenas de bens culturais para o consumo.

Seja como for, não se deve descartar a possibilidade de que o Vale-Cultura venha a ter forte efeito multiplicador do ponto de vista econômico. Também não se pode duvidar dos impactos potenciais do eventual aumento da produção do audiovisual, do cinema e do livro sobre o conjunto da produção cultural. O que se pode dizer é que tanto a regulação do uso do vale tem de ser cuidadosa – o que está acontecendo, inclusive com consultas aos segmentos produtores de bens culturais – quanto a avaliação do custo-benefício econômico e cultural da política não pode ser feita de forma leviana. Será necessário, de igual modo, o acompanhamento de impactos e consequências do Vale-Cultura nas cadeias produtivas nacionais e internacionais, bem como nos padrões de formação de preços e qualidade dos bens e serviços. Aumento de ingressos e preços dos bens, por exemplo, pode constituir uma consequência negativa inesperada do vale. Estas questões dizem respeito e se estendem ao tipo e à qualidade do bem que será consumido,

ao comportamento dos mercados ofertantes de bens e serviços e à direção que a política vai tomar – isto é, se ela será mais ou menos equitativa.

Não obstante, o Vale-Cultura é uma iniciativa com grande potência para estimular o mercado de bens e serviços culturais. A decisão de alocação desse recurso pertence ao consumidor que ganha até cinco salários mínimos; então, as preferências deste demarcarão e dinamizarão a produção de forma lucrativa do lado do ofertante e de forma conveniente para o consumidor. No caso do vale, o Estado apenas traça diretrizes – as quais podem ser visualizadas a partir da lista divulgada pelo MinC dos bens que podem ser consumidos com o Vale-Cultura –, de maneira que a decisão sobre o que será consumido como cultura e, inclusive, a percepção e o desenvolvimento de um conceito de cultura ficam a cargo do consumidor.

A lista a respeito do que pode ser adquirido com o vale é composta por bens e serviços e engloba peças de artesanato e escultura; ingresso para cinema, espetáculos de dança, teatro, circo, música, festas populares e exposições; cursos variados (artes, audiovisual, circo, dança, fotografia, música, teatro e literatura); unidades de disco-áudio ou música; DVDs (documentários, filmes e musicais); equipamentos de artes visuais; equipamentos e instrumentos musicais; fotos, gravuras, quadros, livros, partituras, revistas e jornais. Em última análise, esta lista passa a fixar as linguagens a serem consideradas como cultura, de maneira que o conteúdo mais substancial de tais linguagens não é questão para o MinC. No Vale-Cultura, a preocupação sobre o teor cultural das linguagens é transferida para o beneficiário do programa.

No plano das ideias gerais, de um lado, a iniciativa situa-se no quadro das doutrinas do liberalismo econômico que preconizam a primazia da preferência do consumidor; de outro lado, oferece benefício aos trabalhadores que já têm inserção no mercado de trabalho formal. Para os demais, que não se enquadram na definição do público destinatário da política e que constituem mais de 50% do mercado de trabalho, será preciso aguardar outros tipos de iniciativa.

No geral, as políticas culturais – embora tenham afirmado discursivamente a ideia de economia da cultura – trabalham predominantemente no sentido de promoção e inclusão de formas de cultura popular, das periferias e dos excluídos dos circuitos de reconhecimento mais estruturados e institucionalizados no quadro das políticas públicas. Assim, começa-se a estruturar políticas para a diversidade cultural, com diferentes e múltiplas iniciativas relacionadas – por exemplo, ao samba, à capoeira e às artes populares; ou a povos e comunidades com identidades próprias, como os povos de terreiros, os indígenas, os quilombolas e os ribeirinhos. E têm sido elaboradas políticas voltadas a experiências culturais e estéticas variadas que se desenvolveram em diferentes âmbitos temáticos e territoriais.

Desde o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a grande crítica era a de que haveria nos governos da década de 1990 a primazia do mercado via incentivos fiscais, o achatamento da diversidade e o afastamento das decisões alocativas do debate público democrático. Os incentivos fiscais eram associados ao mercado e, com maior precisão, significavam que as empresas teriam poder alocativo e decisão sobre em que tipo de projeto e iniciativa investir. Assim, preconizaram-se reformas na política de financiamento, o fortalecimento do Estado e maior participação social nas decisões. O Vale-Cultura, porém, indica que algumas iniciativas do governo da presidente Dilma Rousseff na área têm significados diferentes daquelas do governo Lula e mostra que o governo se movimenta em zona ideológica permeada de ambiguidades e contradições. As empresas aderem voluntariamente – o que não poderia ser diferente –, e o consumidor, da mesma forma, escolhe receber ou não o vale.

O componente básico da infraestrutura institucional da área cultural vem dos dinamismos dos mercados e da iniciativa privada. Pequena parte, embora crescente, decorre de fomento por parte de recursos públicos. Ao pensar nas carências no que tange à estrutura cultural e à lógica dos mercados, não há muitas alternativas: é necessário pensar simultânea e urgentemente no fortalecimento dos orçamentos públicos ou no desenho de linhas de financiamento para a construção e a reforma de equipamentos culturais.

A ampliação das capacidades de ação estatal na coordenação de esforços de produção da infraestrutura cultural presume um papel do Estado na cultura, que vai além do seu aparato administrativo. Tal perspectiva envolve o compromisso de formular políticas culturais consistentes de formação de público – ou seja, que se voltem ao cidadão e que enfrentem as necessidades de educação estética e para a diversidade.

A consolidação dessas linhas de ação significa apontar para um Estado capaz de responder às necessidades e ao seu dever de atuar no âmbito das garantias dos direitos culturais, ao oferecer condições para formação integral mais consistente. O Vale-Cultura não fará isto sozinho.

A diversidade cultural – como questão associada à quantidade de bens produzidos e consumidos, eventualmente portadores dos mais altos valores culturais – pode ter no Vale-Cultura um correspondente; a diversidade cultural como qualidade relacionada às relações de tolerância, de reconhecimento do diferente e da interculturalidade – quer dizer, da possibilidade das trocas simbólicas nutrirem-se e enriquecerem mutuamente – é levemente estimulada pela política de consumo associada a este vale.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Nesta seção, lidar-se-á com os conceitos de cadeia produtiva, circuitos culturais, redes e movimentos sociais. Estes quatro conceitos não se resumem ao que será proposto neste trabalho. Há muitas questões teóricas e empíricas relacionadas a cada um. O que se deseja é mapear cada um destes de forma breve, para que mais à frente seja possível oferecer um quadro de conjunto para a análise dos editais da Funarte e, ainda, do edital lançado em conjunto pela Funarte e pela Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC) do MinC em 2012. Espera-se que o conceito de rede e, especialmente, o de circuito orientem – mesmo que de forma econômica – a análise. No que tange ao conceito de cadeia produtiva, este será auxiliar para interpretar o sentido das medidas recentes por parte da Ancine. O que se fará a seguir.

O conceito de circuito cultural, na acepção de Brunner (1985), chama atenção para o papel das instâncias organizacionais (Estado, mercado e comunidades) e para a necessidade de trabalhar um conceito operacional em políticas culturais. O conceito permitiria definir um caminho para a descrição dos diversos circuitos relacionados ao fazer cultural; em especial, nas linguagens artísticas conectadas a processos de comunicação institucional com públicos. Interessado na possibilidade de descrição empírica de produção e circulação de conteúdos, Brunner foca a atenção no papel das instâncias organizacionais, especialmente do Estado.

Em *Cultura Viva: avaliação do programa arte-educação e cidadania* (2010), o problema de Brunner (1985) ganhou outro significado. A questão central era, então, delimitar unidades conceituais capazes de orientar a ação pública na área cultural. O circuito era imaginado como percurso e possibilidade de organizar as relações entre os agentes. Localizá-los e associá-los a objetivos comuns e a ações estruturantes permitiria promover um potencial e maior nível de trocas. O conceito de circuito permite estabelecer comunicação entre agente e público. Imagina-se que as diferentes instâncias organizacionais – especialmente o Estado – poderiam intencionalmente fazê-lo não de forma discricionária, mas em diálogo com mercado e comunidades.

Naquele momento, o conceito ficou carregado com problemas de extensão semântica: englobava, como agentes da política avaliada, secretarias municipais, organizações não governamentais (ONGs), associações, sindicatos, coletivos políticos, movimentos sociais etc. Havia certamente uma confusão terminológica: o conceito de circuito ganhou, inusitadamente, sentido normativo, o que permitiu orientar a articulação dos agentes entre si e os públicos. Embora tenha sido a base para delimitar a política como política pública comunitarista, o conceito nem descrevia o que acontecia, tampouco servia como referência às ações.

De qualquer forma, o conceito foi adaptado para descrever os modos de vida das comunidades que faziam parte da política. Assim, o conceito original – relacionado às linguagens artísticas – passou a cobrir as culturas e as comunidades tradicionais que começavam a ser reconhecidas no quadro de referência das políticas de base comunitária. O quadro 1 expressa parte desta redefinição conceitual.

QUADRO 1
Conceitos de circuitos culturais

	Instância organizadora	Agentes	Distribuição	Exibição
Circuito cultural (Brunner, 1985)	Estado, mercado e comunidades	Empresas, autores e produtores individuais ou coletivos dos diferentes segmentos culturais (literatura, dança, teatro, audiovisual, artes plásticas etc.)	Empresas e instituições que promovem a comunicação entre a produção e o público	Instituições responsáveis pela exibição das produções artísticas e culturais
Circuito cultural	Estado, mercado e comunidades	Grupos sociais, sindicatos, ONGs, associações, comunidades, indivíduos e coletivos dos diferentes segmentos culturais e comunidades que compartilham modos de vida e produção cultural	Redes, comunidades e circuitos organizados pelas instâncias em escalas locais, nacionais, internacionais e outras de base territorial variada.	

Elaboração dos autores.

Depois disso, não sendo o *conceito-tipo* de circuito cultural muito adequado à descrição das relações entre agentes e sua comunicação com o público – nas comunidades, a instância organizacional, o agente e o público não são heterogêneos –, fez-se outro uso do seu significado. Sendo a cultura composta de práticas – portanto, sendo fluida, heterogênea, dinâmica, múltipla e móvel –, o conceito de circuito cultural serviria de referência tipológica para a descrição empírica do objeto, não mais nas suas relações com as políticas públicas, mas nas articulações locais com seus contextos. Como se escreveu,

Analiticamente o conceito de circuito apresentava uma vantagem. Ao descrever a cultura como um conjunto de práticas instáveis, moleculares, se desfaz do peso do próprio conceito de cultura, seus inevitáveis e múltiplos “interlocutores ocultos”. Estes se constituem de ideias gerais, imagens, metáforas que constituem o inconsciente analítico e político das reflexões a respeito de cultura (Estado, nação, república, democracia, povo etc.). Propomos outra descrição das práticas. Elas são plurais, descentralizadas, locais, instáveis, dinâmicas, abertas (Ipea, 2011, p. 20).

No primeiro momento, o conceito de circuito relacionava-se com políticas públicas e a instância organizacional estatal e, ainda, tinha forte conexão com o discurso de políticas culturais comunitarista. Resignificado, entretanto, o conceito afastava-se de Brunner (1985) em vários pontos. Enfatizava os processos e as singularidades da associação entre agentes e sua comunicação com públicos, e redefinia o público como os próprios agentes participantes nas produções. Perdia sua dimensão produtivista – ou seja, preocupação em organizar a comunicação

entre um produto e um público. O circuito aproximava-se do conceito de rede como espaço social capaz de relacionar atores de forma horizontal.

Entretanto, o conceito de rede não permite a formalização de conceitos próprios para a ação de política pública. As redes relacionam-se com processos conversacionais e de ação. O papel das instâncias organizacionais entra em curto-circuito, pois as redes não admitem relações verticalizadas. O Estado é caracterizado como tendo poder assimétrico, assim como o mercado. Por isto, para estas instâncias entrarem nos processos de rede, devem atender a regras e processos normativo-formais diversos, ou admitir o compartilhamento de decisões. Neste caso, surgem outras questões, como a de localizar os interlocutores legítimos, os interesses concretos que movimentam a rede – ou as redes – e inúmeros outros relacionados à construção de espaços de interlocução horizontalizada. Estas questões – não meramente teóricas – remetem às dificuldades ligadas à coordenação de ações entre atores, que se veem em relações não hierarquizadas e precisam definir objetivos comuns em suas decisões.

QUADRO 2
Conceito de rede

Redes	Indivíduos e coletivos relacionados a fazeres específicos	Objetivos coordenados e formas horizontais de agenciamento de ação; uso de instrumentos tecnológicos de articulação em rede	Ações compartilhadas entre número indefinido de participantes; os limites territoriais da ação também são indefinidos, ou, mais precisamente, são definidos conjuntamente
-------	---	---	---

Elaboração dos autores.

O conceito de rede já foi bastante discutido. Situa-se em contexto de forte pluralismo e crise de representação. Neste sentido, foram elaborados tipos – como os de redes temática, que têm número indefinido de atores que agenciam suas ações de forma horizontal, e os de redes de política, que delimitam seus interlocutores em função de objetivos pactuados politicamente. Há interseções entre estas. Por exemplo, algumas redes – muitas vezes, próximas a redes de movimentos sociais – se articulam com o Estado para troca de recursos específicos – como infraestrutura, equipamentos, recursos financeiros etc. – pressupondo grande dosagem de autonomia, sobretudo da sociedade civil. Em muitos casos, dadas as carências da sociedade civil, o Estado – além dos recursos financeiros – oferece meios de articulação em rede, especialmente recursos relacionados às tecnologias digitais. As redes articulam-se a partir deste ponto de forma independente.

Nas redes de políticas, o contexto é outro. Tendo em vista a otimização no uso dos recursos e outros efeitos, os objetivos são pactuados, assim como ações são articuladas – tanto na temporalidade quanto na territorialidade e na intensidade. Neste caso, a ideia de circuito ainda guarda potência, pois permite

organizar um percurso que os agentes podem fazer na sua comunicação mútua, bem como na troca de experiências e tecnologias sociais e culturais. E, ainda, possibilita recolocar a discussão do papel das instâncias organizacionais neste processo de pactuação de objetivos e ações, pela simples razão de dispor de informações tratadas de forma sistêmica e, portanto, capazes de orientar as decisões. Pressupõem-se, nesta situação, confiança mútua e capacidade de discussão das ideias, interesses e instituições.¹

As redes, entretanto, imaginam-se muitas vezes como movimentos sociais, com fortes identidades, interesses e ideologias. Estas se contrapõem, em razão de oposição, presente nos movimentos sociais, a outros atores, e demandam a partir de um princípio de totalidade ou de projetos políticos globais. Neste caso, a estratégia mais corrente é a demanda que articula os três princípios. E há usos políticos variados evidentes nesta situação. Não é caso de discuti-los, mas apontar que os movimentos sociais desafiam a imaginação de outras formas de relação entre Estado e sociedade civil e de espaços públicos estruturados a partir de regras diferenciadas das atuais.

Confrontada com a ideia de rede, a concepção de circuito cultural, inspirada em Brunner (1985), passa a assumir outro sentido – ou, no mínimo, passa a conviver com as práticas dos agentes culturais. No relatório do Programa Cultura Viva, por exemplo, escreveu-se que as redes aparecem como aquilo que dá sustentação para que os circuitos – que dizem respeito ao fazer cultural propriamente dito – efetivem-se (Ipea, 2011, p. 87). Para além da discussão a respeito de pormenores das redes, inclusive quando estas têm por principal característica a relação verticalizada estabelecida entre atores, o que se entende por circuito orienta o agir estatal.

A partir de agora – estabelecidas as notas presentes no conceito de circuito –, traçar-se-á um panorama dos editais publicados pela Funarte e analisar-se-á de que maneira a concepção de circuito, quando presente em documento editalício, é capaz de articular discurso e atores.

3.1 Os circuitos culturais e os editais da Funarte

Os espaços institucionais são universos com linguagens próprias que se formam com as práticas oficiais e não oficiais, os diálogos internos, a autorreferencialidade e visão de mundo predominante. No entanto, ainda que se esteja falando de mundos e linguagens no quadro das instituições, dificilmente é possível captar a totalidade de suas minúcias. As instituições e, por decorrência, as linguagens são não apenas aquilo que se vê e se declara, mas também pequenas escaramuças,

1. Essa assertiva implica a discussão de capacidades das instâncias organizacionais e dos agentes.

escondimentos e invisibilidades. Um dos usos da linguagem, então, passa a ser sua função metalinguística: disserta-se sobre a linguagem, porque se fala de práticas que se revelam por meio de documentos ou discursos. É inescapável, na análise de política, referir-se à linguagem que forma o espaço institucional.

Os editais publicados pelas instituições – neste caso, os editais da Funarte – acabam por inaugurar um espaço discursivo: o mundo dos editais. Este, por sua vez, é íntimo do mundo das políticas de cultura, de concepção própria de política pública. O campo da política impulsiona atores, inaugura determinadas visões de mundo, estabelece posições e produz significados. Pela amplitude e fusão de todos estes processos, algumas questões ficam “invisíveis”. Um excursão analítico pelos editais pode ser capaz de clarear os processos envolvidos e que, de certa forma, se relacionam ao Estado cultural e à constituição cultural.

Os circuitos culturais – em perspectiva macro – funcionam como verdadeiros objetos de ação pública que podem se dar em diferentes direções: patrimônio; artes; saberes; cultura popular; diversidade e democracia culturais; e reconhecimento de comunidades tradicionais. É justamente a dimensão antropológica de cultura – tudo é cultura – que é responsável por abarcar uma série de significados que não formam um todo coeso. No caso da cultura, tem-se fluxo de significados não normativos e múltiplos usos e interpretações; por isto, as referências que se fazem à cultura não são capazes de formatar uma definição estática que funcione como objeto de políticas.

A plurissignificação dada à cultura, no entanto, não é impeditiva à política, porque é possível identificar seu objeto: os circuitos culturais, responsáveis por operacionalizar boa parte do que é a política cultural. Aliás, o caráter mais significativo dos circuitos é justamente a relativa indeterminação de significados que circulam e que se submetem a processos conflitivos de reconhecimento e ressignificação. Para retomar a definição de Brunner (1985, p. 8), pode-se afirmar que os circuitos nada mais são que a constelação móvel e fluida na qual intervêm agentes diretos de produção simbólica, meios, formas comunicativas, públicos e instâncias organizativas (Estado, comunidade e mercado).

O uso do conceito de *circuito cultural* reconhece que expressões culturais múltiplas merecem tratamento específico a partir de suas peculiaridades. Ademais, os circuitos associam o diálogo de agentes culturais, comunidades e instituições públicas e envolvem dimensões social, estética e econômica. A comunicação entre os atores acaba por coordenar fluxos de ações que demandam arranjos diferentes, a depender dos padrões de ação do setor público com relação ao dinamismo dos circuitos culturais e ao encadeamento dos eventos que formam os circuitos (Barbosa, 2009, p. 276-277). Resta saber se é possível extrair dos editais publicados pela Funarte uma intenção de circuito cultural.

A Portaria nº 29/2009 do MinC dispõe sobre elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais. O edital nada mais é que uma chamada na qual estão presentes critérios de inscrição, valores de prêmio, fonte e montante do recurso total, bem como procedimentos de acompanhamento de execução do projeto vencedor. Algumas vezes, o edital pode ser publicado seguido por nota técnica que explicita melhor a forma de inscrever o projeto ou alguns conceitos que aparecem no texto. Em 2012, a Funarte publicou 49 editais com diversos desenhos (concessão de bolsas e prêmios por excelência artística, incentivo à produção e à capacitação de artistas, apoio à circulação de espetáculos e bens culturais e iniciativas direcionadas para formação de públicos) e voltados para as áreas setoriais: artes visuais, circo, teatro, dança e música.

Para que um edital impulse circuitos culturais, devem estar simultaneamente presentes alguns critérios. O primeiro é a indicação de participação dos agentes do campo cultural (produtores profissionais, empresas e associações voluntárias), os quais colocam em movimento meios (recursos do próprio indivíduo, como o movimento do corpo e a voz, ou além do indivíduo, no caso de transformação de objetos, como ocorre na pintura) que se comunicam com os públicos por intermédio de linguagens artísticas. O segundo critério é que esta comunicação se dê de forma não eventual, mas que seja intencional e organizada – isto é, que ocorra de forma a contemplar diferentes escalas territoriais, espaços culturais e públicos. Nestes casos, os circuitos podem ser considerados como parte de uma política cultural. Na ocasião de a comunicação dar-se em apenas um momento e local, pode-se ter política cultural, mas esta não seria baseada em circuito. Também neste caso – é indispensável dizer –, o circuito pode existir, mas este é, apesar do estímulo público, formatado pela via do mercado e da comunidade, e não como iniciativa intencional e planejada do poder público.

Assim, pode-se dizer que circuito cultural é um fluxo de atividades culturais articuladas, incluindo-se produção, transmissão e fruição. A produção é atividade realizada pelo agente por uso de meios físicos ou técnicos. A comunicação dá-se por intermédio da linguagem que o agente utiliza para comunicar-se com o público e pode ter apoio de diferentes mídias. A fruição é o contato e o acesso do público com a produção do agente. Esta última não carrega nenhum sentido normativo ou filosófico, mas implica apenas a ideia de acesso à produção. No entanto, não se desconsidera que os modos de vida têm uma dimensão estética e se comunicam com a fruição, e esta se refere ao caráter estético da experiência.

Manteve-se a sugestão de que os circuitos culturais envolvem dimensão estética ou artística, mas estes contêm algo mais: a ideia de que os modos de vida ou a experiência também se constituem em forma de circuitos culturais. As comunidades tradicionais, por exemplo, podem ser percebidas como agentes de produção e fruição do seu modo de vida, embora nem sempre sejam reconhecidas por linguagem artística específica.

Em síntese, *os circuitos são conjuntos de ações intencionais que articulam agentes de criação simbólica e sua comunicação, na forma de percursos que permitem a formação de públicos e o exercício da interculturalidade*. Os circuitos são realizados por agentes culturais e suas linguagens (teatro, dança, audiovisual, artes plásticas, literatura, cultura popular etc.). Destinam-se à formação de públicos e são articulados sistematicamente por formas de organização social (administração pública, mercado e comunidade) que permitem a relação entre este conjunto, seja na forma de trocas monetárias ou simbólicas, seja na produção de regras.

Os circuitos envolvem agentes culturais que produzem, comunicam sua produção, tecem redes de sociabilidade e aprendem mutuamente. A comunicação divide-se em difusão – quando a mensagem circula por meios ou mídias – e circulação. A circulação – de bens, eventos e pessoas – dá-se em escala territorial, quando se pode ter percurso ou itinerário bem definido no território, ou ocupação, quando as trocas ocorrem em equipamentos culturais precisos e únicos. Finalmente, tem-se a formação que pode estar envolvida em todos os editais, mas que possui em alguns destes seu objetivo central.

De maneira diversa do conceito utilizado por Brunner (1985), o conceito de circuito cultural usado neste trabalho inclui o critério de escala territorial – isto é, de *itinerário territorial* que um agente deve percorrer –, a fim de que a experiência estética, artística e cultural possa ser publicizada e circular entre territórios e públicos diferentes.

QUADRO 3

Componentes do conceito de circuitos culturais e suas relações

Agentes que produzem	Criadores	Bens (obras), eventos (espetáculos e <i>performances</i>) e conteúdos (mensagem)			
Comunicam	Difusão	Mensagens			
	Circulação	Bens, eventos e pessoas	Escala territorial	Percurso	Itinerário territorialmente definido
			Espaço definido	Ocupação	Bens e eventos em espaço definido
Tecem sociabilidades	Rede	Conjunto de intercâmbios simbólicos estruturados e coordenados entre agentes culturais e públicos			
Aprendem	Formação	Pessoal e de públicos			

Elaboração dos autores.

No caso dos editais que preveem circuitos como objeto, a instância organizativa é o poder público, que permite que os componentes se relacionem, assegurando o funcionamento do circuito. Se, por um lado, o Estado está presente para garantir a existência do circuito, por outro, ocorre uma espécie de descentralização das políticas na direção do campo cultural, já que as ações são operadas, a rigor, pelos próprios agentes.

Nem sempre é fácil identificar os componentes dos circuitos; nos editais, estes aparecem em forma de critérios correlacionados ao objetivo. De qualquer forma, guiando-se pelos componentes *agente cultural-meio-forma-formação de público-itinerário territorial*, ter-se-á noção de formato de editais – entre os 49 publicados em 2012 – que segue a lógica do circuito. O limite deste tipo de análise é que, por se ater aos documentos oficiais (o edital de abertura, a nota técnica que o acompanha e a portaria de resultado), não se beneficia do material contido nos projetos inscritos (a linguagem utilizada e a eventual preocupação do proponente com outras questões – diversidade étnico-racial, inclusão de grupos tradicionais, enfoque em comunidades locais etc).

De maneira mais geral, é possível identificar seis formas de editais. A classificação não é estanque; há editais com categorias de premiação distintas que podem ser de categorias diferentes de edital.

- 1) A primeira forma pode ser chamada de *edital de ocupação*; trata-se de uma espécie de contrato de concessão de salas da Funarte, em que o espaço cênico é cedido para que o proponente desenvolva projeto que atenda a critérios (quantidade e tipo de espetáculos, datas e períodos de ocupação) fixados no edital.
- 2) A segunda forma é o *edital de criação*, no qual o poder público premia com dinheiro aquele que melhor pontua em uma perspectiva de excelência técnica, originalidade de apresentação e adequação às exigências do certame; fazem parte deste tipo de edital premiações de obras literárias, composições, exposições de artes visuais e trabalhos acadêmicos.
- 3) O *edital de circuito* associa agentes, formas de comunicação e percursos territoriais definidos. É aquele em que a premiação não se esgota com a transferência do valor em dinheiro, mas é necessário que o proponente ofereça contraprestações – como apresentação gratuita ao público do projeto premiado, necessidade de continuidade de trabalhos já realizados, intercâmbio inter-regional de projetos, realização de trajeto de apresentação, entre outras. Em geral, é neste tipo de edital que se pode ver a política cultural baseada em lógica de circuito.
- 4) O *edital de formação* é a forma de edital que tem por objetivo a realização de eventos, pesquisas e iniciativas que visem à formação do artista e de agentes culturais. Em geral, trata-se de projetos que pretendem realizar seminários, oficinas, mostras e cursos que se direcionem ao próprio campo cultural.
- 5) O *edital de rede* é a forma de estimular as trocas simbólicas e o intercâmbio entre agentes culturais, tendo-se, evidentemente, conteúdos de formação.

- 6) O *edital de circulação* visa à comunicação entre obras, eventos e pessoas com públicos, mas sem a ideia de incentivos específicos à produção.

A distribuição dos editais e dos valores a serem alocados encontra-se na tabela 1A. O maior número de editais da Funarte é de ocupação, 26, que corresponde a 22% dos recursos. Os editais de criação são em menor número, doze, mas implicam 34,5% dos recursos.

TABELA 1
Editais da Funarte (2012)
1A – Por tipo

Tipo	Nº	Valor (R\$)	%
Circuito	3	7.860.000	14,92
Circulação	1	3.880.000	7,37
Criação	12	18.179.660	34,52
Formação	3	1.286.990	2,44
Ocupação	26	11.632.800	22,09
Rede	4	9.824.864	18,66
Total	49	52.664.314	100

1B – Por área

Área	Nº	Valor (R\$)	%
Arte e cultura	1	2.795.664	5,31
Artes cênicas	7	6.505.200	12,35
Artes circenses	3	4.480.000	8,51
Artes visuais	9	11.774.100	22,36
Dança	4	7.384.000	14,02
Literatura	3	1.387.000	2,63
Música	11	9.354.750	17,76
Teatro	9	8.675.200	16,47
Teatro de boneco	2	308.400	0,59
Total	49	52.664.314	100

1C – Instrumento de política

Instrumento	Nº	Valor (R\$)	%
Bolsas	166	6.143.014	11,66
Prêmios	667	27.641.400	52,49
Projetos	106	18.879.900	35,85
Total		52.664.314	100

Elaboração dos autores.

A tabela 1B também apresenta os editais da Funarte, em 2012, por área. Neste caso, as categorias de áreas não são mutuamente excludentes –

a categoria das artes cênicas, por exemplo, é composta por teatro, circo e dança, simultaneamente.

Total: um edital de arte e cultura que se refere à atuação de pontos de cultura (5,3% do orçamento total dos editais); sete editais de artes cênicas (sem especificação, podendo ser dança, teatro ou circo) com 12,3%; três de artes circenses (8,5%); nove de artes visuais (22,3%); quatro de dança (14%); três editais de literatura (2,6%); onze editais de música (17,7%); nove de teatro (16,4%); e dois de teatro de bonecos (0,59%).

A tabela 1C também apresenta os editais por instrumentos de política, sendo que cada um destes gera necessidades diferenciadas de prestação de contas e fluxos administrativos. O número de prêmios chega a 667, correspondendo a 52,49% do valor total dos recursos. O número de projetos é de 106, concernindo a 35,8%; finalmente, as bolsas, que são em número de 166 e representam 11,66% dos recursos.

3.2 Política do audiovisual

Audiovisual é cultura e parte das cadeias de valor

As empresas movimentam-se nos mercados procurando posicionar-se de forma competitiva e também protegendo posições conquistadas. Estas implicam lucros e informações privilegiadas, o que redundam em capital econômico e capacidade de empreender novas jogadas. Em muitos casos, estas movimentações se associam a estratégias de inovação, ao encontro com as preferências do consumidor e com suas capacidades de transacionar ao preço exigido. O exercício do monopólio do poder econômico pode ser contrário não somente à concorrência, aos fornecedores e aos clientes, mas também à própria eficiência dos mercados. Delimitar as cadeias de valor, suas forças e suas falhas permite analisar os mercados, na medida em que se desenha uma visão sistêmica.

As cadeias de valor podem ser descritas da seguinte forma, segundo o quadro 4.

QUADRO 4

Cadeia de valor do audiovisual

	Produção	Infraestrutura	Distribuição	Exibição
Cadeia de valor de audiovisual e cinema	Empresas responsáveis pela elaboração e pelo desenvolvimento de filmes	Empresas que alugam cenários, equipamentos e infraestrutura às empresas produtoras	Empresas que promovem a comunicação entre a produção e as "janelas" de exibição (cinema e <i>home video</i>)	Grupos responsáveis pela exibição comercial dos filmes nas salas de cinema

Fonte: Michel e Avellar (2012).

Efetivamente, a análise das cadeias de valor – inclusive em mercados de produção de conteúdos, como são os mercados culturais – envolve estratégias

de defesa de identidade e ações de proteção de produções que carregam valores de distinção de grupos e até mesmo de países. Seja como for, a análise pressupõe dinanismos econômicos que – ainda que regulados por instâncias organizacionais – funcionam basicamente na forma dos movimentos estruturalmente relacionados a mercados dinâmicos. A seguir, desdobram-se reflexões a respeito de cadeia de valor do audiovisual, em perspectiva com as políticas desenvolvidas, sobretudo, pela Ancine.

Muitas das ações e medidas na área das políticas públicas apenas podem ser compreendidas no contexto de problemas e desafios historicamente enfrentados. A tradição de ação estatal no âmbito do cinema brasileiro data da década de 1930, com ações pontuais e desconectadas e de sentido ambíguo. Ora as medidas protecionistas orientavam-se para a constituição de cadeia de valor, ora para a educação e ora para a valorização das ações estatais, para não dizer que tinham relação com a construção de um imaginário nacional e que serviram a motivações da propaganda governamental. Historicamente, porém, os desafios permaneceram. A questão acerca do que deveria ser a área do cinema e do audiovisual (se um setor industrial ou cultural) ainda é pertinente. O setor deve ser articulado em forma de matriz ou sistema, ou deve privilegiar segmentos, sustentando-os com recursos públicos? As respostas a estas questões não apenas são múltiplas e orientarão as ações em sentidos diversos e contraditórios, mas também formam uma tradição de política a repor questões e desafios em termos que se repetem sem serem os mesmos.

O objetivo desta seção é reconstruir rápida e estilizadamente alguns dos elementos dessa tradição, que dão sentido à atuação da Ancine nos últimos anos e oferecem elementos para a interpretação das iniciativas do órgão em 2011 e 2012. O que se quer é dar sentido à Lei nº 12.485/11. Esta instituiu cotas de produtos brasileiros e independentes para exibição na TV paga (serviço de acesso condicionado) e também destinou pelo menos 10% das receitas do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) a produções voltadas para exibições em canais comunitários, universitários e de programadoras independentes. Portanto, esta lei articula o fomento da produção audiovisual brasileira com outras janelas de exibição que não o cinema, como, por exemplo, a televisão paga.

Após as primeiras intervenções do Estado no setor audiovisual – ocorridas na década de 1930, com o desenvolvimento de políticas protecionistas para a exibição de filmes brasileiros –, somente em 1969, com a criação da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), foi consolidada política ampla neste campo. Naquele momento, foi possível, inclusive, a operação direta do Estado como agente da cadeia produtiva do cinema; em 1973, a empresa já atuava na distribuição, tendo tido seu papel gradualmente ampliado. No início da década

de 1990, em meio a inúmeras crises e acusações de particularismos, no quadro ideológico do governo do presidente Fernando Collor de Mello, a Embrafilme foi alvo privilegiado do desmonte das instituições culturais e, com o MinC e inúmeras outras instituições, extinta. O cinema ficou órfão, e para o setor do audiovisual foram criadas as leis de incentivo, a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) e a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993).

A Lei Rouanet criou o Programa Nacional de Cultura (PRONAC), prevendo mecanismos de fundos públicos e privados. Na época, mesmo com as críticas e as acusações de liberalismo, reconhecia-se que o financiamento público não poderia ser realizado exclusivamente a partir de patrocínios e doações privadas, em muitos casos – embora não de forma generalizada – motivadas por interesses mercadológicos e pessoais, sem perspectiva de fomento de ações mais amplas, baseadas em critérios culturais e que, possivelmente, sem mecanismos públicos, não encontrariam abrigo dos mercados. Isto também vale para a Lei do Audiovisual.

Embora as leis de incentivo tenham surtido efeitos positivos na produção brasileira – data daquele período o chamado Cinema da Retomada –, estas não atuavam nos elos da cadeia cinematográfica de forma integral. Fomentavam a produção, mas não alcançavam a distribuição e a exibição. A Lei Rouanet também previa financiamento direto por meio de recursos fiscais, por intermédio do Fundo Nacional de Cultura (FNC), além de programas desenvolvidos pelo MinC, por meio da Secretaria do Audiovisual. O III Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em Porto Alegre em 2000, marcou a renovação das políticas direcionadas para o cinema, ao propor a criação de uma instituição pública de fomento, regulação e fiscalização na forma de agência independente.

A criação da Ancine em 2001 ofereceu ao setor uma institucionalidade mais robusta, com maior capacidade de realizar ações de fomento, que se consolidaram e diversificaram, mas também de regulação e fiscalização. Nos desdobramentos desse processo, o FSA foi instituído pela Lei nº 11.437/2006 – e regulamentado pelo Decreto nº 6.304/2007 –, introduzindo, como uma categoria de programação específica do FNC, novas formas de aplicação de recursos e com a intenção de atuação sistêmica na cadeia do audiovisual.

O FSA possui gestão compartilhada entre governo (MinC e Ancine), agentes financeiros e representantes do setor audiovisual, que compõem o Comitê Gestor do FSA (CGFSA). O comitê define diretrizes, delimita prioridades para aplicação de recursos, estabelece normas e critérios para a análise e a seleção de projetos, bem como acompanha e avalia a implementação das ações anualmente. A agência é responsável pela operacionalização executiva, monitora a aplicação de recursos e a execução financeira, presta apoio técnico e administrativo e serve de suporte à atuação dos agentes financeiros. O Artigo 5º da Lei nº 11.437/2006 define o Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como agente financeiro e prevê credenciamento de outras instituições financeiras pelo CGFSA; a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) foi credenciada em 2008.

Então, se no primeiro ciclo, na década de 1930, o Estado toma medidas desarticuladas e fragmentadas para o setor, no ciclo seguinte, que abrange as décadas de 1960 e 1970, as políticas setoriais são seguidas por forte centralização, com atuação direta e sistêmica do Estado por meio de empresa de economia mista. Os anos 1990, por seu turno, serão caracterizados pela baixa capacidade de elaboração de políticas integradas, mas com forte produção de filmes, e serão seguidos – a partir da criação da Ancine – por um ciclo de gradual institucionalização de política pública sistêmica para o setor.

Os recursos do FSA são oriundos da própria atividade audiovisual, por meio da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Condecine), além de outras receitas previstas no Artigo 2º da Lei nº 11.437/2006, tais como percentual do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Entretanto, os recursos não são resguardados de eventuais contingenciamentos pelo governo federal. Mesmo nesta condição, o FSA constitui-se em mecanismo de fomento à indústria audiovisual, ao atingir toda a cadeia produtiva e associar diferentes formas de operações financeiras. Este fundo foi instituído com o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Pró-Infra).

Foram criadas quatro linhas ou modalidades de financiamento: linha A: produção cinematográfica; linha B: produção independente para a TV; linha C: aquisição de direitos de distribuição; e linha D: comercialização – em salas de exibição. Mais tarde, em 2010, foram criadas a linha E: expansão do parque exibidor – alinhada com a linha Programa BNDES para o Desenvolvimento da Economia da Cultura (PROCULT) – e a linha F: projeto Cinema na Cidade, tendo como agente financeiro a Caixa Econômica Federal (CEF), com o objetivo de implantar complexos exibidores em municípios de pequeno e médio porte, em parceria com as secretarias estaduais e municipais.

O FSA veio suprir lacunas no fomento a elos da cadeia produtiva do audiovisual, que não eram contempladas pelo modelo de financiamento por meio dos incentivos fiscais. Há reinvenção de formas mais antigas de financiamento: as operações buscam sinergias entre recursos públicos e privados, mas os investimentos são retornáveis. Os chamados recursos não reembolsáveis ainda são usados, mas em casos excepcionais. Portanto, a modalidade de investimento reproduz – em outra situação – o modelo usado no período da Embrafilme, que representa

financiamento de operações, como adiantamento sobre renda – ou seja, operação de risco compartilhado entre agente público e privado.

A partir de 2011, o BNDES tornou-se o agente financeiro central do FSA. O banco incorpora repasses do orçamento anual do FSA e responsabiliza-se pela contratação e pela supervisão das instituições que operacionalizarão as linhas de ação deste fundo. Em 2010, a FINEP afirmara a dificuldade de operar o FSA em decorrência do fato de a remuneração pela administração das linhas deste fundo não cobrir despesas administrativas e de recursos humanos.

Em 2011, não houve chamada pública; em 2012, o CGFSA credenciou o Banco Regional e de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) como agente financeiro do FSA. Os valores deste fundo para 2012 somam os recursos de 2011. A Lei nº 12.485/2011 também prevê a regionalização da produção e destina 30% das receitas do FSA para produtoras das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como também o uso de critérios de localização da produção da obra, residência dos artistas e técnicos e a previsão de contratação de serviços locais vinculados ao projeto. Em 2012, o BNDES anunciou novas operações de financiamento para a abertura de 43 novas salas de cinema.

Ainda em 2012, foi instituído o programa Cinema Perto de Você (Lei nº 12.599/2012), com os seguintes eixos de atuação: *i*) Projeto de Investimento e Crédito (complexos de exibição); *ii*) projeto Cinema na Cidade; *iii*) Projeto de Desoneração Tributária; *iv*) Projeto de Sistema de Controle de Bilheteria; e *v*) digitalização do parque exibidor.

A ampliação da base de arrecadação da Condecine para prestadoras de serviços de telecomunicações propiciou a expectativa de, já em 2012, aumentar a arrecadação adicional ao FSA. Segundo afirmação do diretor-presidente da Ancine, em junho de 2012, a expectativa de arrecadação montava a R\$ 819 milhões, dos quais R\$ 400 milhões já estariam incorporados ao FSA (Lauterjung, 2012). Além disso, o diretor-presidente da agência estimava “que mil horas adicionais de programação serão produzidas por ano com os efeitos da nova lei” (*op. cit.*), desafio que exigirá maior articulação da rede de produtores, emissoras, programadoras, universidades, governos estaduais e agentes financeiros regionais. Evidentemente, há um limite operacional ao FSA.

O fundo é componente do FNC, tem recursos próprios e se alinhará com outros fundos setoriais. Os agentes da cadeia produtiva já demandam outra estrutura para gerir os recursos, o que parece bastante razoável à luz da dinâmica política da gestão do FNC. Se o FSA demonstra a intenção de atuação em toda a cadeia do audiovisual, ao expandir a exploração de obras audiovisuais de modo a gerar rentabilidade e fortalecimento da cadeia de valor e da sustentabilidade, carece, ainda, de modelo mais ágil e flexível de gestão financeira.

O Brasil tem considerável potencial para a criação de uma indústria audiovisual sustentável, em razão de seus recursos internos. Tem grande população, mercado interno dinâmico – com níveis de renda e consumo em crescimento – e concentração demográfica. Entretanto, em contraste com estes vigorosos dinamismos e potenciais, o parque exibidor é pequeno e são reduzidos os espaços para as produções independentes, inclusive na televisão. Até mesmo neste quadro, há elementos promissores, relacionados, por um lado, ao gradual aumento das parcerias entre produções independentes com emissoras e programadoras e, por outro, às janelas oferecidas pelas novas mídias eletrônicas e digitais, que permitem explorar novas interfaces. Também se visualiza a abertura de mercados, especialmente por meio de coproduções internacionais.

TABELA 2
Chamadas públicas do FSA/Ancine
(Em R\$)

Linha	Chamada pública	Seleção	Inscrições		Valor disponibilizado
			Início	Fim	
A	Prodecine 01/2012	Concurso	21/05/2012	06/07/2012	50.000.000
	Prodecine 04/2012	Fluxo contínuo	04/06/2012	31/05/2013	40.000.000
B	PRODAV 01/2012	Fluxo contínuo	18/06/2012	31/05/2012	55.000.000
C	Prodecine 02/2012	Fluxo contínuo	31/05/2012	31/05/2013	50.000.000
D	Prodecine 03/2012	Fluxo contínuo	11/06/2012	31/05/2013	10.000.000

Fonte: Ancine e Brasil (2012).

3.3 Mais Cultura nas Escolas

O programa Mais Cultura nas Escolas é iniciativa do Ministério da Educação (MEC) e do MinC e tem por finalidade reunir as experiências culturais aos projetos pedagógicos de escolas públicas ativas, em 2012, no Programa Mais Educação e no Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), do MEC. Em razão disto, é preciso que pelo menos um professor esteja envolvido no programa para que as atividades artísticas e culturais dialoguem com o dia-a-dia e o trabalho da escola. Esta seção descreve o programa e dialoga – mesmo que indiretamente – com a seção temática deste capítulo, em que se discutirá a questão da educação das artes na escola a partir da perspectiva do trabalho.

O Programa Mais Educação tem como base legal a Portaria Interministerial nº 17/2007 do MEC e tem por objetivo a ampliação da jornada escolar e da organização curricular, a partir da perspectiva de educação integral, em torno dos seguintes macroeixos: acompanhamento pedagógico; meio ambiente; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção

da saúde; educomunicação; investigação no campo das ciências da natureza; e educação econômica.

O ProEMI, por sua vez, instituído pela Portaria nº 971/2011 do MEC, prevê redesenho curricular que tenha por escopo a integração curricular (macroeixo obrigatório) a eixos optativos: leitura e letramento; iniciação científica e pesquisa; línguas estrangeiras; cultura corporal; produção e fruição das artes; comunicação; cultura digital e uso de mídias; e participação estudantil. Todos estes eixos se ancoram nas dimensões das diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio, quais sejam: trabalho, ciência, cultura e tecnologia.

Atualmente, há pouco mais de 30 mil escolas integradas a esses programas e, por esta razão, imagina-se que encaram o uso de espaços alternativamente com a presença de agentes educativos, além dos que já estão consolidados na estrutura da gestão escolar, o que seria o ambiente propício aos objetivos do Mais Cultura nas Escolas. Além disso, o suporte financeiro do Programa Mais Educação e ProEmi é dado pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – instituído pela Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do programa.

Por ter beneficiários em comum com o Programa Mais Educação e o ProEmi, o Mais Cultura nas Escolas acaba aproveitando a mesma estrutura de transferência de recursos destes programas, a qual se pauta no princípio de autonomia de gestão das escolas, permitindo a racionalização e a simplificação dos procedimentos administrativos. Assim, embora o Mais Cultura nas Escolas tenha sido instituído em 2012, somente em 2013 foi colocado em funcionamento, porque a base orçamentária se fixou apenas com o PDDE.

Para que as escolas encontrem iniciativa cultural parceira, é necessário que as secretarias municipais e estaduais de educação coloquem-se em diálogo com as secretarias e os demais órgãos de cultura. As representações regionais do MinC podem auxiliar neste processo de localizar iniciativas nos territórios das escolas. A intersetorialidade, no âmbito federal, é condição indispensável para o êxito do programa.

O Mais Cultura nas Escolas representa um passo à frente, uma forma de potencializar o que vem sendo feito pelo Programa Mais Educação e pelo ProEmi. A Resolução FNDE nº 30, de 3 de agosto de 2012, é o fundamento legal do Mais Cultura nas Escolas; é nesta resolução que se encontram as especificidades das atividades abarcadas pelo programa, critérios que dizem respeito a agentes intermediadores, as atividades culturais parceiras das escolas e disposições sobre destinação de recursos.

De maneira geral, o programa Mais Cultura nas Escolas, do MEC e do MinC, tem configuração mais aberta; a resolução não fixa metodologias de abordagem, conteúdos a serem desenvolvidos, distribuição de carga horária, número de alunos a serem envolvidos no projeto ou local e horário das atividades. A falta desta regulamentação acaba por transferir para a escola o planejamento das iniciativas artísticas e culturais que melhor se adequem à sua realidade e ao território em que se encontra. A exigência que se faz é que os projetos instaurem diálogos com eixos temáticos, sem a obrigação – como ocorre no Programa Mais Educação – de que as atividades ocorram cinco dias na semana em horário complementar ao das aulas. O objetivo e a forma como se dará o andamento das atividades devem ser definidos em conjunto pela escola e pela iniciativa cultural parceira.

Os planos de atividades culturais da escola são abertos a todos os tipos de linguagem (artes visuais, teatro, dança, circo, audiovisual etc.) e devem indicar a qual ou quais eixos se alinham: residência de artistas para pesquisa e experimentação nas escolas; criação, circulação e difusão da produção artística; promoção cultural e pedagógica em espaços culturais; educação patrimonial; cultura digital e comunicação; cultura afro-brasileira; culturas indígenas; tradição oral; e educação museal. O Mais Cultura nas Escolas não serve ao incentivo de oficinas de práticas artísticas ou financiamento de eventos desvinculados destes eixos, mas, sim, a processos de aprendizado mais abrangentes e aprofundados que orientam o trabalho dos professores.

A iniciativa cultural parceira é mediadora, e sua existência é obrigatória para que a escola possa participar do programa Mais Cultura nas Escolas. Entende-se por iniciativa cultural parceira a pessoa física ou jurídica ou grupos formais e informais (artistas, grupos, pontos de cultura, museus, bibliotecas e espaços culturais) que trabalhem com os mais diversos tipos de linguagem e nos eixos de atuação. Para que a iniciativa cultural parceira seja avaliada, é necessária a apresentação de portfólio (registro de experiências culturais com imagens e textos descritivos) e de histórico de atuação (informações importantes sobre as atividades desenvolvidas anteriormente pela iniciativa cultural parceria, especialmente aquelas em diálogo com os eixos temáticos escolhidos).

Os recursos destinados ao Mais Cultura nas Escolas, derivados do PDDE, não podem ser utilizados para o pagamento de agentes públicos da ativa; por esta razão, professores das secretarias de educação não podem atuar como iniciativas culturais parceiras. Além disso, a figura do monitor voluntário, presente no Programa Mais Educação, não tem lugar no programa Mais Cultura nas Escolas. Aliás, muito embora não haja impedimento legal, o documento básico a respeito do programa recomenda que a escola estabeleça parcerias com pessoas ou grupos que não estejam

envolvidos no Programa Mais Educação. De qualquer forma, caso a escola opte por parceria com monitor voluntário, este deve sair do Programa Mais Educação e aderir ao Mais Cultura nas Escolas, devendo apresentar portfólio e histórico de atuação e, além disso, projeto diverso daquele desenvolvido nas atividades do Programa Mais Educação.

Ao contrário do professor comunitário remunerado do Programa Mais Educação, o coordenador do programa Mais Cultura nas Escolas é pessoa física não remunerada por esta função que pode ou não ser ligada ao quadro de servidores da escola e deve acompanhar o desenvolvimento do plano de atividade cultural da escola. A escolha do coordenador é livre e deve ocorrer entre a escola e a iniciativa cultural parceira.

No que tange aos recursos, estes são repassados em parcela única após o plano de atividade cultural da escola ser aprovado pela prefeitura e pela secretaria distrital ou estadual e validado no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) por representantes da Secretaria de Políticas Culturais (SPC) do Minc e da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC.

Os recursos devem ser executados de forma a garantir o desenvolvimento de atividades por período mínimo de seis meses e ser empregados em aquisição de materiais de consumo, contratação de serviços culturais necessários às atividades artísticas e pedagógicas, admissão de serviços diversos relacionados às atividades culturais, locação de instrumentos, transporte, equipamentos e aquisição de materiais permanentes. A adequação entre distribuição de recursos e atividades propostas é critério que integra a seleção de projetos.

O montante a ser transferido às escolas varia de acordo com o número de alunos, de maneira que somente as despesas de capital (aquisição de materiais permanentes) têm fixado o valor máximo de dispêndio, conforme a tabela 3. Os valores não gastos devem ser devolvidos ao PDDE/FNDE. Atualmente, 1.448 escolas tiveram projetos selecionados.

TABELA 3
Estrutura de repasses do programa Mais Cultura nas Escolas
(Em R\$)

Número de alunos	Valor do repasse para despesas de custeio	Valor do repasse para despesas de capital	Valor total por escola
Até 500	18.000,00	2.000,00	20.000,00
501 a 1.000	18.500,00	2.500,00	21.000,00
Acima de 1.000	19.000,00	3.000,00	22.000,00

Elaboração dos autores.

4 TEMA EM DESTAQUE: TRABALHO NO MINC

As instituições públicas podem ser analisadas em três perspectivas diferentes: como pilar da ordem pública, como resultado de valores sociais e como sistemas autoconstruídos (Thoening, 2010). Em qualquer caso, as análises empiricamente fundamentadas advertem para o fato de que o comportamento das instituições tem descrição empobrecida nas análises funcionalistas, behavioristas, estruturalistas e formalistas. As instituições públicas não são mecanismos neutros, passivos, mas compõem-se de inúmeros grupos com identidades políticas e sociais variadas; portanto, são estruturas instáveis, fragmentadas e compósitas. A estabilidade das instituições e o atingimento de objetivos envolvem a articulação e a interação interna e suas interdependências com o contexto envolvente.

De fato, as questões dos recursos humanos e administrativos têm sido tratadas como ferramentas. Os gestores dizem frequentemente que uma política ou um programa não funcionou por não contarem com tais recursos em quantidade e qualidade suficientes. É uma simplificação plausível, mas – deve-se dizer, de qualquer forma, em todas as letras – uma simplificação. Há várias maneiras de abordar os problemas relacionados a este tipo de recursos: políticas governamentais, organização de processos internos à administração (cargos, funções, remuneração e desempenho), aspectos demográficos e socioeconômicos, adequação dos recursos humanos em relação aos objetivos estratégicos das organizações públicas etc. (Nogueira e Cardoso Junior, 2011).

As necessidades do MinC, no que se refere aos seus recursos humanos, já foram apontadas em diferentes momentos e envolvem muitos dos sentidos anteriormente mencionados. A reflexão atual indica as tendências dos recursos humanos no MinC, entre 1997 e 2011.

Pode-se dizer que o ministério repousa suas ações em três objetivos principais, quais sejam: *i)* converter o conjunto da sociedade em admirador das obras consagradas e legítimas; *ii)* desenvolver as expressões das culturas populares autônomas, promovendo-as e estabelecendo-as como sistema de legitimidades alternativas; ou *iii)* estimular a criação artística para o enriquecimento das demais produções culturais em diálogo e interação constante.

Embora normalmente se toque discursivamente em um quarto objetivo, que relaciona a cultura com questões do desenvolvimento e como recurso para aumento da qualidade de vida, não se dispõe de mecanismos claros para atuação efetiva em relação a este objetivo. Por sua vez, os programas existentes já contribuem de alguma forma para o enriquecimento do repertório cultural no Brasil.

Todavia, há de apontar-se para o fato de que uma das razões para a baixa efetividade e as dificuldades de gestão das políticas culturais se refere à complexidade dos problemas a serem enfrentados e à sua magnitude. Por sua vez, é sabido que os recursos para as políticas culturais são modestos relativamente e aumentaram gradualmente em termos absolutos, nas décadas de 1990 e 2000.

Para melhor precisar, deve-se dizer que o comportamento dos recursos humanos – embora não tenha sido errático – aumentou nos últimos anos, sofrendo oscilações relacionadas a inúmeros fatores; entre estes, os ciclos econômicos, as contrações fiscais e os processos de reforma previdenciária, momentos nos quais houve corrida para as aposentadorias.

Como afirmaram Cardoso Junior e Nogueira,

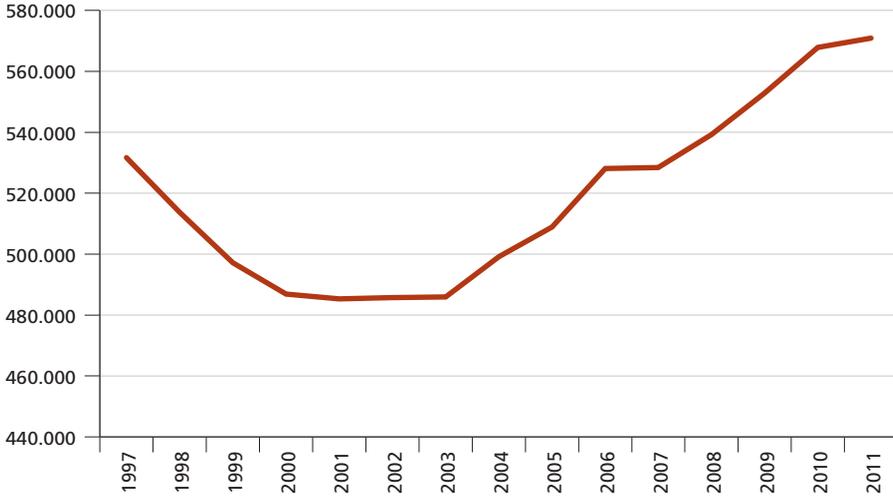
o movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não foi explosivo e se mostrou suficiente para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. (...) ao longo do período em estudo, houve, em particular, uma preocupação em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante reforço a carreiras em áreas estratégicas, tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e reguladora (Cardoso Junior e Nogueira, 2011, p.11).

A questão em foco neste capítulo é diversa da que esses autores trazem, mesmo acompanhando-a passo a passo, a saber, pontuando como este movimento geral dialoga com a área cultural do governo. Todavia, algumas diferenças aparecem logo de início pela escolha dos pontos de referência. A preocupação de Cardoso Junior e Nogueira (2011) era refutar a hipótese do inchaço da máquina pública, e eles escolheram 1991 como ano de referência da comparação.

A preocupação dos autores deste estudo é estabelecer o comportamento dos recursos humanos do MinC; portanto, a estabilidade institucional depois de 1995 interessa de forma mais aguda. Começa-se com o comportamento dos recursos humanos federais a partir de 1997, no gráfico 1.

A linha de tendência do gráfico aparentemente contraria o estudo anteriormente citado. O aumento no contingente de recursos humanos do governo federal é visível e inofismável, somando no período 39.200 novos servidores; entretanto esta elevação é de somente 7%. Então, pode-se dizer que o aumento dos recursos humanos no período, longe de parecer explosivo, é um pouco maior que a reposição.

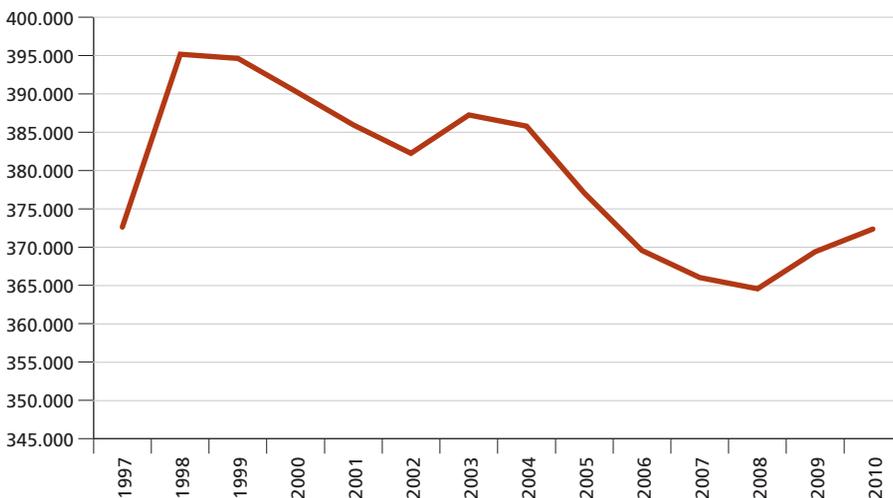
GRÁFICO 1
Evolução dos recursos humanos do governo federal (1997-2011)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

Ainda se deve lembrar do processo natural das aposentadorias e dos inúmeros movimentos defensivos que os servidores fizeram, em decorrência das mudanças das regras previdenciárias. Não é à toa que 1998 e 2003, marcados por reformas previdenciárias, apresentam picos de aposentadorias.

GRÁFICO 2
Evolução das aposentadorias do governo federal (1997-2010)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

No que se refere aos gastos do governo com pessoal, Cardoso Junior e Nogueira (2011) mostram que estes não saíram do controle do governo, pois – em termos percentuais – tais gastos se mantiveram praticamente constantes ao longo do período, especialmente no período de crescimento econômico da primeira parte dos anos 2000.

Os autores também são otimistas em relação aos aspectos qualitativos da força de trabalho, dado que os servidores são selecionados por concursos públicos, com exigência de escolaridade superior. O tipo de contratação – predominantemente de tipo “estatutário”, em contraste com as formas de contratação precárias de períodos anteriores – geraria, segundo eles, “mais coesão e homogeneidade no interior da categoria, aspecto considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado em longo prazo” (Cardoso Junior e Nogueira, 2011, p. 240).

Neste estudo, adota-se essa tese otimista, em função do escopo da reflexão; a gestão e a qualificação dos recursos humanos são, todavia, mais complicadas que a suposição algo simplista acerca da existência de relações causais entre a forma dos vínculos jurídicos do servidor, a coesão de interesses em torno das atividades administrativas e suas relações com a produção do bem público. Estas conexões não são demonstráveis, e não se acredita que o sejam sem delimitações institucionais e pesquisas mais aprofundadas. As instituições e sua historicidade certamente contam, mas como sistemas complexos de ação social que produzem significações e movimentam símbolos e rituais para justificarem-se e, também, estabilizar relações internas e com o contexto.

De qualquer modo, são assinaláveis algumas tendências globais dos *recursos humanos* no governo federal e, depois, no MinC.²

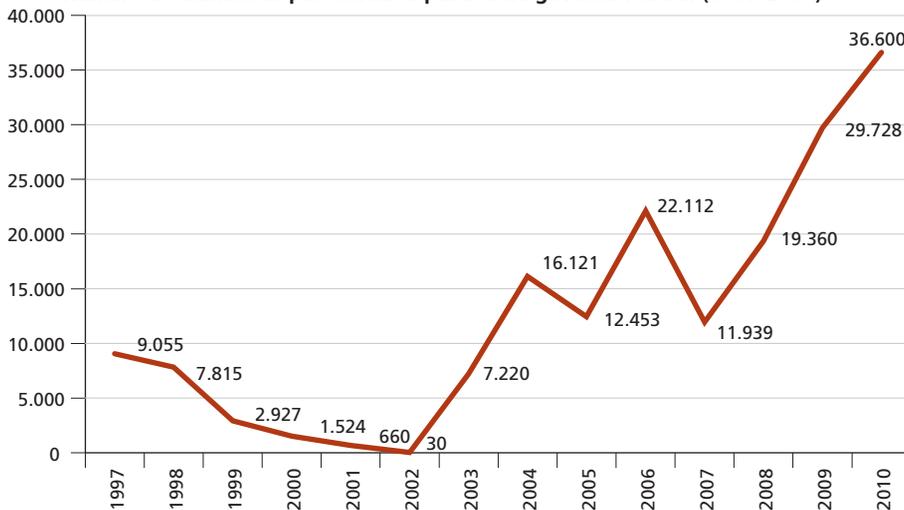
Em 1997, pouco mais de 9 mil servidores foram admitidos por concurso. Ao contrário do número exíguo daquele ano, em 2010, o número de admitidos chegou a 36,6 mil servidores, como se constata no gráfico 3.

Esse comportamento decorre da administração de pessoal, que – ao longo do primeiro governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso – privilegiou a redução do pessoal ativo por intermédio de contenção do número de ingressados por concurso público e uso da CLT para preenchimento de funções não essenciais do Estado. No segundo governo, o contexto de restrição fiscal levou a forte restrição de gastos com pessoal, inclusive com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000.

2. Para aprofundamento analítico e melhor contextualização histórica geral a respeito do tema, recomenda-se Loureiro *et al.* (2010).

GRÁFICO 3

Número de admissões por concurso público no governo federal (1997-2010)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

Depois de 2004, no quadro de crescimento da economia do primeiro governo Lula, teve início o momento de expansão das ocupações no setor público. Foi um período de reabertura de concursos públicos dirigidos ao pessoal permanente e temporário de áreas prioritárias e para a substituição de terceirizados – ou seja, contratados informais de cooperativas e entidades privadas, bem como por agências internacionais (Cardoso Junior e Nogueira, 2011, p. 244).³ Entre 2003 e 2010, mais de 155 mil servidores foram admitidos.

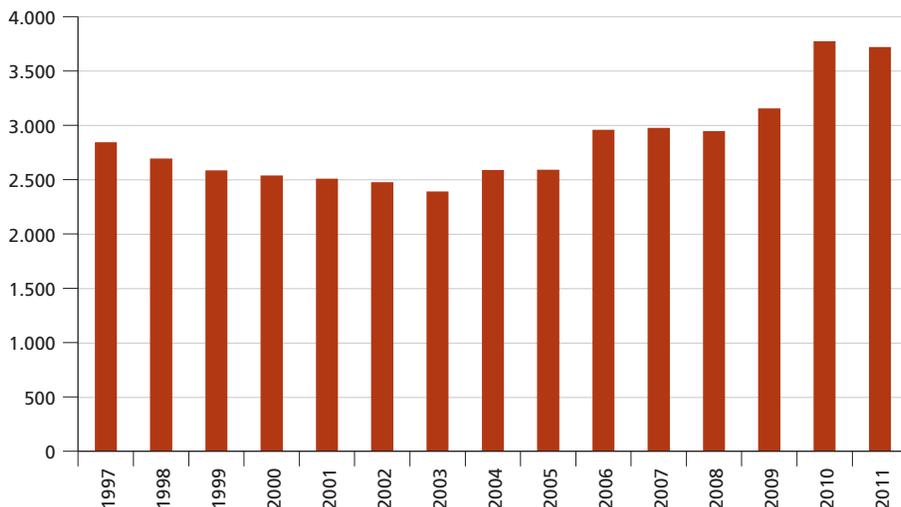
Dessa maneira, de forma sintética, pode-se indicar que houve a reposição de pessoal por intermédio de concursos e, também – segundo Cardoso Júnior e Nogueira (2011) –, a expansão da ocupação na administração pública, na municipalização e, de igual modo, no aumento de vínculos com as entidades sem fins lucrativos.

Em termos da construção de políticas culturais abrangentes, deve-se ressaltar que um dos esforços centrais feitos pelos governos – e pensa-se, neste caso, no nível federal – é o da realização de concursos e o do fortalecimento institucional pela reposição de pessoal. Este objetivo foi claramente reconhecido pelo MinC já quando se iniciou a década de 2000.

3. A substituição de trabalhadores precários foi acordada com o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) mediante termo de ajuste de conduta (TAC), mas, ainda assim, em 2009, o TCU afirmou a persistência de 28.567 servidores em situação informal (Cardoso Junior & Nogueira, 2011, p. 245). Este órgão considera ilegal a contratação de trabalho para prestação de serviços finais de dada instituição, pois sempre contraria norma constitucional que requer admissão por concurso.

No entanto, a realização de concurso pelo órgão gerou certas surpresas. Antes de comentá-las, assinalem-se algumas das tendências gerais do MinC, no que se refere aos seus recursos humanos. Veja-se o gráfico 4.

GRÁFICO 4

Evolução dos recursos humanos no MinC (1997-2011)

Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

Depois de uma linha constante de perda de força de trabalho entre 1997 e 2003, há esforço de reposição de pessoal a partir de 2004. A realização de concursos e o aumento dos quantitativos de recursos humanos denotam a preocupação com o fortalecimento institucional do MinC.

A comparação entre 2003 – quando o número de servidores foi o menor do período (2.391) – e 2011 – quando este número chega a 3.722 – mostra o aumento de 1.131 novos servidores, significativo para a pasta. Este número representou 1,6% do aumento de pessoal do governo federal. Além disso, deve-se lembrar do comportamento das aposentadorias. O MinC tinha 34% entre aposentados e vinculados a instituto de pensão nos seus quantitativos, em 2011.

Mesmo assim, deve-se considerar que o número de servidores do MinC em 2010 é 31% superior ao de 1997 (878 pessoas a mais), ou seja, era de 2.844 em 1997 e vai 3.722 em 2010 em um contexto de ampliação significativa dos objetivos políticos do MinC e de redefinição de suas estratégias, cada vez mais exigentes em termos de qualificação e capacidades dos seus recursos humanos.

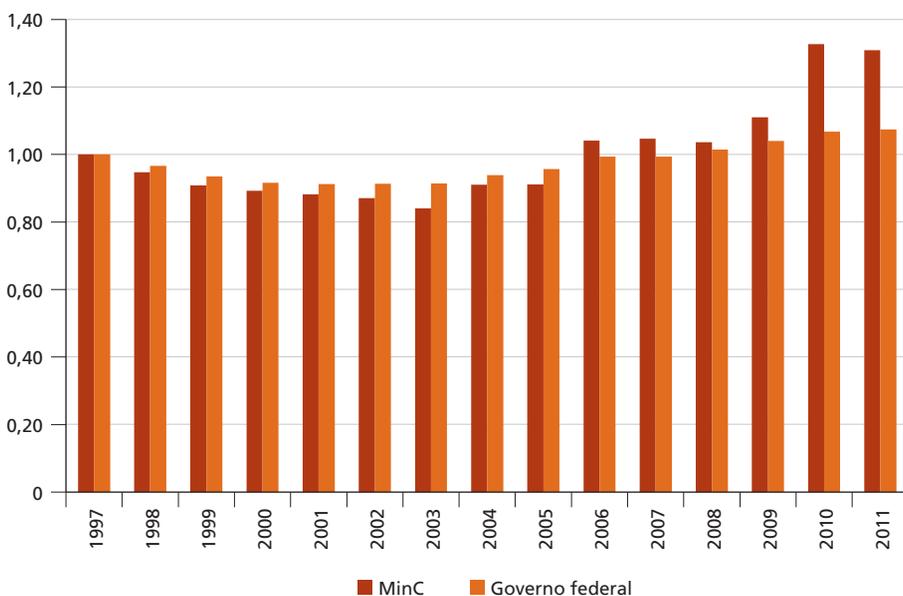
Os gestores públicos da área referem-se às deficiências em termos de recursos humanos como uma das questões centrais. Para corroborar esta ideia, é necessário dizer que não há avaliações internas de gestão do MinC – as quais são realizadas pelos próprios gestores – que não apontem a insuficiência de recursos humanos em quantidade e qualidade.

O gráfico 5 mostra o aumento relativo maior dos quantitativos do MinC, em relação aos aumentos da União, referido à força de trabalho. Este não é seguido por elevações substantivas das despesas com pessoal, as quais eram em torno de 40% do total do ministério em 2007 (Silva, 2007); em 2011, estavam próximas de 35%.

GRÁFICO 5

Evolução comparativa entre os recursos humanos do MinC e do governo federal, em relação a 1997 (1997-2011 – 1997=1)

(Em % – 1997=100)

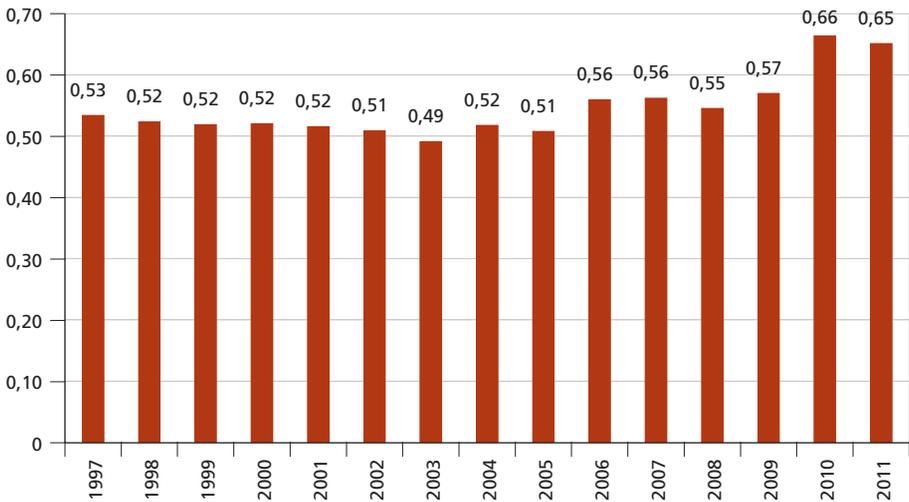


Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

O gráfico 6, por sua vez, apresenta a participação dos quantitativos da força de trabalho do MinC no total global da União. Vê-se que esta participação passa de 0,53%, em 1997, para 0,65%, em 2011.

GRÁFICO 6

Participação dos recursos humanos do MinC no governo federal (1997-2011)
(Em % MinC/governo federal)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

As soluções dadas para a carência de pessoal são, de certa forma, conjunturais e, muitas vezes, abertamente insuficientes e precárias. Recorre-se à terceirização, à contratação de consultorias ou ao uso de cargos de confiança e, ainda, de estagiários. Nos últimos anos, foi possível a realização de concursos para a expansão do quadro de servidores do MinC. Todavia, sabe-se que parte dos empossados não permaneceu no órgão devido, sobretudo, ao desincentivo causado pelos baixos salários; esta hipótese não foi sistematizada, mas é de conhecimento dos atores administrativos e demonstra – mesmo sem o levantamento de dados quantitativos precisos – que a questão dos recursos humanos envolve outras variáveis, como a existência de carreiras e salários que ofereçam atrativos, o que não ocorre na área cultural.⁴

A expansão de pessoal deu-se por outros mecanismos. A força de trabalho do MinC é composta, segundo dados da Diretoria de Gestão Estratégica (DGE), por apenas 57% de pessoal permanente. Os outros se distribuem entre terceirizados (18,8%), consultores (1,4%) e estagiários (14,3%), e o restante, por outros vínculos. Outra parte é composta por cargos comissionados.

Essas vias de expansão de quadros têm sido criticadas pelo Ministério Público (MP) por ilegalidade, sendo que este órgão estabeleceu termos de ajuste para realização de concursos. Abre-se, então, oportunidade de modernização da gestão

4. Dados de 2009 cedidos pela Diretoria de Gestão Estratégica (DGE) do Ministério da Cultura (MinC). Embora os dados não estejam neste ponto atualizados, indicam tendências que não mudaram até 2012.

e valorização dos servidores da cultura, mas convém salientar que estes problemas exigem o estabelecimento de diretrizes adequadas e de decisões que dependem não somente do MinC, mas também do Ministério do Planejamento (MP).

O período foi marcado por diferentes contextos econômicos e formas de imaginar e organizar o papel do Estado em sentido amplo e, por consequência, dos seus recursos humanos. Os aspectos simbólicos mais marcantes foram a questão do “descontrole fiscal” e do “inchaço” da máquina pública; por contraste, ou como “interlocutores ocultos” em oposição ideológica, estavam as ideias de um Estado mínimo ou de um Estado desenvolvimentista. Combatia-se por um Estado mais forte e as tentativas de ampliação dos recursos humanos desenvolveram-se neste contexto de múltiplas presenças e tensões. E, diga-se, muitos movimentos contraditórios se desenvolveram nos quadros das políticas ministeriais.⁵

Ora, a administração pública é guiada por visões, quadros de mundo e projetos políticos, devendo, desta forma, ser tratada como instituição, e não como mero instrumento. Nesta, está em jogo um rico processo de produção social (Matus, 2005; Bourdieu, 1998). Em resumo, a institucionalização tem dimensão cognitiva e sua complexidade estrutural coloca inúmeros desafios organizacionais. A fragmentação das atividades, a divisão de trabalho e a extensão de procedimentos e processos demandam ações intencionadas e planejadas. Enfim, exigem poderoso e contínuo processo de agenciamentos institucionais.

Aliás, a administração simplifica bastante o jogo social, ao estabelecer critérios e definir competências, linhas de ação e parâmetros aceitáveis de discricionariedade e criatividade social. São estes quadros que definem as margens nas quais as mudanças podem acontecer. Na verdade, mesmo que seja impossível dizer em que direção estas acontecerão, é razoável afirmar que não são completamente aleatórias.

Então, os modos tais quais as pessoas agem, pensam, atribuem sentidos e significam os fatos são fortemente demarcados pelas estruturas institucionais. Olhar as instituições de perto – como se tentou fazer nos últimos anos com a SCDC/MinC (Silva *et al.*, 2012) –, ao contrário do “olhar por cima, do alto e longinquamente”, permite entender a natureza e o funcionamento real das instituições, considerando-as como lugar de conflitos pessoais, lutas simbólicas e por recursos, de intrigas – como diz Paul Ricoeur, *mise-en-intrigue*: colocar em um enredo (Silva e Abreu, 2011) –, de disputa de narrativas que se supõem factuais ou de prognósticos, de divergências ou consensos sobre os usos dos meios de ação. Nesse ambiente, questões sobre como fazer um edital, como melhor aplicar um procedimento, para quem vai ou quem registra um documento, são recorrentes.

5. Os sentidos e algumas dessas contradições foram desenvolvidas em Silva e Abreu (2011).

Sob certo aspecto, esta complexidade já é controlada e simplificada pela administração. Mas é uma simplificação perigosa crer que a complexidade está lá fora, enquanto a administração é uma “peça burocrática”, neutra, sem criatividade e iniciativa. O vocabulário de Max Weber, sociólogo que se tornou célebre pela elaboração dos três tipos de burocracia, tornou-se enganoso e naturalizado no uso comum. Este sociólogo se preocupava com tipos gerais de dominação e legitimação. Sua descrição empírica e histórica a respeito do funcionamento da burocracia, embora marcada pelos tipos elaborados, é nuançada e rica ao descrever como acontecem as relações sociais e como se movimentam os sentidos da ação em casos concretos (Weber, 1991).

É insuficiente a descrição da burocracia como estrutura racionalizada e pautada pelos desígnios da regra legal. O comportamento social não é mera execução da norma. Os sentidos da ação não são evidentes neles mesmos, os objetivos institucionais são disputados, muitas vezes se contradizem e se hibridizam, tornando-se objeto de inúmeros conflitos cognitivos. O pensamento social concreto é o espaço da bricolagem, do encontro de coisas cuja conjunção parece ser impossível do ponto de vista da lógica. No que se refere à ação social significativa, de uma causa não decorre uma consequência necessária.

Também é possível dizer, a partir dessas considerações, que a perspectiva instrumental – que afirma ser papel das instituições públicas a alocação racional de recursos escassos e pressupõe, então, um olhar global sobre o conjunto de recursos e, portanto, uma racionalização de critérios – é reducionista.

É difícil afirmar a possibilidade de gestão global das ações e avaliação estática do atingimento de objetivos. São inúmeras as dificuldades para estabelecer conexões causais entre os usos de um recurso e o alcance de metas. As dificuldades para isto já foram alvo de atenção e discussão (Hilton e Joyce, 2010).

4.1 O trabalho dos professores de arte

A cultura constitui-se por fenômenos móveis, fluidos e complexos (Brunner, 1985 e Barbosa da Silva, 2010). A cultura e a educação convivem entre si, embora as políticas respectivas tenham diferentes graus de institucionalização e abrangência, o que configura, portanto, formas organizativas e institucionais diversas. Os fenômenos culturais e educacionais admitem processos formais e informais, em diferentes gradações. No caso da educação, a política é nacional, com competências específicas para cada esfera de governo, transferências de recursos intergovernamentais via fundos setoriais e recursos vinculados. As políticas educacionais concentram-se – a despeito de dependerem de inúmeros outros recursos institucionais – em um recurso central, o professor. Este ator é central no processo de formação individual dos artistas e na formação das capacidades de fruição no

campo artístico e cultural. Sem ser artista, pelo menos não necessariamente, tem o desafio de dar sentido às diversas modalidades de arte em sala de aula, no contexto pedagógico.

A arte-educação pode ser vista sob os mais diversos ângulos. Há literatura vasta a respeito das experiências pedagógicas que esta pode proporcionar: métodos de ensino; relação com a história; aplicação da teoria da imagem; contato com outras formas de cultura (educação multicultural) e linguagens artísticas (artes plásticas, teatro, literatura, música etc.). Contudo, todos estes exemplos convergem para aspecto anterior e que – apesar de parecer óbvio –, quando analisado sob o ponto de vista estatal e das políticas, causa perturbação. Trata-se da pretensa neutralidade cultural do Estado liberal. A arte-educação pressupõe certa visão de mundo que, apesar de abarcar a diversidade, tem algo de normativo. Assim, da mesma forma que o professor de arte se pergunta que conteúdo deve ser ensinado, o Estado deve se questionar a respeito do tipo de artes que deve patrocinar (Dworkin, 2001), sem perder de vista a equidade.

É possível identificar questões mais gerais que sobressaem neste estudo. A primeira observação enseja uma pergunta: a arte-educação tem a função de formar público para as artes? O que isto significa? A discussão advinda disto toca o ponto a respeito da lógica de mercado aplicada ao campo cultural. Há uma espécie de dualidade que separa a visão mercadológica e o desenvolvimento do indivíduo. Quando se fala em formação de público, os estudiosos da arte mostram desconforto, porque imaginam que tal formação – em vez de aproximar-se de propostas como a de John Dewey, a respeito do desenvolvimento integral do indivíduo e da experiência artística – pode identificar-se com o crescimento de plateias que subsidiam setores produtivos. Se se tomar por empréstimo a concepção pragmática do próprio Dewey, interrompem-se os dualismos, e é quase automático encarar com algum ceticismo a suposta oposição entre as prováveis funções da arte-educação: a formação de personalidade e a formação de plateias. A insistência em Dewey tem uma razão, qual seja: sua influência no contexto brasileiro de arte-educação e sua abordagem a respeito da arte como experiência.

Tendo esses elementos como foco – isto é, a associação entre cultura e educação e, por consequência indireta, o pressuposto da intersetorialidade entre os dois campos –, pode-se identificar potências e limites da arte-educação como parte de políticas culturais. As políticas culturais e educacionais, embora autônomas, não apenas têm estrutura argumentativa similar em termos de direitos – ambas ganhando a forma de direito público subjetivo (Duarte, 2007) –, mas também são convergentes no que se refere ao tema das artes e da formação artística. O mais importante destas homologias é o dever do Estado em garantir os direitos culturais e educacionais por intermédio de políticas públicas, especialmente por meio de ampla rede institucional com base no território nacional.

Ana Mae Barbosa (2007, p. 5), uma das principais referências da reflexão sobre arte-educação, aponta em seus trabalhos para a profunda carência de pessoal envolvido no cotidiano dos processos institucionais da educação das artes. Para ela, a tarefa primeira do Estado consiste no investimento em recursos humanos, a fim de formar pessoal para estimular o acesso de todos à livre expressão e propiciar o desenvolvimento das artes nos contextos locais. Acrescente-se que a arte-educação é prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e que esta lei se associa com a implementação de sistema nacional de educação, pretendendo com isto que “a educação em todo o território nacional seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns” (Saviani, 1997, p. 204-209). A política educacional brasileira tem orientações gerais e referências de base para estabelecer diretrizes nacionais que qualifiquem as ações e induzam a formação do magistério.

Além de princípios gerais, a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu vinculações orçamentárias e estruturou a política de educação. Depois, elaboraram-se planos educacionais, a própria LDB foi reformada e estabeleceram-se os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Enfim, os mecanismos operacionais mais importantes na consolidação de um sistema nacional foram os fundos; a Emenda Constitucional nº 14/1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), depois regulamentado pela LDB (Lei nº 9.394/1996), seguido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (Lei nº 11.494/2007) e do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 10.172/2001).

Os trabalhos de Barbosa (2007) são exaustivos na descrição dos problemas de formação e qualificação de professores e a respeito dos desafios ao desenvolvimento de métodos de arte-educação. Tentar-se-á traduzir – na forma de dados quantitativos e indicadores – alguns dos problemas por ela apontados, dimensionando-se, assim, os desafios envolvidos na consolidação e na institucionalização da arte-educação no Brasil. Estes dados permitem desenhar um quadro territorializado sobre o tamanho destes desafios, tanto da cultura quanto da educação em relação ao ensino das artes.

Para organizar os dados, fez-se o seguinte caminho analítico. Escolheram-se duas disciplinas, artes e literatura, para a comparação. Mesmo já tendo criticado a associação simples entre cultura e as belas artes e belas letras, bem como sua separação do contexto cultural global, aproveitou-se esta relação; as duas disciplinas correlacionam-se de forma íntima com o que se representa como as matérias mais nobres ou mais próximas à estética e ao fazer cultural socialmente valorizado; assim, imagina-se que, por esta razão, encontrar-se-ia estruturação positiva no campo da educação para estas duas disciplinas.

A aproximação e a comparação permitiram relacionar uma disciplina que se vale da linguagem visual com outra, relacionada à linguagem verbal. Como afirma Irene Tourinho (2008, p. 28) “a hierarquia do conhecimento escolar – explícita ou implícita – ainda mantém o ensino da arte num escalão inferior da estrutura curricular; porém, felizmente não decreta seu falecimento”. Assim, a tabela 4 apresenta as diferenças entre as artes e a literatura no que se refere à presença da matéria nas escolas e às condições de aula do professor – esta última medida pelo número de alunos por professor.

TABELA 4
Escolas das Grandes Regiões sem professores e alunos por professor (2007 e 2012)
(Em %)

Brasil e Grandes regiões	Escolas sem professores (2007)		Alunos por professor (2007)		Escolas sem professores (2012)		Alunos por professor (2012)	
	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura
Norte	29,31	10,62	23,63	24,93	14,82	8,41	11,58	13,11
Nordeste	38,69	13,05	21,49	23,42	26,05	10,47	10,51	12,45
Sudeste	42,19	33,29	27,96	20,62	35,91	31,88	14,27	12,82
Sul	33,76	30,34	20,88	18,31	32,32	31,39	10,97	10,45
Centro-Oeste	24,64	20,93	24,22	21,58	21,34	19,79	9,49	10,89
Brasil	37,19	21,21	23,71	21,82	28,24	19,97	11,64	12,27

Fonte: Censo Escolar 2007 e 2012, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).
Elaboração: Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc), da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

No quadro brasileiro, 37% das escolas não tinham professores ministrando os cursos de artes em 2007; esta porcentagem foi de 28,2% em 2012. A situação é mais precária nas regiões Sudeste e Sul, nas quais, respectivamente, 35,9% e 32,3% das escolas não tinham professor de arte em 2012. O número de alunos por professor diminuiu para as artes (de 23,7 para 11,64) e a literatura (de 21,8 para 12,2).

O mapa 1 mostra a distribuição territorial das escolas que não têm professores de artes nos municípios brasileiros. Além do que já se escreveu, observa-se a grande porcentagem de escolas sem professor de artes no estado da Bahia. O mapa permite visualizar os municípios que têm significativo número de escolas sem professor de artes. As regiões e municípios em cores mais escuras indicam, no mapa 1, os maiores percentuais de escolas sem professores de artes e literatura.

MAPA 1
Escolas sem professor de artes
(Em %)



Elaboração: Disoc/lpea.

Em geral, aceita-se entre trinta a quarenta alunos por professor em sala de aula como perfeitamente administrável do ponto de vista pedagógico. O problema não é necessariamente o tamanho das turmas, mas sua heterogeneidade. Entretanto, o número de alunos por professor também revela a situação relativa das disciplinas. Por exemplo, o contraste demonstra a melhor situação relativa das disciplinas “verbais” em comparação com as “visuais”. A tabela 5 apresenta os mesmos dados da anterior, agora visualizando as nove principais regiões metropolitanas (RMs) brasileiras. A situação das regiões é séria no que se refere às carências no campo do ensino da arte e educação. A situação não é muito promissora para a literatura, como se pode depreender dos dados, muito embora o cenário seja mais favorável para esta disciplina que para o ensino das artes. Nada menos do que cinco das nove RMs têm porcentagens de escolas sem professores de arte maiores que a porcentagem do Brasil (37%).

TABELA 5
Escolas das RMs sem professor e alunos por professor (2007 e 2012)
 (Em %)

RMs	Escolas sem professores (2007)		Alunos por professor (2007)		Escolas sem professores (2012)		Alunos por professor (2012)	
	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura
RMs	42,82	31,46	28,69	23,26	35,60	28,83	14,38	13,41
Belém	33,64	19,23	22,69	27,77	19,01	13,83	12,81	12,81
Fortaleza	33,30	19,71	27,07	29,13	14,55	10,62	7,28	10,84
Recife	28,69	22,98	26,34	27,57	15,29	12,16	13,24	15,36
Salvador	63,82	18,71	24,56	32,37	47,64	14,84	13,37	13,27
Belo Horizonte	34,04	26,63	29,02	24,89	29,13	27,60	10,04	11,44
Rio de Janeiro	51,95	26,85	28,68	24,29	35,14	19,92	10,99	12,12
São Paulo	44,60	43,62	35,06	18,28	44,34	43,68	24,41	16,49
Curitiba	32,79	28,03	24,65	21,00	31,82	31,01	18,36	10,48
Porto Alegre	38,73	37,23	22,13	19,49	40,79	39,80	8,16	11,13

Fonte: Censo Escolar 2007 e 2012 do INEP.
 Elaboração: Ninsoc/Disoc/lpea.

No total das escolas das nove regiões metropolitanas, 42,8% não tinham professor de artes e 31,4% não tinham professor de literatura, em 2007. Em 2012, estas porcentagens se alteraram: o número de escolas sem professor de artes era de 35,6% e aquelas sem professor de literatura atingiam 28,8%. A RM de Salvador tinha 63,8% das escolas sem professor de artes; em 2012, esta porcentagem era de 47,6%; em 2007, para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) esta porcentagem era de 44,6% e para a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPoA), de 38,7%. Estas porcentagens vão, em 2012, para 44,4% na RMSP e 40,7% para a RMPoA. Os números das carências são também alarmantes, porém menores, para o ensino da literatura.

No que tange ao número de professores por aluno, a referência era de 37 e 21 alunos por professor de artes e literatura, respectivamente, para o Brasil, em 2007; estes números apresentam uma redução para onze e doze alunos/professor em 2012. Esta taxa era de 35 e 18 alunos por professor, na RMSP, nas duas disciplinas. No quadro geral, o número de professores por aluno – quando os professores estão presentes – é razoável. As estratégias pedagógicas não dependem tanto do número de alunos, mas das condições gerais de aprendizagem – como material pedagógico, condições da escola, equipamentos etc.; também se deve lembrar a heterogeneidade cognitiva e socioeconômica das composições das salas de aula e da formação dos professores.

O mapa 2 mostra a grande presença de professores de artes no total. O número deve, contudo, ser contextualizado. Em primeiro lugar, deve-se dizer que há grande número de professores de artes espalhados no território nacional, mas que tal contingente é muito menor que o necessário para atender a preceitos normativos fundamentais da legislação nacional. Em segundo lugar, deve-se observar que a disciplina *artes* é desenvolvida por professores de outras disciplinas. Se for verdade que professores *multidisciplinares* cobrem parte da obrigatoriedade que a LDB define para a arte, também é de notar-se que estes professores não dispõem de competências, habilidades e conhecimentos metodológicos específicos para o desenvolvimento da arte-educação. Em terceiro lugar, os claros dos mapas – em que a presença do professor de arte é relativamente menor – também revelam outra tendência, qual seja: que as secretarias municipais e estaduais de educação não priorizam a contratação dos professores de arte, mas a dos de outras disciplinas. A falta de professores habilitados para as disciplinas específicas como matemática, física, química, geografia, história, filosofia e biologia é conhecida; assim, seria de esperar que outras disciplinas – consideradas pouco “instrumentais” ou “conteudistas” – não fossem alvo de intervenções políticas sistemáticas mais consistentes para suprir carências de formação e estimular o aumento do número de professores habilitados.

MAPA 2
Total de professores de artes
(Em %)



Elaboração do autor.

Nos anos posteriores à promulgação da CF/1988, verificaram-se progressos na formação de professores. Entretanto, há ainda expressivo número de docentes sem a adequada formação. Outro ponto é que a formação do professor e suas atividades pedagógicas – ou seja, o ensino em sala de aula – têm complexidades que tornam difícil um tratamento padronizado. Para simplificar e dar objetividade à análise, é suficiente considerar a exigência de que os professores de arte-educação em todas as séries do ensino fundamental tenham formação superior.

TABELA 6
Características dos professores de artes (2007 e 2012)
(Em %)

Brasil e Grandes regiões	2007				2012			
	Dá aulas de artes sem formação superior	Formado em artes que dá aulas de artes	Formado em artes que não dá aulas de artes	Formado em outras áreas que dá aulas de artes	Dá aulas de artes sem formação superior	Formado em artes que dá aulas de artes	Formado em artes que não dá aulas de artes	Formado em outras áreas que dá aulas de artes
Brasil	42,03	6,46	1,22	51,51	29,63	5,50	0,90	64,87
Norte	61,28	1,37	0,87	37,35	37,20	1,34	0,16	61,46
Nordeste	55,29	1,20	0,29	43,51	40,84	0,92	0,14	58,24
Sudeste	26,46	14,45	2,78	59,09	19,10	12,60	2,33	68,30
Sul	26,14	11,17	1,31	62,69	16,38	10,98	1,28	72,63
Centro-Oeste	26,39	4,91	0,64	68,70	14,78	3,99	0,47	81,23

Elaboração do autor.

A tabela 6 mostra que, em 2007, 42% dos professores davam aulas sem formação superior. As porcentagens maiores encontram-se nas regiões Norte (61%) e Nordeste (55%). Considerando os dados nacionais, apenas 6,4% eram formados em artes e ainda davam aulas de artes; o número era percentualmente maior no Sudeste (14,4%) e no Sul (11%).

Finalmente, pode-se dizer que 51,5% dos professores de artes, atuando em 2007, eram formados em outras áreas; a porcentagem vai para 64,8% em 2012. O padrão se segue em todas as grandes regiões, como se mostra na tabela 6 e no mapa 3. As cores escuras indicam maior porcentagem de professores de artes sem formação específica.

MAPA 3

Distribuição de professores de artes sem formação na área
(Em %)

Elaboração do autor.

MAPA 4

Distribuição de professores de artes sem formação superior
(Em %)

Elaboração do autor.

MAPA 5

Distribuição de professores de artes sem formação superior

(Em %)



Elaboração do autor.

Essas características do magistério fazem com que a expansão do número de professores, quando se dá, venha seguida do nascimento de inúmeras necessidades diferenciadas; entre estas, a de ações de formação continuada adequadas a cada contexto singular e a cada feixe de trajetórias profissionais únicas. Em geral, as políticas globais desconsideram as condições singulares do trabalho docente. Em sala, os professores lidam com recursos objetivos disponíveis e estratégias pedagógicas que devem, necessariamente, considerar as condições mínimas que, em geral, são oferecidas para a formação cultural e artística dos alunos. É neste quadro, no espaço de sala de aula e no contexto de formações específicas, que são selecionados conhecimentos a serem oferecidos à experiência dos alunos. Dar aula de artes não é o mesmo que dar aulas de geografia ou matemática. As exigências e os repertórios didáticos e pedagógicos são bastante distintos e exigem formação específica.

REFERÊNCIAS

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA; BRASIL. Ministério da Cultura. **Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA**. Rio de Janeiro: MinC/Ancine, 2012.

BARBOSA, A. M. **A imagem no ensino das artes**. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 5.

BARBOSA DA SILVA, F. Boas intenções, poucos recursos: balanço das políticas culturais recentes. **Revista Proa**, Campinas, v. 1, n. 1, p. 276-277, 2009.

BARBOSA DA SILVA, F. A. e ARAUJO, Herton E. (Org). **Avaliação do Programa Arte Educação e Cidadania**: cultura viva. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. A. (Coord.); ZIVIANE, P. (Org.). **Cultura Viva**: as práticas de Pontos e Pontões. Brasília: Ipea, 2011.

BOURDIEU, P. **La distinción**: critérios y bases sociales del gusto. Madrid: Taurus, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Recursos Humanos. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília: SRH/MP, dez. 2011.

BRUNNER. J.J. **Notas para el estudio de políticas culturales**, Material de Discusión Programa FLACSO – Santiago de Chile, n. 40, Marzo, 1983.

_____. **La cultura como objeto de políticas**, Material de Discussion Programa FLACSO – Santiago de Chile, n. 40, Marzo, 1985.

_____. **Políticas culturales de oposicion em Chile**, Material de Discussion Programa FLACSO – Santiago de Chile, n. 74, Octubre, 1985.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NOGUEIRA, R. **Ocupação no setor público brasileiro**, Revista do Serviço Público, Brasília, n. 62, v. 3: p. 237-260 jul./set. 2011.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, out. 2007.

DWORKIN, R. Um Estado liberal pode patrocinar as artes? *In*: _____. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 329-347.

HILTON, R. M.; JOYCE, P. G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

IPEA – INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Cultura Viva**: as práticas de pontos e pontões. Brasília: Ipea, 2011.

LAUTERJUNG, F. Nova Condecine, com contribuições das teles, já arrecadou R\$ 819 milhões. **Tela Viva News**. 4 jun. 2012.

LOUREIRO *et al.* **Burocracia e política no Brasil** – desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Editora FUNDAP, 2005.

MICHEL, R. C.; AVELLAR, A. P. A indústria cinematográfica brasileira: uma análise da dinâmica da produção e da concentração industrial. **Revista de Economia**, Ano 36, v. 38, p. 35-53, jan./abr. 2012.

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Tendências e problemas da ocupação no setor público brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. v. 5. (Diálogos para o Desenvolvimento).

SAVIANI, D. **A nova lei da educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Editora Autores Associados, 1997, p. 204-209.

SILVA, F. A. B. **Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. (Coleção Cadernos de Políticas Culturais, v. 3).

_____. **Medidas e desmedidas da ação pública: avaliação e usos de indicadores nas políticas públicas**. 2013. (Relatório de pesquisa).

SILVA, F. A. B.; ABREU, L. E. **As políticas públicas e suas narrativas – o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, F. A. B. *et al.* **Relatório redesenho do Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2012.

THOENING, J.-C. Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniência. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1991.

TOURINHO, I. Transformações no ensino da arte: algumas questões para uma reflexão conjunta. *In*: BARBOSA, A. M. **Inquietações e mudanças no ensino da arte**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 28.

TRABALHO E RENDA

1 APRESENTAÇÃO

A economia brasileira em 2012 se caracterizou pela desaceleração do crescimento do seu nível de atividade, depois de bons resultados nos anos anteriores. Isto não afetou o mercado de trabalho metropolitano, dado que as trajetórias de variáveis importantes continuaram favoráveis, com queda na taxa de desemprego, aumento do rendimento médio real e queda da taxa de informalidade. Já os dados para o primeiro semestre de 2013 parecem indicar um possível efeito retardado dos resultados macroeconômicos de 2012, uma vez que a taxa de desemprego teve um ligeiro aumento, assim como o rendimento médio real passou a apresentar uma leve tendência de queda. A discussão da conjuntura do mercado de trabalho brasileiro, que terá como base os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE), compõe a próxima seção deste capítulo.

O ano de 2013 também marca os setenta anos da promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Será feito aqui um balanço deste período, buscando provar que a acusação de que a legislação trabalhista não acompanha a dinâmica das mudanças econômicas é improcedente, uma vez que, na verdade, houve várias mudanças que ora favoreceram os trabalhadores, ora favoreceram os empregadores – e estas “ondas”, naturalmente, foram influenciadas pelos cenários econômico e político.

Entre os temas concernentes à legislação trabalhista mencionados neste capítulo, destaca-se o Acordo Coletivo Especial, cujo projeto de lei (nº 4193/2012) está tramitando no Congresso. Em síntese, este projeto, proposto pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, um dos mais fortes do país, aumenta a margem para que os acordos feitos entre sindicatos e trabalhadores tenham força de norma legal.

No âmbito institucional, entrou em vigor um novo Plano Plurianual (PPA), que introduziu mudanças na organização das ações orçamentárias do Ministério do Trabalho e Emprego. Quanto às principais políticas do ministério, observar-se-ão as tendências no financiamento das políticas, além do desempenho recente dos programas de seguro-desemprego, de abono salarial, de intermediação de mão de obra, de qualificação profissional e de economia solidária. A perda de centralidade do

ministério na definição de várias políticas da área persiste, em particular na qualificação profissional. Ainda na parte de acompanhamento das políticas, será descrita a luta recente para se aprovar uma lei que impeça que os estabelecimentos flagrados com trabalho escravo tenham acesso a financiamento público.

Por fim, como tema em destaque, será mostrada uma análise sobre os sindicatos ao longo dos últimos trinta anos, procurando responder, entre outras questões, por que o período de euforia do mercado de trabalho nos anos 2000 não resultou em um aumento da força dos sindicatos.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Conjuntura do mercado de trabalho 2012/2013¹

O desempenho do mercado de trabalho metropolitano em 2012 – que será descrito com base nos dados da PME/IBGE – apresentou bons resultados, em particular quanto à geração de postos de trabalho e à melhora das condições de trabalho. Isto foi uma surpresa para muitos analistas, uma vez que, particularmente no primeiro semestre, houve uma desaceleração da atividade econômica. O resultado final de 2012 mostrou um crescimento do produto interno bruto (PIB) de 0,9% contra 2,7% em 2011 e 7,5% em 2010. No entanto, os números para o primeiro semestre de 2013 sugerem uma relativa perda de dinamismo do mercado de trabalho, talvez sinalizando uma reação retardada à queda do nível de atividade verificada nos primeiros meses de 2012. Isto porque a mencionada perda de dinamismo não seria esperada, uma vez que há uma expectativa de crescimento do PIB em 2013 superior à de 2012.

O indicador mais sintomático da conexão entre mercado de trabalho e nível de atividade é o nível de ocupação. No agregado das seis regiões metropolitanas cobertas pela PME,² a população ocupada cresceu em média 2,2% em 2012 em relação a 2011, o que correspondeu à geração de 484 mil postos de trabalho. Já no primeiro semestre de 2013, a média mensal da população ocupada cresceu em média 1,2% em relação ao mesmo período do ano anterior, com uma geração de 319 mil postos de trabalho. Apesar de positiva, a magnitude do saldo é menor que a registrada no mesmo período de 2012 (437 mil postos), resultado que, por sua vez, já havia sido inferior ao observado no mesmo período de 2011. Ao longo dos meses, no entanto, chegou-se a observar uma destruição de quase 200 mil postos de janeiro a abril, seguida por uma criação de 83 mil postos nos dois meses seguintes, o que, portanto, não foi suficiente para fazer o nível de ocupação voltar ao patamar do final de 2012.

1. Essa seção aproveita o conteúdo do Boletim de Mercado de Trabalho do Ipea, edições número 54 e 55.

2. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) abrange as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

O comportamento da taxa de desemprego em 2012 (tabela 1) deu continuidade à tendência de queda registrada nos anos anteriores. Como consequência, este indicador apresentou em 2012 duas marcas históricas desde a implementação da metodologia atual da PME em 2002. Em primeiro lugar, registrou a sua menor média anual, 5,5%. Em segundo lugar, a taxa de desemprego de dezembro chegou a 4,5%, o seu menor patamar em todos os meses da série histórica iniciada em 2002. Como adiantado aqui, os números para 2013 não são tão positivos, ao menos por enquanto. O valor médio da taxa de desemprego no primeiro semestre de 2013 foi de 5,6%, que vem a ser muito próximo do valor registrado para o primeiro semestre de 2012 (5,7%). Além disso, as taxas de desemprego nos meses de maio e junho de 2013 superaram aquelas dos mesmos meses do ano anterior, o que não acontecia pelo menos desde 2010. Com isto, a tendência de queda nas taxas anuais de desemprego pode ser interrompida ainda em 2013.

Tal como a taxa de desemprego, a taxa de informalidade (tabela 1), em 2012, também deu continuidade a uma tendência de queda vinda de anos anteriores, chegando a 34%, a menor média anual desde 2002. A queda da taxa de informalidade em relação à média de 2011 foi de um ponto percentual (p.p.). A evolução deste indicador passa a se diferenciar do observado para o desemprego quando se incorpora o primeiro semestre de 2013 à análise. O valor médio da taxa de informalidade no primeiro semestre de 2013 foi de 33,2%, que vem a ser 0,9 p.p. inferior ao registrado para o mesmo período de 2012. Ou seja, no caso da informalidade, há continuidade da tendência de queda deste indicador. Associado a isto, no mesmo período, observa-se uma continuidade da queda do emprego sem carteira assinada, da ascensão do emprego com carteira e da relativa estabilidade do número de ocupados por conta própria.

O rendimento dos trabalhadores é outro indicador que aponta para uma boa *performance* do mercado de trabalho em 2012. O valor médio do rendimento real habitualmente recebido em 2012 apresentou um ganho de 4,1% em relação à média de 2011. Seguindo a tônica do mercado de trabalho brasileiro em 2013, a evolução do rendimento continua sendo positiva, porém com menor intensidade. O valor médio do rendimento real habitualmente recebido no primeiro semestre de 2013 foi 1,5% superior àquele registrado no mesmo período de 2012. Porém, este crescimento só foi positivo em janeiro e fevereiro, passando a apresentar uma leve tendência de queda nos meses seguintes. De janeiro a junho de 2013 o crescimento do rendimento real habitualmente recebido foi de apenas 0,3%.

A conjunção do desempenho da evolução da população ocupada com a do rendimento molda a evolução da massa salarial. Este indicador apresentou um crescimento de 6,3% na média de 2012 contra a de 2011, e de -0,4% no período de janeiro a junho de 2013. Por um lado, isto pode representar uma restrição para

uma retomada do crescimento da atividade econômica, se entendermos a massa salarial como uma *proxy* da demanda agregada. Por outro lado, os últimos números da série trimestral do PIB sinalizam uma recuperação da atividade econômica já em curso desde meados de 2012 (Ipea, 2013a).³

TABELA 1
Evolução do desemprego, informalidade e rendimento médio no Brasil (2003-2013)

Anos	Taxa de desemprego aberto (%)	Taxa de informalidade (%) ¹	Rendimento médio (R\$) ²
2003	12,3	42,8	1.457,11
2004	11,5	43,7	1.438,51
2005	9,8	42,5	1.460,58
2006	10,0	41,6	1.518,36
2007	9,3	40,8	1.566,81
2008	7,9	39,2	1.620,00
2009	8,1	38,4	1.671,41
2010	6,7	36,9	1.734,14
2011	6,0	35,1	1.781,22
2012	5,5	34,0	1.854,10
2012 ³	5,9	34,1	1.846,98
2013 ³	5,7	33,2	1.875,18

Fonte: PME/IBGE.

Notas: ¹ Razão entre assalariados sem carteira assinada, trabalhadores conta própria não remunerados sobre o total de ocupados.

² Valores habitualmente recebidos, com base em agosto de 2013, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

³ Média do primeiro semestre (janeiro-junho).

2.2 Setenta anos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)

O ano de 2013 marca os setenta anos da CLT, que reúne diversas normas acerca das relações de trabalho no Brasil.⁴ Não são quaisquer relações, mas as especificamente

3. Ver Carta de Conjuntura nº 19 de junho de 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/eGtC7N>>.

4. Prevendo direitos e garantias, tanto de trabalhadores como de empresários, a CLT surgiu em 1943 como uma consolidação de normas esparsas, produzidas pelo Estado após a denominada Revolução de 1930. *Grosso modo*, esta consolidação procurava viabilizar, no âmbito das relações laborais, uma sociedade baseada na industrialização da economia, na urbanização da população e na corporativização da política. Quanto à economia, o propósito da CLT era (entre outros) assegurar uma acumulação capitalista calcada no avanço da manufatura, até então inédita no país e que demandava uma força de trabalho abundante, barata e preparada para o labor nas fábricas. Quanto à política, o propósito da CLT era (entre outros) afastar quaisquer riscos ao uso desta força de trabalho, especialmente aqueles que pudessem advir da organização/atução dos trabalhadores segundo os preceitos do anarquismo, do socialismo ou do comunismo, em voga no início do século XX. Por conta disto, a CLT assumiu o perfil corporativo do Estado de onde emanava, no sentido de ser uma consolidação de normas que não admitiam qualquer organização/atução operária que pudesse conflitar com os objetivos da acumulação capitalista e manufatureira. A tentativa da CLT de regular as relações laborais, de modo amplo, exaustivo, detalhado e unilateral (por parte do Estado) fez parte deste cenário, no qual se ofertavam (ao menos formalmente) vários direitos e garantias aos trabalhadores, com a condição de que estes se abstivessem do conflito, enquanto mecanismo de definição de sua posição na sociedade que começava a se desenhar no Brasil. A este respeito, ver Biavaschi (2007); Carvalho (1995); Gomes (1979; 1988); French (2001); Paoli (1985); Rodrigues (1979); Santos (1979); Simão (1966); Vianna (1976).

assalariadas – que se desenvolvem com a subordinação do trabalhador a uma organização, segundo um regime definido pelo empregador de modo unilateral.

As normas da CLT regulam as relações de natureza individual, que se estabelecem entre o trabalhador, individualmente considerado, e a empresa que o emprega, bem como as relações de natureza coletiva, que se constituem entre os trabalhadores, coletivamente organizados, e as empresas com quem se relacionam.

Essas normas instituem direitos materiais, que asseguram proteções ao trabalhador relativas à contratação, utilização, remuneração e demissão. Instituem também direitos formais, que proporcionam várias garantias, consubstanciadas em organizações como os sindicatos e os órgãos da inspeção e da justiça laboral.⁵

Ademais, as normas da CLT contam com uma natureza heterônoma, consistindo em regras unilateralmente definidas pelo Estado. Em meio à hegemonia do ideário corporativo nos anos 1930, o ator estatal procurou regular, de modo quase que unilateral, os mais variados aspectos das relações de trabalho, de maneira ampla, exaustiva e bastante detalhada.

Aliás, este é um dos traços mais lembrados pela literatura crítica. Afinal, a CLT deixou espaço restrito para a elaboração de regras autônomas – que, em sua confecção, contassem com a participação dos atores diretamente envolvidos nas relações de trabalho: os sindicatos e as empresas.⁶

Em que pese tal crítica, as normas da CLT têm em sua base a ideia de que o trabalhador, individualmente considerado, não se encontra em pé de igualdade com a empresa que o emprega, de modo que teria que contar com regras heterônomas, emanadas do Estado, para obter alguma proteção laboral.

É verdade que os trabalhadores, coletivamente organizados, teoricamente se encontram em paridade com as empresas. Mesmo assim, a CLT não assegurou liberdade para os sindicatos negociarem a constituição de normas autônomas. Pelo contrário, ao longo da história, ela procurou restringir ao máximo tal liberdade, o que é outro dos traços lembrados pela literatura ao criticar as normas celetistas.⁷

Enfim, inúmeras críticas cercam a história da CLT no Brasil, vindas de atores diversos, focando em aspectos diferenciados e com matizes bastante distintos.

5. Enquanto instituto jurídico (criador de direitos e garantias, tanto de trabalhadores como de empresários), a CLT também se fez acompanhar de instituições sociopolíticas, como os sindicatos e os órgãos da inspeção e da justiça laboral. Assim como a CLT, estas instituições podem ser compreendidas no mesmo contexto que sucedeu à chamada Revolução de 1930: a transição de uma economia antes calcada na exportação agropecuária e agora, cada vez mais, baseada no consumo interno da industrialização; a transição de uma sociedade antes rural e agora, cada vez mais, urbanizada; bem como a transição de uma política antes caracterizada pelo individual-liberalismo (ao menos do ponto de vista formal) e agora, cada vez mais, pelo coletivo-corporativismo estatal.

6. Ver Cardoso (2010); Martins (1989); Noronha (1998); Oliveira (1987).

7. Ver Gomes (1988); Martins (1989); Paoli (1985); Simão (1966); Vianna (1976).

Neste texto, a ideia é analisar especificamente uma delas – a que afirma que ela está enraizada em um contexto pretérito, bem como afastada de um contexto futuro.⁸

Segundo tal crítica, a CLT pode ter sido relevante para a industrialização, a urbanização, a mobilidade da população e outros fenômenos da história brasileira do século XX. Mas, no início do século XXI, ela encontra-se deslocada, sem papel importante a desempenhar na evolução econômica, social e política do país.

Em especial, tal crítica sublinha o suposto descolamento entre a regulação instituída pela CLT e o seu objeto: as relações de trabalho. No momento atual, estas não guardariam nenhuma semelhança com as relações laborais existentes quando as normas celetistas foram editadas, no início da década de 1940.

Nesse caso, a CLT seria um exemplo gritante do descompasso existente entre o plano do direito (o do “dever ser”) e o plano da realidade fática (o do “ser”, propriamente dito), de modo que ela estaria aquém de qualquer possibilidade de incorporação ao futuro econômico, social e político brasileiro.

Aceitando o registro de atuação dessa crítica, no intuito de contraditá-la organicamente, este capítulo traz algumas evidências parciais, a fim de demonstrar que o descompasso enfrentado pode ser mais aparente que real. Isto porque a CLT que está a atuar no início do século XXI não é a mesma surgida no começo do século XX.

Aqui, não é possível realizar um levantamento extenso e completo das iniciativas de modificações que afetaram a CLT desde o começo dos anos 1940. Elas foram muitas – e, mais que isto, foram ambivalentes, apontando em sentidos distintos (ora assegurando proteções adicionais aos trabalhadores, ora garantindo liberdades adicionais aos empregadores).

O que é viável neste texto é mencionar algumas ondas de mudanças que atingiram a CLT, originadas de iniciativas estatais (como a edição de novas leis, decretos etc.) e, também, oriundas de mobilizações de atores laborais (como os sindicatos de trabalhadores – que, em sua prática de lutas, simplesmente invalidaram diversas leis, decretos etc.).⁹

Uma *primeira onda* ocorreu no período de redemocratização política do Brasil, em que foi promulgada a Constituição de 1946, que se contrapôs à de 1937 e que reafirmou alguns princípios da de 1934.¹⁰ No que concerne às

8. Ver Pastore (2012; 2013a e 2013b).

9. A ideia de analisar as mudanças normativas por meio de “ondas” é inspirada em autores como Marshall (1967) e Cappelletti e Garth (1996).

10. Fim do período do Estado Novo em 1945, o Brasil experimentou uma significativa renovação, em vários âmbitos da sua esfera pública. Especificamente na esfera social, as organizações de trabalhadores se mobilizaram pela atenuação dos aspectos mais restritivos da CLT, especialmente daqueles que restringiam a organização e a atuação sindical (por meio de greves, por exemplo). Na esfera política, por sua vez, as organizações partidárias tentaram recuperar propostas de democratização que haviam surgido ainda nos anos 1930 (e que resultaram, por exemplo, em institutos jurídico-políticos da Constituição de 1934). A este respeito, ver Biavaschi (2007); Martins (1989); Paoli (1985).

relações individuais, novos direitos foram atribuídos aos trabalhadores em 1946, como a participação nos lucros e resultados, a assistência aos desempregados e a vedação de alguns tipos de trabalho juvenil, por exemplo. Já no que se refere às relações coletivas, o período pós-1946 caracterizou-se por uma distensão das práticas de organização e atuação coletivas, sendo um indício disto a inscrição do direito de greve no corpo da própria Constituição. Apesar desta distensão, vale dizer que as normas reguladoras da vida sindical mantiveram-se as mesmas (representação obrigatória dos trabalhadores, organização com unicidade territorial, custeio compulsório pelos trabalhadores, estrutura em níveis federativos etc.), assim como algumas normas pós-1946 descaracterizaram avanços previstos no texto constitucional, como ocorreu com o próprio direito de greve (Decreto-Lei nº 9.070/1946).

Uma *segunda onda* de mudanças aconteceu já no período de ditadura militar.¹¹ Na esfera das relações individuais de trabalho, substituiu-se a estabilidade no emprego por indenização pela demissão (Lei nº 5.107/1966), abriu-se a possibilidade de contratação temporária de trabalhadores (Lei nº 6.019/1974), permitiu-se a subcontratação de trabalhadores (Decreto-Lei nº 200/1967, Lei nº 5.645/1970 e Lei nº 7.102/1983), bem como se reduziu o valor do salário mínimo e do salário em geral (desde a Lei nº 4.725/1965). No âmbito das relações coletivas, as normas de organização sindical mantiveram-se em sua essência (unicidade territorial, contribuição compulsória etc.), mas as práticas de mobilização dos trabalhadores foram intensa e severamente reprimidas pelo Estado – desde a Lei nº 4.330/1964. Entretanto, de maneira ambígua, ao longo da ditadura militar, trabalhadores que haviam sido deixados à margem da regulação laboral da CLT, como as trabalhadoras domésticas e os rurais, passaram a contar com normas que previam novos direitos e garantias, referentes a modalidades de contrato, de jornada e intervalo, de remuneração, de indenização por demissão etc. (Lei nº 5.859/1972, no caso das domésticas, bem como Lei nº 4.504/1964 e Lei nº 5.889/1973, no caso dos rurais).¹²

Uma *terceira onda* de mudanças ocorreu no período de redemocratização política, ao fim do regime militar, em 1985.¹³ E a promulgação da Constituição

11. Ver Martins (1989); Rodrigues (1974).

12. Note-se que a Lei nº 4.504/64 foi precedida pela Lei nº 4.214/63 – que, pouco antes do início do regime militar, passou a assegurar uma série de direitos e garantias aos trabalhadores rurais (assalariados). Ver Paoli (1985).

13. Encerrado o período do Regime Militar em 1985, o Brasil voltou a presenciar, novamente, uma expressiva renovação em diversos âmbitos de sua esfera pública. Na esfera social, as organizações de trabalhadores deram continuidade a um movimento iniciado antes, de mobilizações pela eliminação dos aspectos mais restritivos da CLT (aqueles incidentes sobre as greves e as negociações coletivas, por exemplo). Por sua vez, na esfera política, algumas organizações partidárias procuraram resgatar propostas de democratização já vistas antes, bem como inovar em direção a propostas inéditas – de ampliação da participação da sociedade no Estado (que ganharam perfil jurídico-político com a Constituição promulgada em 1988). A este respeito, ver Abramo (1986); Chauí e Franco (1978); Covre (1987); Gohn (1995); Maroni (1982); Sader (1988); Telles (1985).

de 1988 representou um marco nesse sentido.¹⁴ No que se refere às relações individuais de trabalho, ela inscreveu vários direitos e garantias previstos na CLT em seu próprio corpo. Ademais, instituiu outros novos – como, por exemplo: *i*) a licença paternidade e a ampliação da licença maternidade; *ii*) a remuneração de férias com acréscimo; *iii*) a remuneração acrescida de adicionais, como o de penosidade, e a ampliação do adicional de horas extraordinárias; *iv*) o aviso prévio à demissão, proporcional e com número mínimo de dias, bem como a ampliação da multa por demissão sem justa causa; *v*) a redução da jornada semanal de trabalho; *vi*) a estabilidade no emprego, em determinadas circunstâncias. Mencione-se que, em termos de direitos e garantias, a Constituição igualou diversos tipos de trabalhadores, antes diferenciados pelas normas laborais: urbanos e rurais, assim como permanentes e avulsos (apenas as trabalhadoras domésticas continuaram com diferenças de tratamento). Já no que concerne às relações coletivas de trabalho, as normas reguladoras da vida sindical mantiveram-se basicamente as mesmas (representação obrigatória, unicidade territorial etc.), mas eliminou-se a possibilidade de interferência direta do Estado sobre a organização e a atuação sindical. Aliás, o direito de greve foi expressamente previsto pela norma de 1988, ainda que as normas posteriores o tenham restringido, em alguma medida (Lei nº 7.783/1989). Por fim, entre as relações individuais e coletivas de trabalho, sublinhe-se que a Constituição abriu possibilidades de organização de um sistema de apoio aos trabalhadores, em que se destacou a assistência aos desempregados, prevista desde 1946 e implantada de forma precária e insuficiente. As normas posteriores atribuíram força e amplitude a este sistema, que acabou por incorporar, além da assistência aos desempregados, funções de intermediação e qualificação de trabalhadores, entre outras (Lei nº 7.998/1990).

Uma *quarta onda* iniciou-se no período pós-1988 e estendeu-se por toda a década de 1990. Como uma espécie de reação à Constituição, diversas normas foram elaboradas pelo próprio Estado, minimizando o alcance dos direitos e garantias recém-promulgados, mitigando seus efeitos sobre as relações de trabalho no país.¹⁵ Na esfera das relações individuais de trabalho, destacam-se as seguintes: *i*) a norma ampliadora das possibilidades de trabalho por prazo determinado (Lei nº 9.601/1998); *ii*) a que previu a compensação anual de jornadas (*idem*); *iii*) a instituidora da jornada parcial de trabalho – Medida Provisória (MP) 2.164-41/2001; *iv*) a que permitiu o trabalho aos domingos (Lei nº 10.101/2000);

14. Vale notar que as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 foram herdeiras, em alguma medida, de várias mobilizações de atores laborais (como os sindicatos de trabalhadores), ocorridas no final dos anos 1960 e, principalmente, no final dos anos 1970. Por meio de tais mobilizações, estes atores acabaram por invalidar diversas normas reguladoras das relações de trabalho, que tiveram vigência a partir do regime militar (ou até mesmo antes, em alguns casos). Um exemplo bastante claro disto esteve na chamada “Lei de Greve” militar (Lei nº 4.330/1964), essencialmente invalidada desde as greves de trabalhadores iniciadas em 1978.

15. Ver Cardoso (1999; 2003 e 2010); Galvão (2007); Krein (2007); Oliveira (1998).

v) a facilitadora da terceirização por meio de cooperativas (Lei nº 8.949/1994); vi) a que implementou a participação nos lucros e resultados, prevista desde a Constituição de 1946 e reiterada pela de 1988 (Lei nº 10.101/2000). Já no âmbito das relações coletivas, mencionam-se as seguintes normas: i) as que resultaram em limitações para a inspeção laboral (como exemplo, o Decreto nº 1.572/1995 e a Portaria MTE nº 865/1995); ii) as que reformaram a jurisdição laboral (como a Lei nº 9.957/2000, a Lei nº 9.958/2000 e a EC nº 24/1999). Note-se que estas últimas normas, que se traduziram em reformas da atuação da justiça, podem ser analisadas de forma ambivalente, pois nem sempre resultaram em minimização de direitos dos trabalhadores – por vezes, significaram uma tentativa de aprimorar as garantias com que estes deveriam contar. Aliás, outras ambivalências se fizeram presentes no contexto laboral dos anos 1990, talvez como aquelas referentes ao salário dos trabalhadores. Ainda que o assunto seja polêmico, um exemplo talvez seja o término da determinação, pelo Estado, do salário em geral (término da “política salarial”, tal como concebida durante o regime militar – MP nº 1.053/1995, convertida na Lei nº 10.192/2001).

Seja como for, uma *quinta onda* de mudanças teve início na década de 2000, sendo que tais mudanças não apontaram sempre na mesma direção. Algumas maximizaram o alcance dos direitos e garantias dos trabalhadores; ao passo que outras claramente minimizaram.¹⁶ No que tange a estas, na esfera das relações individuais, sublinham-se as seguintes normas: i) a que admitiu a contratação de trabalhadores rurais por prazo reduzido, sem o devido registro laboral (na “carteira de trabalho” – Lei nº 11.718/2008); ii) a que ampliou as possibilidades de trabalho em dias antes vedados (como os feriados – Lei nº 11.603/2007); e iii) a que permitiu a prestação de serviços sem o enquadramento laboral, favorecendo seu enquadramento meramente comercial/empresarial (Lei nº 11.196/2005 e Lei nº 11.442/2007). Já quanto às normas que maximizaram direitos e garantias, no âmbito das relações individuais, ressaltam-se as seguintes: i) a modificação da regulação incidente sobre os estagiários, com proteções adicionais à sua contratação e à sua atuação (Lei nº 11.788/2008); ii) a instituição de diversas medidas de valorização do salário mínimo (medidas que se consolidaram, posteriormente, na Lei nº 12.382/2011); iii) a retirada de apoio a várias iniciativas estatais, oriundas dos anos 1990, que favoreciam a prevalência do negociado sobre o legislado – Projeto de Lei (PL) nº 5.483/2001, a terceirização de trabalho em variadas situações (PL nº 4.308/1998) e o subsídio ao trabalho por prazo determinado (originalmente definido pela Lei nº 9.601/1998). Acrescente-se, na esfera das relações coletivas de trabalho, que outras normas também maximizaram direitos e garantias – como, por exemplo, a emenda constitucional (EC) que promoveu a modernização da justiça laboral (EC nº 45/2004). Entre outros aspectos, esta emenda

16. Ver Baltar *et al.* (2010); Krein, Santos e Nunes (2011).

ampliou a competência desta justiça, facilitou seu acesso e tornou-a mais tempestiva, favorecendo a efetividade da regulação por ela proporcionada. Enfim, ao longo dos anos 2000, várias mudanças alteraram as normas regulatórias das relações de trabalho. E, ainda que não exatamente como nos anos 1990, tais mudanças denotaram-se por certo grau de ambiguidade, ora apontando para a maximização dos direitos e garantias dos trabalhadores, ora apontando em sentido exatamente contrário.

A título de conclusão, talvez se possa afirmar que a CLT vigente neste começo de século XXI não é a mesma originada no início do século XX. Ela continua a ser a referência fundamental ao se tratar da regulação do trabalho no Brasil (trabalho assalariado, subordinado). Mas passou por sucessivas ondas de mudanças, que ora asseguraram proteções adicionais aos trabalhadores, ora garantiram liberdades adicionais aos empregadores.

Desse modo, ainda que a CLT possa ser objeto de críticas, uma delas é de evidente fragilidade: a que afirma que suas normas estão enraizadas em um contexto pretérito, assim como afastadas de um contexto futuro. As relações laborais, objeto de tais normas, obviamente alteraram-se desde 1943 – mas, em paralelo, a CLT também se alterou sensivelmente. Mesmo que parciais, as evidências aqui reunidas mostram que a crítica acerca do suposto descompasso da CLT não procede – ao menos não da forma incisiva e peremptória como alguns a colocam no debate.

2.3 O projeto de Lei do Acordo Coletivo Especial de Trabalho (ACE)

O projeto de Lei nº 4.193/2012, conhecido como projeto do Acordo Coletivo Especial (ACE), propõe uma nova redação para o artigo 611 da CLT, que, já em seu *caput*, asseguraria “o pleno reconhecimento das convenções e dos acordos coletivos de trabalho”. Além disso, de acordo com a nova redação proposta para o referido artigo, “as normas de natureza trabalhista, ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo, prevalecem sobre o disposto em lei, desde que não contrariem as normas de ordem constitucional e as normas de higiene, saúde e segurança do trabalho” (Brasil, 2012b). O PL nº 4.193/2012 está tramitando na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara Federal. Já houve um parecer favorável do relator, mas, em outubro de 2013, a sua votação na referida comissão foi adiada, a fim de que se fizesse uma audiência pública, que aconteceu em dezembro do referido ano.

O PL nº 4.193/2012 nasceu como um anteprojeto enviado à Casa Civil, em setembro de 2011, pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SIMABC), um dos principais sindicatos que compõem a Central Única dos Trabalhadores (CUT), além dos sindicatos de Taubaté, Sorocaba e Salto, também vinculados a esta central.¹⁷

17. A explanação a seguir aproveita a o conteúdo de SIMABC (2011) “Acordo Coletivo Especial”, produzida pelo SIMABC, e que pode ser encontrada no sítio do sindicato: < <http://www.smabc.org.br/ace/> >.

O referido anteprojeto é mais detalhado do que o PL que está na Câmara, em pelo menos dois sentidos. Em primeiro lugar, ele deixa claro que o “Acordo Coletivo de Trabalho com Propósito Específico” é o instrumento normativo por meio do qual o sindicato e uma empresa do correspondente setor econômico estipulam condições específicas de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa e às suas respectivas relações de trabalho. Em segundo lugar, o referido anteprojeto determina que tanto os sindicatos quanto as empresas, para celebrar o ACE, devem cumprir várias exigências. Para o sindicato, destaca-se a exigência de contar com um índice mínimo de sindicalização de 50% mais um do total dos trabalhadores da empresa e aprovar o acordo em escrutínio secreto – assegurada a participação de no mínimo 50% dos trabalhadores abrangidos –, por uma porcentagem de 60% ou mais dos votos apurados. Já a empresa, entre outras coisas, precisa reconhecer o Comitê Sindical de Empresa como órgão de representação do sindicato profissional no local de trabalho.

O SIMABC, na cartilha em que defende seu anteprojeto, afirma que “perde força aquela análise simplista que vê todo empresário como criminoso e todo trabalhador como uma pessoa desprotegida ou incapacitada, que só o Estado pode salvar impondo regras burocráticas e vigiando cada detalhe de qualquer negociação”.¹⁸ Além disso, eles opinam que, apesar do papel altamente meritório da Justiça do Trabalho, o fato de a CLT conter dispositivos que podem ser invocados por uma autoridade discordante ajuda a gerar insegurança jurídica e criar mais disputas litigiosas, criando um cenário onde “os trabalhadores e empresários interessados no avanço democratizante são punidos”, premiando-se, assim, “o conservadorismo e a inércia”.

Outro ponto de destaque no anteprojeto é o da criação de comitê sindical por empresa. Com base na experiência do SIMABC, as centrais defensoras deste projeto – CUT e Força Sindical – argumentam que aumentaria a possibilidade de atuação sindical nos locais de trabalho, tendo em vista que os comitês se darão por empresa.

A organização por local de trabalho é uma das pautas da CUT desde sua fundação nos anos 1980, forma amplamente defendida especialmente na oposição sindical metalúrgica de São Paulo e nos demais agrupamentos de oposição do período. Entretanto, os setores que compunham a central no período de sua formação e que romperam com a CUT afirmam que este projeto em nada se assemelha à perspectiva originalmente defendida na central e cujo principal elemento diferenciador é o da autonomia sindical. Segundo esta visão, o projeto original era de que a organização por local de trabalho fosse exatamente uma perspectiva de atuação sindical que não teria nenhuma vinculação ou

18. Ver SIMABC (2011) “Acordo Coletivo Especial”, p.30.

subordinação ao Estado ou aos empregadores e, desta forma, seria mais uma ferramenta de defesa da autonomia sindical.

Contudo, está clara a existência de uma grande diferença entre o anteprojeto apresentado pelo SIMABC e o PL nº 4.193/2012, já que este, praticamente, não impõe restrições para a realização e a validade do ACE. Este fato, em si, já gera preocupações em algumas centrais sindicais e mesmo em correntes do Partido dos Trabalhadores (PT), como, por exemplo, a corrente “O Trabalho”, que argumenta que não houve discussão do projeto na CUT e se preocupa com a possibilidade de as condicionantes que estavam no anteprojeto se perderem na elaboração do texto final.¹⁹

Entre os que se posicionam contra o ACE também há aqueles que apresentam argumentos mais gerais. Um deles é que o discurso da modernização e da liberdade entre as partes oculta a perspectiva de maior precarização do trabalho que o projeto possibilita. O projeto partiria de uma perspectiva contrária à vigente hoje nos princípios do direito trabalhista brasileiro, que tem como pressuposto o notório desequilíbrio de forças entre empregador e empregado, dado pela própria natureza desta relação que pressupõe subordinação do último.²⁰ Outro argumento contrário ao projeto coloca que o Estado atua não somente como mediador, mas regulador das relações de trabalho, e, nesta medida, apenas consegue conter os excessos que ocorrem por parte dos empregadores preventivamente na forma da lei e na reparação dos danos na esfera da justiça.²¹ Um projeto como o do ACE contribuiria para enfraquecer este papel do Estado.

Desde 2011, ocorrem manifestações dos setores contra e favoráveis ao ACE. As manifestações favoráveis acontecem principalmente nas mobilizações de atuação conjunta de diversas centrais, tendo maior relevância as que são protagonizadas pela CUT e pela Força Sindical. Destaque-se, contudo, que a CUT tem realizado não somente ações na rua e mobilização social na defesa do projeto. A cartilha de defesa divulgada pelos sindicatos que defendem o projeto inicia-se com a apresentação de um calendário de reuniões com sindicatos, parlamentares e magistratura em defesa do ACE.

A Central Sindical e Popular (CSP/Conlutas) e a Intersindical foram as principais organizações sindicais a se colocarem contrárias à medida desde a apresentação do projeto por parte da CUT. A CSP/Conlutas promoveu seminários nacionais, cartilhas, bem como convocou por duas vezes dias nacionais de lutas contra o ACE que culminaram em atos na Esplanada dos Ministérios em Brasília.

19. Ver <<http://otrabalho.org.br/acordo-coletivo-especial-ace-um-projeto-contra-os-direitos-dos-trabalhadores/>>.

20. Ver Amaral (2010); Branco (2007); Barros (2006).

21. Ver Barros (2006); Martins (2001); Nascimento (2001); Rodrigues (1995); Sarmento (2004).

A Intersindical, por sua vez, empreendeu uma série de ações contra o projeto, sendo a de maior destaque a realização de uma semana de manifestações em abril de 2013, em que foram realizadas paralisações de fábricas em ramos de atividade nos quais esta organização tem maior base social, com destaque para a atuação a partir do Sindicato dos Metalúrgicos de Campinas.

Em meio a toda essa polêmica, que passa não simplesmente pelo PL nº 4.193/2012, mas pela concepção e fundamentos do direito trabalhista no Brasil, há que se considerar que de fato houve alterações na composição das relações de trabalho no Brasil, bem como na perspectiva de atuação do Estado com o processo de democratização e da Constituição de 1988. Entretanto, é preciso que se ressalte que estas alterações não modificaram a correlação de forças na relação entre empregadores e empregados: ao contrário, com proliferação de relações informais de trabalho e com aprofundamento de processos de flexibilização da legislação trabalhista, os trabalhadores se encontram cada vez mais vulneráveis.²²

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e execução orçamentária do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

A edição anterior deste periódico mostrou que o resultado nominal do FAT²³ em 2011, em valores atualizados, voltou a ser positivo, chegando a um montante de cerca de R\$ 267 milhões, o que representou uma recuperação depois de resultados negativos em 2009 e 2010. Em 2012, os dados mostraram uma receita primária do fundo no valor real de R\$ 37,5 bilhões, com um resultado nominal superavitário de R\$ 780 milhões. Este *superavit* nominal ocorreu apesar de a receita primária²⁴ ter caído 1,9% em relação a de 2011, um resultado negativo incomum nos últimos dez anos e que reverte os resultados muito favoráveis observados em 2010 e 2011. Além disso, não houve alívio nos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, que cresceram, em termos reais, 10,1% e 12,8%, respectivamente. Na verdade, o grande responsável pelo resultado nominal positivo foi o item “outras receitas”, dentro do qual chamaram atenção o crescimento de 67% nos retornos das aplicações do FAT feitas no extramercado e, principalmente,

22. Ver Antunes (2011); Druck e Franco (2007).

23. O resultado nominal do FAT é definido pela diferença entre o total das receitas do FAT – que incluem aquelas advindas da arrecadação do Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), as receitas financeiras e outras entradas de recursos – e o montante da soma das despesas correntes do fundo – que incluem os gastos obrigatórios com o seguro-desemprego e o abono salarial, mais aqueles com os programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra – com o valor dos repasses do FAT ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no âmbito do determinado pelo Artigo 239 da Constituição Federal de 1988.

24. A receita primária é aquela advinda da arrecadação do PIS/PASEP que é repassada ao FAT após a dedução da Desvinculação de Recursos da União (DRU).

o aumento dos repasses do Tesouro Nacional de R\$ 93 milhões em 2011 para um montante superior a R\$ 3 bilhões em 2012. Nas explicações para as variações destes dois itens ficará claro que estes resultados não evidenciam uma situação financeira tranquila do FAT.

Quanto ao extramercado, deve-se lembrar, inicialmente, que ele consiste em investimentos do FAT feitos em títulos do Tesouro Nacional por meio do Banco do Brasil. Em 2012, tais investimentos obtiveram um retorno muito alto – uma rentabilidade líquida de 20,01%, contra um índice de inflação de 5,84% (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA). Este grande aumento da remuneração em relação aos anos anteriores está diretamente relacionado à mudança da carteira, em 2012, que atendeu a uma resolução do Conselho Monetário Nacional de 2011. Tal resolução obrigou os fundos, como o FAT, a se desfazerem de aplicações em títulos vinculados à taxa Selic e migrar para papéis prefixados. Além disso, houve um alongamento dos prazos dos investimentos. Na ocasião, o governo queria aproveitar o cenário de juros menores para reduzir a indexação da economia. Isto favoreceu o rendimento das aplicações do FAT no extramercado em 2012, mas, em 2013, o perfil da carteira que antes trouxe tanto sucesso passou a prejudicar o rendimento do extramercado. Dados do Ministério do Trabalho mostram que, enquanto o Certificado de Depósito Interbancário (CDI), Selic e IPCA tiveram variação de 4,83%, 5% e 3,43%, respectivamente, no período, a remuneração do chamado extramercado foi negativa em 5,47%.

Para explicar o grande aumento desse retorno em 2012 em relação aos anos anteriores, é preciso lembrar também que as aplicações cresceram muito nos anos de 2010 e 2011. Ademais, deve-se mencionar que, a partir de fevereiro do ano passado, em cumprimento à resolução BACEN nº 4.034, de 30 de novembro de 2011, que determina a adequação da política de investimento dos fundos extramercado, ocorreu a mudança da política das aplicações do fundo, que, na prática, passou a ter sua carteira composta por títulos públicos de emissão do Tesouro Nacional com um perfil diferente, o que resultou no aumento da volatilidade da carteira e da expectativa de maior rentabilidade do fundo. Ao mesmo tempo, nos meses de novembro e dezembro de 2012, o movimento da curva de juros foi muito favorável para os retornos dos investimentos nos títulos do Tesouro Nacional.

No caso dos recursos do Tesouro Nacional, o FAT sempre pôde contar com eles como parte da programação financeira para cumprir as obrigações constitucionais (seguro-desemprego, abono salarial e transferência de 40% das suas receitas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), com o montante deles sendo previsto no momento da aprovação do orçamento da União. Historicamente, a necessidade de recursos do Tesouro para auxiliar o FAT

sempre foi muito pequena, com a sua participação nas receitas praticamente irrisória. Contudo, em 2010, o Tesouro precisou participar com 2,7% do total das receitas do fundo. Em 2012, esta participação precisou saltar de 0,18% no ano anterior para 9%. Este resultado expressa que os recursos do FAT, isoladamente, não foram suficientes para o cumprimento de suas obrigações constitucionais.

Em 2013, a necessidade de recursos do Tesouro para o pagamento das despesas obrigatórias continua significativa, mas a previsão de recursos no orçamento – cerca de R\$ 5,3 bilhões – deve ser menor que o necessário. Projeções da Coordenação Geral do FAT (CGFAT) apontam para uma expectativa de ingresso de receita total do FAT 8,01% menor que a realizada em 2012, e uma estimativa de aumento de 9,91% nas obrigações. Com isto, ao final do exercício de 2013, está previsto um resultado nominal negativo de R\$ 7,2 bilhões. O FAT já pediu recursos adicionais ao Tesouro, mas a Secretaria respondeu que o FAT deveria usar recursos do seu patrimônio para cobrir os pagamentos, opção prevista em lei. Neste caso, existe a questão de qual parte do patrimônio usar. Os depósitos especiais já estão recebendo menos aplicações por causa da queda dos excedentes disponíveis para isso, mas eles podem ser recolhidos em caso de necessidade. Além disso, a Lei nº 8.019, de 1990, prevê que se deve recorrer aos recursos que estão no BNDES a título do FAT Constitucional (os 40% da receita transferidos ao banco para investimento em programas de desenvolvimento econômico) em caso de insuficiência de recursos para pagamento do seguro e do abono, seguindo um cronograma determinado.

Esta previsão de piora na situação financeira do fundo passou a exigir uma resposta urgente após o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 4.380/2013 – TCU-1ª Câmara, ter determinado que o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) apresentasse medidas efetivas para a reversão da situação de desequilíbrio financeiro do fundo. Na reunião do CODEFAT realizada em 18 de dezembro de 2013, discutiu-se uma proposta de resolução que conteria medidas para viabilizar o equilíbrio financeiro do FAT. Com isto, no CODEFAT, voltaram a ser trazidas à baila várias ideias para reverter o desequilíbrio financeiro do fundo. A primeira alternativa lembrada seria acabar com a Desvinculação de Recursos da União (DRU): os números mostrados, por exemplo, em Ipea (2012), mostram que o resultado financeiro do FAT teria sido positivo no período 2002-2010 se isto tivesse ocorrido. Paralelamente, a DRU já está sendo devolvida em vários outros órgãos do governo como, por exemplo, no Ministério da Educação. Contudo, esta alternativa não toca na situação estrutural que registra um crescimento das despesas obrigatórias superior ao crescimento das receitas. A segunda alternativa, que também é bastante lembrada, seria finalmente regulamentar o dispositivo constitucional que cria o adicional de rotatividade – tributo a ser pago pelas empresas onde a rotatividade do trabalho seja muito alta. Esta medida toca

em um problema essencial do mercado de trabalho brasileiro – a alta rotatividade da força de trabalho – e, por isto, pode ajudar a resolver a questão básica de descompasso entre as despesas obrigatórias e as receitas. Mas é certo que ela cria mais um tributo e, por isso, deve enfrentar enormes resistências. Atualmente, ainda no âmbito da questão de obtenção de recursos, surgiu o problema do impacto negativo que as desonerações do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) feitas em vários itens vêm tendo sobre o financiamento do FAT. Além disso, ainda existe o potencial conflito quanto à definição da parte do patrimônio do fundo que está nas instituições financeiras oficiais federais a que se deve recorrer primeiro para fazer frente às obrigações constitucionais: na reunião de 18 de dezembro de 2013, por exemplo, que buscou elaborar propostas para conter o desequilíbrio financeiro do FAT, o conselheiro do BNDES expressou claramente que os recursos dos depósitos especiais devem retornar ao FAT antes daqueles que estão destinados ao FAT Constitucional.²⁵ De qualquer forma, a discussão de como reverter a tendência de piora da situação financeira do fundo ganhará um forte impulso diante da exigência feita pelo TCU.

Feita a análise da situação do FAT, passa-se agora à execução orçamentária de programas e ações selecionados dentro do Ministério do Trabalho e Emprego, cuja síntese consta da tabela 2. Em 2012, um novo Plano Plurianual de Atividades (PPA 2012-2015) entrou em vigor e houve várias mudanças na configuração dos programas dentro do orçamento, entre as quais chamam mais atenção as seguintes: *i*) a qualificação profissional, a ação de intermediação de mão de obra e a ação de fiscalização de segurança e saúde no trabalho deixaram de aparecer com *status* de programa, passando a ser representadas por ações dentro do novo grande programa “Trabalho, Emprego e Renda” (o programa de intermediação passou a estar na ação “Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no Âmbito do Sistema Nacional de Emprego – Sine”); *ii*) o antigo programa “Erradicação do Trabalho Escravo” foi desmembrado, com a ação de pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado indo para o “Trabalho, Emprego e Renda” e as ações de fiscalização e assistência passando a formar o novo programa “Promoção e Defesa dos Direitos Humanos”; e *iii*) o programa “Rede de Proteção ao Trabalho” que, entre outras coisas, agregava ações de fiscalização do cumprimento de direitos trabalhistas, não existe mais – algumas de suas ações foram agregadas ao “Trabalho, Emprego e Renda”, mas deve-se destacar também o *status* de programa dado à ação de inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

25. Para mais informações, ver ata da 122ª Reunião do CODEFAT.

Apesar das mudanças no PPA, alguns programas/ações não se alteraram, permitindo uma comparação temporal. No caso das ações de pagamento de benefícios do seguro-desemprego, continua a haver um crescimento, incluindo a ação de pagamento para o pescador artesanal, que havia ficado estagnada em 2011. Por outro lado, as ações ligadas ao ProJovem estão tendo uma diminuição. No caso das ações de qualificação profissional, a perda de espaço continua – o que voltará a ser tratado posteriormente neste capítulo.

TABELA 2

Volume e nível de execução orçamentária do MTE em 2012, segundo programas e ações selecionados do PPA (2012-2015)¹
(Em R\$)

Programas e ações selecionados - PPA 2012-2015	2012	
	Liquidado	Nível de execução (%)
Ministério do Trabalho e Emprego	61.436.806.088	90,76
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	20.510.192	50,43
Formação de formadores(as), educadores(as) e gestores públicos para atuação em economia solidária	3.900.000	92,86
Fomento e assessoramento técnico a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de economia solidária	4.362.500	39,05
Organização nacional da comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários	1.980.000	99,00
Fomento a incubadoras de empreendimentos econômicos solidários	3.326.409	83,16
Fomento às finanças solidárias	2.120.234	50,48
Promoção do desenvolvimento local e da economia solidária por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário	3.217.500	94,15
Autonomia e emancipação da juventude	217.920.748	78,13
Concessão de auxílio-financeiro	30.926.945	49,15
Elevação da escolaridade e qualificação profissional – ProJovem urbano e campo	186.737.165	87,65
Inserção de aprendizes no mercado de trabalho	256.638	85,55
Promoção dos direitos de crianças e adolescentes	1.355.497	45,18
Fiscalização para erradicação do trabalho infantil	1.355.497	45,18
Promoção dos direitos de pessoas com deficiência	157.375	78,69
Inserção de pessoa com deficiência no mercado de trabalho	157.375	78,69
Promoção e defesa dos direitos humanos	3.657.413	65,88
Fiscalização para erradicação do trabalho escravo	3.615.340	67,55
Assistência emergencial a trabalhadores vítimas de trabalho escravo	42.073	21,04
Trabalho, emprego e renda	40.303.230.748	98,85
Pagamento do benefício abono salarial	12.336.499.477	97,62
Pagamento do seguro-desemprego	25.690.289.951	100,00
Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal	1.892.543.744	100,00

(Continua)

(Continuação)

Programas e ações selecionados - PPA 2012-2015	2012	
	Liquidado	Nível de execução (%)
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico	27.196.322	100,00
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo	3.724.536	77,46
Manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do programa do seguro-desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine)	140.984.833	92,41
Qualificação social e profissional de trabalhadores beneficiários do cadastro único para programas sociais (Brasil Sem Miséria)	-	-
Inspeção em segurança e saúde no trabalho	3.084.999	96,41
Qualificação social e profissional de trabalhadores em base setorial (PlanSeQ)	4.540.000	4,85
Qualificação social e profissional de trabalhadores em base territorial (PlanTeQ)	53.876.825	93,86

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira da União/Câmara dos Deputados.

Notas: ¹ A tabela 2 não pode ser vista como uma descrição de todos os gastos do Ministério do Trabalho e Emprego, já que inclui apenas alguns dos programas mais importantes do ministério e, dentro deles, apenas algumas ações consideradas mais relevantes.

3.2 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

Em 2012, foram gastos cerca de R\$ 27,6 bilhões com o pagamento dos benefícios do Programa do Seguro-Desemprego em todas as suas modalidades, um montante cerca de 10% superior em termos reais ao resultado de 2011. Já o número de segurados atendidos pelo programa em todas as suas modalidades passou de cerca de 8,2 milhões em 2011 para 8,5 milhões em 2012. Este aumento, contudo, não foi motivado pela principal modalidade do programa, o seguro-desemprego formal, uma vez que o seu número de segurados em 2012 manteve-se praticamente estável em cerca de 7,7 milhões (queda de 0,52% em relação a 2011). Esta relativa estabilidade interrompe uma série de aumentos seguidos e significativos que vinham ocorrendo desde 2004.

Diversos fatores podem influenciar o número de segurados da modalidade formal. A questão da rotatividade continua fundamental para se entender os gastos com o seguro, mas a sua influência não aumentou em 2012. Isto porque não só o número de demitidos sem justa causa (que podem ter direito ao seguro) cresceu significativamente menos em 2012 (1,3% contra 7,6% em 2011), como também o número de demitidos a pedido (que não têm direito ao seguro) continuou crescendo mais rápido do que o primeiro grupo. Além disso, o crescimento do número de trabalhadores formais, embora ainda positivo, teve uma queda no seu ritmo. Portanto, o fator mais importante do crescimento dos gastos com o seguro-desemprego em 2012 foi o aumento real do salário mínimo, que chegou a 8%. Já a elevação do número de segurados, também mencionada no parágrafo anterior, foi causada basicamente pela grande elevação do número de segurados da modalidade pescador artesanal, tema que será tratado mais adiante.

Em agosto de 2013, o CODEFAT aprovou, como faz todo ano, o reajuste da parcela do seguro-desemprego. Contudo, não só esta aprovação veio com atraso como marcou uma mudança importante na regra de reajuste das faixas de benefícios maiores que o salário mínimo. Pelo menos desde 1998, o CODEFAT vinha utilizando a variação nominal do salário mínimo como indexador. A Resolução nº 685, que havia determinado as faixas para o ano de 2012, ainda utilizou a variação nominal do salário mínimo como indexador (tabela 3).

TABELA 3
Cálculo do benefício do seguro-desemprego – janeiro a dezembro de 2012 (Resolução nº 685 do CODEFAT)

Faixas de salário médio	Valor da parcela
Até R\$ 1.090,43	Multiplica-se salário médio por 0,8 (80%)
De R\$ 1.090,44 até R\$ 1.817,56	O que exceder a R\$ 1.090,43, multiplica-se por 0,5 (50%) e soma-se R\$ 872,35)
Acima de R\$ 1.817,56	O valor da parcela será de R\$ 1.235,91, invariavelmente

Fonte: Brasil (2011).

Elaboração dos autores.

Obs.: o valor do benefício não pode ser inferior ao salário mínimo (R\$ 622,00 em 2012).

Porém, no início de 2013, o Ministério do Trabalho e Emprego, com base na competência que o CODEFAT possui para definir indexadores, propôs reajustar as três faixas salariais necessárias ao cálculo do benefício, e os seus respectivos valores de benefício, pelo INPC. A variação do INPC de janeiro a dezembro de 2012 foi de 6,2%, enquanto a variação do salário mínimo foi de 9,0%. Naturalmente, o valor mínimo do benefício continua a ser o salário mínimo. Ocorre que a Resolução do CODEFAT nº 707, que fez a referida mudança, foi aprovada *ad referendum*, atitude rejeitada pela bancada dos trabalhadores do Conselho. O ministro do Trabalho e Emprego, na 119ª Reunião Ordinária do CODEFAT,²⁶ em 22 de maio de 2013, disse apoiar a reavaliação deste assunto, e nesta mesma reunião um pedido de vista da Resolução nº 707 foi aprovado. Assim, na 120ª Reunião Ordinária do CODEFAT, no dia 15 de agosto de 2013, discutiu-se o retorno do uso da variação nominal do salário mínimo como indexador, mas esta proposta foi derrotada pelos votos das bancadas empresarial e do governo, sendo que este buscou apoiar a atual política governamental de corte de gastos. Um estudo feito pelo Ministério do Trabalho e Emprego mostra que o governo deve economizar, ao longo de 2013, cerca de R\$ 595 milhões.

Essa mudança no ritmo de reajuste dos benefícios é mais um passo, em um processo iniciado com a obrigatoriedade do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) para aqueles que recebem o seguro

26. Para mais informações, ver ata da 119ª Reunião Ordinária do CODEFAT.

recorrentemente, para controlar o crescimento dos gastos do seguro-desemprego, tanto com objetivos fiscais quanto com o eventual propósito de gerar sobras de recursos para investimentos em outros programas. Aliás, o Decreto nº 8.118, de 10 de outubro de 2013, determinou que os trabalhadores que pedirem o seguro duas vezes em dez anos serão obrigados a comprovar matrícula em um curso de qualificação profissional para poderem receber o benefício. É uma norma mais estrita do que a anterior (Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012), que fazia a mesma determinação apenas para quem requeresse o seguro três vezes no mesmo período. Evidentemente, neste caso, existe também o objetivo de inibição das fraudes, mas, diante do questionamento do TCU feito ao CODEFAT, citado na subseção anterior, o objetivo fiscal se torna mais importante.

Diante disso, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM) ingressou no Supremo Tribunal Federal (STF) com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nº 5.060, contra dispositivos das leis que criaram e regulamentaram o PRONATEC e os novos critérios de recebimento do seguro-desemprego mencionados no parágrafo anterior. Segundo a confederação, permitir à União condicionar o recebimento do benefício à participação do empregado em curso de qualificação profissional viola a Constituição Federal, “que prevê como exigência única para o recebimento do benefício o desemprego involuntário”.

A confederação também alega a inconstitucionalidade da exigência de que o trabalhador que solicite o seguro pela segunda vez em um período de dez anos comprove matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional. Esta condicionante, além de inconstitucional, seria “impossível de ser cumprida no território nacional” porque a União teria instalado cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional “em uma ou outra capital do Brasil”. Por fim, a confederação considerou grave o fato de o texto legal sancionado ter tido a finalidade de aprovar o PRONATEC, que não tem relação com o benefício do seguro-desemprego instituído pelo artigo 7º, inciso II, da Constituição Federal.

O número de segurados na modalidade “pescador artesanal”, como ressaltado em edições anteriores, tem aumentado muito desde a instituição da atual legislação que rege o seguro defeso (Lei nº 10.779, de 2003). O resultado de 2011 havia mostrado uma menor taxa de crescimento em relação aos anos anteriores, mas, em 2012, o número de segurados aumentou 45%, chegando a cerca de 855 mil pescadores. Em parte, este aumento se deveu ao pagamento de benefícios por ordem judicial, principalmente na região Norte. Contudo, apesar da implementação do novo formulário de requerimento do seguro defeso, o combate às fraudes continua sendo um desafio, ainda que várias ações locais de enfrentamento do problema venham sendo efetuadas em estados como o Pará e Minas Gerais.

Por fim, quanto ao programa do abono salarial, o gasto do FAT com o pagamento do benefício em 2012 foi de R\$ 12,3 bilhões, o que representou um aumento real de 12,8% em relação a 2011. No exercício de 2012, receberam abono salarial 19.794.040 trabalhadores, representando crescimento de 3,65% em relação ao exercício anterior, com percentual de cobertura de 95,67% (número de beneficiários dividido pelo número de identificados na Relação Anual de Informações Sociais – Rais), maior que os 93,82% do exercício de 2011. O aumento dos benefícios pagos do abono em 2012 também continua a acompanhar o contínuo crescimento do universo de trabalhadores formais que ganham até dois salários mínimos, que já ultrapassou 60% de acordo com a Rais de 2011.

3.3 Programas que ofertam serviços

3.3.1 Intermediação de mão de obra

Os recursos à disposição para o Programa de Intermediação de Mão de obra advindos do FAT aumentaram em termos reais pelo segundo ano consecutivo – 39,9% em 2012 –, chegando a cerca de R\$ 141 milhões, superando em 12 pontos percentuais a taxa de 2011. É o maior volume de recursos já investidos no programa nos últimos nove anos, mas tal volume ainda está distante do observado nos melhores anos. Contudo, dada a dificuldade de implementação do programa pelos órgãos conveniados, a maior parte destes recursos – R\$ 109 milhões – foi para o item “Restos a pagar”.

O portal *Mais Emprego*, criado com a finalidade de aprimorar o Programa de Intermediação de Mão de obra e, ao mesmo tempo, facilitar a integração dos programas componentes do sistema público de emprego, chegou em 2012 a todas as Unidades da Federação. Além disso, ele passou por melhorias em sua operacionalização.

A tabela 4 mostra os resultados agregados para o Sine em nível nacional. Cabe destacar que estes dados são preliminares, uma vez que o processo de migração de informações para o portal Mais Emprego continuava em andamento (o Ministério do Trabalho e Emprego estima que os resultados possam estar subestimados em 20%). Em linhas gerais, porém, mantêm-se os principais aspectos já mencionados em edições anteriores deste periódico, tais como o fato do Sine ter um peso pequeno e desigual nas colocações, com variações substanciais ao longo do território nacional, e o fato de ele atender predominantemente os trabalhadores com menor possibilidade de conseguir emprego.

TABELA 4
Sine – Resultados agregados e indicadores no Brasil (2012)

Inscritos	6.457.263	Taxa de efetividade ¹	11,23%
Vagas	3.060.512	Taxa de aproveitamento das vagas ²	23,70%
Colocados	725.368	Taxa de admissão ³	3,55%

Fonte: MTE (2013) “Fundo de Amparo ao Trabalhador – Relatório de Gestão 2012”, p. 52.
Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores inscritos.

² Razão entre número de trabalhadores colocados e número de vagas captadas.

³ Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores admitidos segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Em 2013, foram trazidos a público os resultados de um estudo dos custos associados aos serviços prestados pelo Sine, elaborado pela parceria entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Universidade de Brasília (UnB).²⁷ Tal estudo nasceu da necessidade de se estabelecerem diretrizes para a revisão dos critérios de distribuição dos recursos entre as entidades parceiras do MTE, para seleção de propostas de convênio e pactuação de metas, além da normatização do modelo operacional do Sine. Esta necessidade, por sua vez, foi definida pelos acordos de nº 1.687/2009-TCU-Plenário (item 9.2) e nº 2.773/2011-TCU-Plenário (item 9.1.1), que determinaram e recomendaram a implementação de diversas melhorias nas atividades de gestão dos convênios executadas pelo MTE, além de medidas para aprimorar os critérios normativos para transferência de recursos.

Na elaboração do estudo, foi aplicada uma metodologia proposta em 2012 denominada *Time-Driven Activity Based Costing* (TDABC) para calcular o “custo-parâmetro”. O objetivo foi identificar e mensurar os determinantes dos custos dos postos do Sine a partir das atividades que concorrem para sua execução, visando buscar soluções mais racionais de custo-efetividade para a operação dos postos. Um resultado que reforça a ideia da grande desigualdade entre os postos de atendimento é o fato de a quantidade média de atendimentos – nas várias atividades que o Sine exerce – apresentar um coeficiente de variação acima de 100% entre os postos, com as medianas distantes da média, evidenciando ainda mais a assimetria existente.

Também foi feito um estudo sobre a eficiência dos postos do Sine mediante a aplicação da Análise Envolvória de Dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA), que se refere à utilização adequada dos recursos disponíveis para produzir bens ou realizar serviços. Em outras palavras, avalia-se a eficiência técnica dos postos do Sine comparando-se o que foi produzido com determinados recursos com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos. O máximo que poderia

27. Para mais detalhes, ver Silva, *et al.* (2013).

ter sido produzido deriva da observação das unidades mais produtivas, sendo, portanto, um conceito operacional e não teórico. Na prática, a partir do custo-parâmetro e da quantidade de funcionários do posto, foi verificada a eficiência concernente à quantidade média mensal de inscrições realizadas no posto.

Assim, primeiro se fez uma comparação dos postos que integram cada convênio. Depois foram comparados os postos mais eficientes por tipo de convênio e, finalmente, os mais eficientes em todos os tipos de convênio. Nesta última análise, concluiu-se que os postos mais eficientes dentro dos convênios estaduais foram o posto SINEBahia Iguatemi (Salvador-BA), UAI BH Centro (Belo Horizonte-MG), Sine Aracajú Matriz (Aracajú-SE), Cajamar (Cajamar-SP) e Poupatempo Itaquera (São Paulo-SP). Entre os convênios municipais, os mais eficientes foram o Itaquera (São Paulo-SP) e o Tatuapé (São Paulo-SP). Por fim, no âmbito dos convênios com entidades privadas, os postos mais eficientes foram o CEAT/RJ Unidade Santa Cruz (Rio de Janeiro-RJ), CST/Liberdade (São Paulo-SP) e o SOAC (Rio de Janeiro-RJ). Chama atenção o fato destes postos serem bem diferentes entre si, como mostra a grande dispersão observada entre as estatísticas descritivas da quantidade de funcionários, do custo-parâmetro e da média de inscrições.

A principal conclusão que o relatório defende é a de que é possível

estabelecer diretrizes globais, orientar e normatizar processos e procedimentos, de forma transparente e com possibilidades de acompanhamento e prestação de contas. Cabe ao MTE o desafio de incorporar e coordenar seus parceiros na execução segundo os critérios estabelecidos, a partir de um modelo técnico e científico de abrangência nacional (Brasil, 2013b, p. 32).

Nesse sentido, o CODEFAT aprovou a Resolução nº 721, de 30 de outubro de 2013, modificando os critérios de transferência de recursos para os Sines, de modo a implementar de fato a metodologia construída em conjunto pelo MTE e pela UnB. Os parâmetros para o cálculo dos custos foram construídos a partir de dados relativos à operacionalização de 1.281 postos de atendimento da rede. Contudo, parte significativa dos dados foi obtida por consulta direta aos responsáveis pelos convênios, aos quais foi solicitado o preenchimento de uma planilha, onde deviam constar informações sobre aquelas atividades. É com essa base de dados que se pôde contar para a implementação da nova metodologia ainda em 2013. Para os anos seguintes, a obtenção de parâmetros de custo mais precisos dependerá da continuidade das ações de melhoria no desenvolvimento do Sistema MTE Mais Emprego e, naturalmente, do registro correto das informações neste sistema.

3.3.2 Qualificação e aprendizagem profissional

Como mencionado na edição anterior, houve um reordenamento das competências relativas à educação profissional e tecnológica a partir da Lei nº 12.513/2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). A liderança da implementação do programa coube ao Ministério da Educação, que é a entidade que está encarregada de operar os recursos para pagamento de bolsas e descentralizá-los para redes estaduais e municipais de educação técnica/tecnológica, além de habilitar as instituições que desenvolverão atividades de formação e qualificação profissional com recursos federais e de manter o sistema de informações (SISTEC). A referida lei também previa a instituição de um Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, o qual já foi regulamentado pelo Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012. Tal decreto estabeleceu que o conselho tem por finalidade promover a articulação e a avaliação de programas de formação e qualificação profissional da administração pública federal, com destaque para o PRONATEC, mas também abrangendo outros programas e ações de formação e qualificação profissional executados por ela. O colegiado será vinculado ao Ministério da Educação e será composto por um representante titular e um representante suplente de cada um dos seguintes órgãos: *i*) Ministério da Educação; *ii*) Ministério da Fazenda; *iii*) Ministério do Trabalho e Emprego; *iv*) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; *v*) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e *vi*) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Assim, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) continuou a ser executado em paralelo com o PRONATEC. Na edição anterior deste periódico, foi mencionado que a resolução do CODEFAT nº 696, de 30 de junho de 2012 (modificada pela resolução do CODEFAT nº 700), havia determinado o novo termo de referência para o programa. A principal mudança havia sido a elevação de R\$ 4,62 (para convênios firmados em 2011) para R\$ 10 (para convênios firmados em 2012) do custo aluno-hora médio usado como referência para os repasses de recursos. Mas, depois disto, a Resolução nº 706, de 13 de dezembro de 2012, trouxe outras modificações, quais sejam: *i*) estabelecer que as ações formativas (cursos, aulas teóricas e práticas) não poderão ter carga horária inferior a oitenta horas; *ii*) permitir a dispensa do auxílio-transporte, mediante declaração assinada pelo aluno, no ato da inscrição, de que reside próximo ao curso e não necessita do mencionado benefício; *iii*) estabelecer que as conveniadas e/ou executoras deverão disponibilizar no sistema de gestão e informação disponibilizado pelo MTE, no mínimo até quinze dias úteis, antes da data fixada para o início das ações, a planilha detalhada de custos, contendo a composição de todos os custos unitários, e o cronograma de execução das ações; e *iv*) estabelecer que o cronograma de execução das ações poderá ser alterado somente em casos excepcionais, devidamente

justificados e aceitos pela entidade contratante, e formalmente comunicados ao Ministério do Trabalho e Emprego, devendo tal alteração constar no sistema de gestão e informação disponibilizado pelo MTE, até dez dias úteis antes da data de início da ação objeto da alteração. Na discussão, foi levantada a possível dificuldade de se cumprirem estes novos prazos. Por fim, também foram incluídos dispositivos novos, entre os quais se destacam: *i*) vedação da contratação de entidades privadas com fins lucrativos; e *ii*) determinação de que o aluno só pode ser considerado concluinte se atingir 75% de presença referente à carga horária total do curso de qualificação. Algumas destas alterações foram ao encontro de recomendações emanadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), bem como levavam em consideração sugestões apresentadas pelo Grupo de Apoio Técnico ao CODEFAT (GTFAT) e pelo Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho (FONSET).

Quanto à execução do PNQ, continua a valer a constatação de que o programa apresenta um alcance muito limitado. No exercício de 2012, foram qualificados apenas 6.755 trabalhadores no âmbito dos PlanSeQs,²⁸ o que se deveu, em parte, a problemas de execução do termo de cooperação com a Universidade Federal de Juiz de Fora para qualificação profissional de trabalhadores para atuarem nos eventos da Copa do Mundo de 2014.

É preciso lembrar que, antes da instituição do PRONATEC em 2011, os próprios setores econômicos, de trabalhadores ou empreendedores, apresentavam ao MTE suas demandas de qualificação, a serem realizadas por entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de convênio. Porém, junto com a criação do PRONATEC, estabeleceu-se a obrigatoriedade de as entidades serem habilitadas pelo Ministério da Educação para receberem novos recursos do governo federal. Entretanto, considerando que o processo de habilitação encontra-se em fase de implementação, o MTE ficou impedido de firmar convênios com as entidades privadas prestadoras de serviços de qualificação e, conseqüentemente, de executar parte do orçamento. Por isto, no exercício de 2012, foi executado somente 4,85% do orçamento aprovado para os PlanSeQs.

Já no âmbito dos PlanTeQs,²⁹ em 2012, foram capacitados 27.255 trabalhadores, com a utilização de recursos de exercícios anteriores. No exercício foram executados 93,86% do orçamento aprovado, com empenho de R\$ 53,9 milhões,

28. Os PlanSeQs visam desenvolver ações de qualificação social, profissional e ocupacional para trabalhadores, no sentido de aprimorar sua produtividade e inserção cidadã no mercado de trabalho, com ênfase em setores econômicos em desenvolvimento, provendo a qualificação sob demanda efetiva do mercado, articulada com o desenvolvimento e a educação, com estratégias de elevação da escolaridade.

29. Os PlanTeQs contemplam projetos e ações de qualificação social e profissional circunscritos a um território (unidade federativa, mesorregião, microrregião ou município), com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão/Conselho Estadual de Trabalho/Emprego ou das Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego referentes ao território, às quais cabe articular e priorizar demandas de qualificação social e profissional levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, bem como supervisionar a execução do plano, executado sob gestão do responsável legal pelo arranjo institucional do território.

4,2% superior ao executado em 2011. Neste exercício, as comissões de trabalho, emprego e renda aprovaram projetos com gastos previstos de R\$ 53,2 milhões, a serem executados em 2013, com os recursos empenhados em 2012, para qualificar 28.560 trabalhadores.

Como mencionado na última edição do Boletim de Políticas Sociais (BPS), o PRONATEC é parte integrante do Plano Brasil Sem Miséria, que nasceu em 2011 com a finalidade de combater a extrema pobreza no Brasil. Este plano possui três grandes eixos de atuação: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. O PRONATEC faz parte do último eixo. Por isto, ele se tornou o protagonista entre as ações do governo federal dirigidas à qualificação profissional e está tendo avanços na sua implementação, com o número de matrículas chegando a cerca de 226 mil em dezembro de 2012, e depois a mais de 505 mil em junho de 2013. A inserção do PNQ neste processo ainda não aconteceu, como demonstrado pela falta de execução orçamentária da ação Qualificação Profissional de Trabalhadores Beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais (Brasil Sem Miséria), que ocorreu pela dificuldade de celebração de convênios com os municípios e uma interlocução insuficiente com o Ministério do Desenvolvimento Social.

3.4 Economia solidária

As ações do governo federal no campo da economia solidária foram recentemente integradas ao Plano Brasil Sem Miséria de Erradicação da Pobreza Extrema, assumindo a tarefa de “promover a inclusão produtiva dos extremamente pobres que vivem em cidades”, especialmente em favor dos catadores de materiais recicláveis. A partir desta vinculação, aumentou-se a escala dos recursos e do volume de processos disponíveis à Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), a serem operacionalizados a partir de convênios celebrados com universidades e organizações não governamentais (ONGs) e, desde então, mais intensamente com estados e municípios. Neste sentido, a potencialização desta ação vinculou-se à celebração de parcerias com outros órgãos da administração direta e indireta federal, muitas das quais iniciadas ainda em 2004.

Uma novidade evidenciada no PPA 2012-2015 é que, pela primeira vez desde 2004, as ações de economia solidária coordenadas pela Senaes não se inseriram em um programa exclusivo, sendo, por sua vez, inseridas em um programa de maior amplitude – o programa temático “Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária” –, simultaneamente vinculado ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como mostra o quadro 1. A iniciativa tem significado muito mais uma racionalização do processo de planejamento do governo federal do

que uma integração entre as ações destes órgãos em favor de um projeto comum. De qualquer maneira, é preciso assinalar que o novo PPA é metodologicamente diferente dos anteriores, tentando deixar mais claro o nexos entre planejamento e entrega de bens e serviços à sociedade segundo cada programa.

QUADRO 1

Objetivos e metas sob responsabilidade da Senaes no PPA (2012-2015)

Objetivos	Metas
No Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	
Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento.	Aprovar o novo marco legal da economia solidária e do cooperativismo de trabalho. Criar e implantar o Sistema Nacional de Economia Solidária e fortalecer as instâncias de participação. Implementar a inserção de nove mil empreendimentos solidários no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. Manter e atualizar informações de trinta mil organizações de economia solidária. Promover a integração das políticas de economia solidária em cem processos territoriais de desenvolvimento. Realizar campanhas educativas para divulgação da economia solidária e promoção do consumo responsável e solidário.
Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário.	Certificar os produtos e serviços de cinco mil empreendimentos solidários no Sistema de Comércio Justo e Solidário. Criar e fortalecer duzentas redes de produção e comercialização. Incluir duzentas comunidades nas finanças solidárias. Promover a formação e capacitação social e profissional de cem mil trabalhadores para a economia solidária, com prioridade para mulheres e população negra. Promover a incubação, assessoria técnica e o fomento direto a 1.500 empreendimentos solidários.
No Programa Resíduos Sólidos	
Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.	Fomento e fortalecimento de quinhentas cooperativas/associações e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis para atuação na coleta seletiva e nas cadeias da reciclagem. Incrementar cem redes de comercialização de materiais recicláveis coletados pelas associações de catadores. Viabilizar infraestrutura para 280 mil catadores.

Fonte: Brasil (2012c).

Possivelmente como resposta ao fortalecimento dessas ações mais específicas, de um lado, e ao fim de um programa exclusivo para a economia solidária, de outro, o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) construiu um documento – *Plano Brasil Justo e Solidário* – que busca evidenciar o quanto a economia solidária está presente nos diferentes programas do PPA em vigor. Considerando referências explícitas a termos como “associações” e “cooperativas”, o CNES indicou a existência de doze programas em onze ministérios, totalizando um orçamento superior a R\$ 2 bilhões de reais dedicados à temática no governo federal, tal como constantes no quadro a seguir.

QUADRO 2

Agenda transversal do Plano Brasil Justo e Solidário – programas temáticos, ministérios responsáveis e dotação orçamentária no Plano Plurianual (PPA) (2012-2015)

Programas temáticos	Ministérios responsáveis	Orçamento (R\$)
Agricultura familiar	Ministério do Desenvolvimento Agrário	29.412.561,00
Agropecuária sustentável, abastecimento e comercialização	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	23.816.751,00
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	Ministério da Integração Nacional Ministério do Desenvolvimento Agrário Ministério do Trabalho e Emprego	1.133.960.536,00
Gestão estratégica da geologia, da mineração e da transformação mineral	Ministério de Minas e Energia	4.760.357,00
Pesca e aquicultura	Ministério da Pesca e Aquicultura	8.457.960,00
Resíduos sólidos	Ministério do Meio Ambiente	314.425.680,00
Segurança alimentar e nutricional	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	749.404.489,00
Agricultura irrigada	Ministério da Integração Nacional Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	-
Desenvolvimento produtivo	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	-
Integração sul-americana	Ministério das Relações Exteriores	-
Micro e pequenas empresas	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	-
Políticas para as mulheres: enfrentamento à violência e autonomia	Secretaria de Políticas para as Mulheres	-
Trabalho, emprego e renda	Ministério do Trabalho e Emprego	-
Total		2.264.238.334,00

Fonte: Brasil (2012c).

Quanto à execução da política em si, destaca-se a preocupação da Senaes em induzir a formação de empreendimentos solidários de catadores de materiais recicláveis e suas redes a partir daqueles já existentes.³⁰ Entre as principais ações previstas nos convênios celebrados em 2012, pode-se citar a continuidade do Projeto CATAFORTE, em parceria com a Fundação Banco do Brasil, Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando ao fortalecimento de redes de cooperação e logística solidária, com o apoio previsto a 25 redes e 187 cooperativas e associações de catadores. Para a definição dos empreendimentos a serem apoiados, foram elencados como critérios:

- pelo menos 70% dos seus beneficiários devem ser catadores(as) em situação de extrema pobreza e suas famílias, que ainda realizam seu trabalho em lixões ou nas ruas, de forma precária, individual ou desarticulada; e

30. A categoria profissional de catador de material reciclável foi reconhecida, em 2002, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

- no máximo 30% de seus beneficiários devem ser catadores(as) e suas famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e de trabalho precário, bem como aqueles que já estão organizados em empreendimentos de economia solidária (EES) e redes de cooperação solidária (Silva e Schiochet, 2013, p. 74).

Ainda que não se possa fazer maiores avaliações sobre os resultados das ações em curso neste PPA, é possível apontar alguns aspectos de sua execução. Conforme assinalaram Silva e Schiochet (2013) a partir de uma avaliação realizada em setembro de 2012, a execução das parcerias celebradas pela secretaria tem seguido ritmos diferentes entre si, com algumas delas sofrendo grandes atrasos. Um dos motivos foi a realização das eleições municipais no momento previsto para atividades iniciais ou preparatórias para a execução, fato que acarretou o adiamento dos projetos nesta esfera de governo. No que se refere aos desafios das ações em curso, os autores em questão apontaram, por um lado, a dificuldade das prefeituras em utilizar os instrumentos legais cabíveis – a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), em particular – para a inserção social e econômica dos catadores, uma vez que as estruturas existentes para as atividades de seleção, triagem e processamento de resíduos são insuficientes para inclusão dos novos catadores que estão sendo identificados nos projetos. Por outro lado, reconheceram a existência de algumas dificuldades de operação, tais como: baixa disponibilidade de terrenos para a implantação de novas estruturas; ausência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos por parte das prefeituras – o que auxiliaria na viabilização econômica dos empreendimentos associativos dos catadores; e mesmo a fragilidade das organizações de catadores para lidarem com estes e outros aspectos.

Ainda que a SENAES intensifique o acompanhamento dos projetos que tem apoiado, o fato é que a superação desses desafios depende muito do engajamento dos municípios no cumprimento das leis supracitadas, bem como da ampliação do financiamento dos projetos, no sentido de expandir a participação dos catadores nas ações que lhes são dirigidas e de aumentar a infraestrutura física para o exercício de suas atividades. Neste último caso, aliás, a decisão cabe principalmente ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que tem apoiado as ações da secretaria através da descentralização de seus recursos orçamentários.

No que se refere à articulação da Senaes com outros órgãos do governo federal no período, as novidades são poucas. Com o Ministério da Educação (MEC), pode-se afirmar que tem havido um aprofundamento da parceria por ocasião de dois grandes programas formativos: o PRONATEC, que pretende capacitar 40 mil catadores até 2014; e o Programa Mulheres Mil, orientado para a formação cidadã e profissional de mulheres urbanas e rurais, em fase de expansão pelo país. Ambos os programas vinculam-se ao Plano Brasil Sem Miséria e se articulam à rede de Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFETs). Já com a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), vinculada à Presidência da República, a Senaes se articulou para apoiar, organizar e fortalecer redes de cooperação solidária formadas por jovens.

No âmbito da institucionalidade da política federal de economia solidária, em convergência com as resoluções da II Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2010, iniciou-se em 2012 o processo de reestruturação do CNES.³¹ Tendo como objetivo fortalecer política e institucionalmente esta instância de coordenação, considerou-se como diretrizes:

- instalar uma nova composição no CNES, com vinte representantes de EES, dez representantes de Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à Economia Solidária (EAF) e dez representantes de órgãos governamentais, correspondendo à proporção de 50%, 25% e 25% de cada segmento neste espaço;
- considerar na representação dos EES as suas entidades representativas nacionais e redes, a distribuição regional, a proporcionalidade de gênero e a representatividade rural e urbana;
- considerar na representação das EAFs seu histórico de participação no CNES e seu apoio efetivo aos EES e movimentos sociais;
- considerar na representação governamental, além do histórico de participação no CNES, a execução de políticas públicas de economia solidária;
- promover na estrutura do CNES a recomposição e retomada do funcionamento dos comitês temáticos, contando com a participação de colaboradores externos ao conselho de acordo com a especificidade da temática;
- reestruturar a Secretaria Executiva do CNES, alocando servidores para as funções de organização e assessoramento técnico ao conselho, de elaboração documental, comunicação, articulação e mobilização;
- promover a rotatividade da presidência do conselho; e
- garantir periodicidade para suas reuniões plenárias (Resolução nº 3, 2012).

Na 14ª Reunião Ordinária do CNES, ocorrida nos dias 26 e 27 de fevereiro de 2013, todas as propostas arroladas foram aprovadas. Ademais, inseriu-se entre as competências do conselho a promoção de estratégias para a articulação e integração das políticas públicas de fortalecimento da economia solidária.

Cabe sublinhar, por fim, que em dezembro de 2012 o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) promoveu a V Plenária Nacional de Economia Solidária, que contou com a presença de cerca de quinhentos representantes de todos os estados do país.³² Este evento realizou-se com o propósito de atualizar as orientações políticas e pautas da economia solidária por parte das diversas organizações da sociedade civil que atuam e defendem a temática, bem como rever a organização e

31. Para um diagnóstico do CNES pouco antes de seu processo de reestruturação, ver Alencar e Silva (2013).

32. Sobre a V Plenária Nacional de Economia Solidária, ver Nagem e Jesus (2013).

atuação política do FBES, definindo novas estratégias. O documento final do evento inovou, em relação às plenárias anteriores do fórum e à Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), no detalhamento da opinião do FBES sobre as temáticas de cultura política, da economia popular, da territorialidade e da diversidade social que compõe o movimento social em defesa da economia solidária como uma nova diretriz de atuação do Estado no campo da geração de trabalho e renda.

3.5 Combate ao trabalho escravo

Além de marcar os setenta anos de institucionalização da CLT, que ainda hoje é o pilar da estrutura da regulação trabalhista brasileira, 2013 também remete a um instituto importantíssimo para o mundo do trabalho no país, uma vez que se completam 125 anos da abolição da escravatura, com a assinatura da Lei Áurea (Lei Imperial nº 3.353), em 13 de maio de 1888, pela princesa Isabel e pelo então ministro da Agricultura Rodrigo Augusto da Silva. Vale lembrar que o Brasil foi o último país do continente americano a abolir oficialmente a escravidão.

Decorrido todo esse tempo, muita coisa mudou. O Império que já agonizava em 1888 caiu por terra no ano seguinte, com a Proclamação da República. Aos poucos o Brasil foi deixando de ser um país centrado exclusivamente na economia agrária, com o florescimento da indústria e a modernização de seu sistema produtivo. O mercado de trabalho sempre foi extremamente sensível a estas mudanças institucionais e estruturais na economia do país, tornando-se cada vez mais heterogêneo, sedimentado e hierarquizado.

Acontece que, mesmo com todo o desenvolvimento da economia brasileira nessas últimas décadas e a evolução do marco normativo de proteção e garantia de direitos aos trabalhadores, ainda se observa a existência de práticas arcaicas de superexploração do trabalho, marcas de nosso passado colonial que permanecem vivas. Estas práticas são conhecidas juridicamente como “situações análogas ao trabalho escravo”, e constituem objeto de fiscalização e punição por parte do Estado.³³ Para operacionalizar este trabalho de fiscalização, foi instituído pelo governo federal, em 1995, o “Grupo Especial de Fiscalização Móvel”, inserido na estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e Emprego.³⁴

33. A legislação brasileira define o que é trabalho escravo no Artigo 149 de seu Código Penal, originário de 1940 e reformado em 2003, nos seguintes termos: “Reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto”. A lei prevê pena de dois a oito anos de prisão e pagamento de multa, que pode ser agravada em alguns casos específicos, como por exemplo, se o crime for praticado contra crianças ou adolescentes (Silva e Silva Jr., 2013).

34. De início, o grupo móvel foi criado para servir como um “braço operacional” do Grupo Interministerial para a Erradicação do Trabalho Forçado (GERTRAF), criado pelo Decreto nº 1.538/1995, mas posteriormente passou a ter vida própria. Ele surgiu com a incumbência de investigar as denúncias de trabalho escravo que chegavam principalmente por meio de sindicatos de trabalhadores e organizações sociais, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (Silva e Silva Jr., 2013).

Desde sua criação, o grupo móvel foi responsável por inspeções em mais de três mil estabelecimentos, em operações que resultaram no resgate de cerca de 45 mil trabalhadores em situação definida como análoga à escravidão. A tabela 5 apresenta os números referentes à atuação do grupo móvel desde o ano 2000. Por estes dados, vê-se que, em 2012, embora o número de operações e de estabelecimentos inspecionados tenha diminuído com relação ao ano anterior, o número de trabalhadores resgatados foi superior (14,3%), o mesmo ocorrendo com o valor total das indenizações impetradas (44,7%). As principais atividades com registros de trabalho escravo seguem sendo: pecuária, produção de carvão vegetal, extração de madeira e construção civil. O Pará é o estado com o maior número de registros.

TABELA 5
Resultados das ações do grupo móvel no Brasil (1995-2011)

Ano	Número de operações ¹	Número de estabelecimentos inspecionados	Trabalhadores resgatados ²	Pagamento de indenização (R\$) ³
2000	25	88	516	472.849,69
2001	29	149	1.305	957.936,46
2002	30	85	2.285	2.084.406,41
2003	67	188	5.223	6.085.918,49
2004	72	276	2.887	4.905.613,13
2005	85	189	4.348	7.820.211,26
2006	109	209	3.417	6.299.650,53
2007	116	206	5.999	9.914.276,59
2008	158	301	5.016	9.011.762,84
2009	156	350	3.769	5.908.897,07
2010	142	310	2.628	8.786.424,89
2011	164	331	2.428	5.985.771,62
2012	135	255	2.750	8.660.780,05

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

Elaborado por: Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo – Detrae. Disponível em: <<http://goo.gl/WZEMM>>.

Notas: ¹ *Operações*: constitui-se na ação de uma equipe formada por auditores fiscais do trabalho, procurador do Ministério Público do Trabalho (MPT), agentes da polícia federal (eventualmente, delegado) e motoristas, com vistas a verificar *in loco* denúncia de prática de trabalho análogo ao de escravo. A operação também pode ser impulsionada a partir do planejamento interno do MTE. Uma operação pode abranger a fiscalização de um ou mais estabelecimentos.

² *Trabalhador resgatado*: refere-se ao trabalhador encontrado em situação análoga à de escravo, incurso em uma ou mais hipóteses do Artigo nº 149 do Código Penal. São elas: trabalho forçado, servidão por dívida, jornada exaustiva e/ou trabalho degradante.

³ *Pagamento de indenização*: trata-se das verbas salariais devidas ao empregado, cujo pagamento no curso da ação fiscal é decorrente do rompimento do contrato de trabalho por causa dada pelo empregador. Compreende saldo de salários, de férias, décimo terceiro (gratificação natalina), entre outros. Não se confunde com as multas impostas pela auditoria trabalhista ou com as indenizações por danos morais propostas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT).

No entanto, a dinâmica contemporânea da escravidão no Brasil apresenta certas especificidades que precisam ser entendidas. Primeiramente, não está mais ligada à questão racial como no período colonial; ela deriva das condições de

carência socioeconômica e de toda a submissão que ela provoca. Em segundo lugar, ela não está relegada apenas aos rincões interioranos e a atividades essencialmente rurais. Embora, em sua maioria, os casos permaneçam ligados às cadeias agroalimentares e silvicultoras, tem sido cada vez mais comum o registro de resgate em áreas urbanas. Como exemplo pode-se citar os casos registrados de trabalho escravo em fábricas prestadoras de serviço de marcas famosas da indústria da moda, como ocorreu com as marcas Zara (em 2011), Gregory (em 2012), Le Lis Blanc e Bo-Bô (em 2013), e grandes empreiteiras na indústria da construção civil, como a MRV (em 2013). No que se refere às ocorrências em empreendimentos têxteis, grande parte destes casos foram flagrados no município de São Paulo, principal centro do capitalismo brasileiro, e em quase todos os casos há a ocorrência de exploração de mão de obra estrangeira, sobretudo de bolivianos, que são obrigados a se sujeitarem a extensas jornadas de trabalho, sem nenhuma formalização e sob precárias condições de trabalho. Por último, nem mesmo programas governamentais estão isentos de irregularidades. No início de 2013, por exemplo, foram detectadas ocorrências de trabalho escravo em duas obras do programa Minha Casa Minha Vida, a principal ação do governo federal de apoio à habitação popular, ambas em cidades polos da Bahia, como Camaçari e Feira de Santana, com as construtoras Gráfico Empreendimentos e CSO Engenharia, respectivamente.³⁵

Quando há o flagrante de trabalho escravo nos estabelecimentos vistoriados, além da autuação e da cobrança de indenizações trabalhistas, os responsáveis são incluídos no Cadastro dos Empregadores autuados nas ações do grupo móvel, popularmente chamada de “lista suja do trabalho escravo”.³⁶ Um dos objetivos deste cadastro é impedir que empresas autuadas tenham acesso a financiamento público.

No plano normativo, essa temática tem gerado muitos embates envolvendo diversos interesses nas trincheiras do Poder Legislativo, com importantes avanços no período recente. Na edição anterior deste periódico (Ipea, 2013b), foram discutidos os avanços na Câmara dos Deputados da proposta de emenda à constituição nº 438, de 2001 (PEC 438/2001), que propõe uma nova redação ao Artigo nº 243 da Constituição Federal.³⁷ Ela prevê o confisco para fins de reforma agrária ou uso social de propriedades que forem flagradas com a prática de trabalho escravo, após trâmite em julgado, o que imporá uma nova e importante barreira institucional a esta prática no país. Todavia, alguns grupos seguem se mobilizando

35. Ver <<http://goo.gl/aTGuc7>>.

36. Refere-se ao cadastro público de empresas acusadas de submeter trabalhadores à situação análoga à escravidão. A lista com o cadastro pode ser conferida em: <<http://goo.gl/OS3s6P>>. O Cadastro tem como objetivo disponibilizar informações às empresas signatárias do Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, para não fecharem negócios com grupos econômicos que fazem uso desta prática de sobre-exploração do trabalho.

37. Na realidade, a matéria que trata o texto da PEC nº 438 está em tramitação no Congresso há mais de dezoito anos, tendo sido apresentada originalmente na Câmara dos Deputados em 1995, e posteriormente, no Senado Federal, em 1999.

contra o avanço da referida PEC. O principal deles é a chamada bancada ruralista, que reúne um considerável número de parlamentares, sob diversas siglas partidárias, em torno de interesses ligados ao setor do agronegócio. De maneira geral, o argumento contrário destes parlamentares visa contestar a objetividade do procedimento utilizado pelos fiscais do Grupo Móvel para averiguar a existência de trabalho escravo em propriedades rurais, o que lhes conferiria certa arbitrariedade nas decisões. No entanto, em que pese a alegação deste grupo de congressistas, os fiscais atuam ancorados em critérios objetivos, fundados nas normas de segurança do trabalho e dos direitos trabalhistas, além de caracterizarem também o trabalho escravo pela modalidade “trabalho degradante”, introduzida pela Lei nº 10.803 de 2003, que modificou o Artigo nº 149 do Código Penal Brasileiro.

Após sua aprovação na Câmara, a PEC nº 438 retornou ao Senado Federal, sendo agora caracterizada como PEC nº 57A, a numeração inicial de sua tramitação no Congresso em 1999. O relator da proposta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado é o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP). Ele entregou no dia 23 de abril de 2013 parecer favorável à sua aprovação sem alterações. No dia 27 de junho a PEC nº 57/A foi aprovada na CCJ, seguindo então para votação em plenário do Senado, onde deverá ser apreciada em dois turnos.³⁸

A discussão pela consolidação desse novo marco normativo no plano federal também está tendo desdobramentos na criação de leis estaduais de combate ao trabalho escravo. Entre os casos exemplares está o estado de São Paulo, que teve sancionada por parte do governador a Lei nº 14.946, no dia 28 de janeiro de 2013, proposta pelo deputado estadual Carlos Bezerra (PSDB/SP). Em seu Artigo 1º, a lei diz que:

Além das penas previstas na legislação própria, será cassada a eficácia da inscrição no cadastro de contribuintes do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) dos estabelecimentos que comercializarem produtos em cuja fabricação tenha havido, em qualquer de suas etapas de industrialização, condutas que configurem redução de pessoa a condição análoga à de escravo (São Paulo, 2013).

Com esse novo instituto, o objetivo é coibir a ação de empresas que se utilizam de mão de obra análoga à de escravo em suas atividades produtivas, motivadas pelos recentes casos de flagrante de trabalho escravo em empresas locais de confecção com a utilização irregular de trabalhadores bolivianos. Ao terem cassados seus cadastros no ICMS, estas empresas flagradas serão impedidas de atuar comercialmente no estado.

38. Caso receba dois terços dos votos dos senadores, é promulgada. Se receber alterações, volta para a Câmara dos Deputados. A expectativa do governo federal é de que a proposta seja colocada em votação ainda neste semestre (Sakamoto, 2013).

Outras leis semelhantes a essa vêm sendo apresentadas em outros estados brasileiros. No Mato Grosso do Sul, o governador sancionou a Lei nº 4.344, de 13 de maio de 2013, que regulamentou a cassação, no estado, da inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS de qualquer empresa que faça uso direto ou indireto de trabalho escravo ou em condições análogas. Os estados de Tocantins e Rio de Janeiro também possuem projetos de lei desta natureza tramitando em caráter de urgência em suas Câmaras Legislativas. Por outro lado, um caso digno de nota ocorreu no Maranhão. A Câmara do estado aprovou e enviou para sanção da governadora Roseana Sarney o Projeto de Lei nº 169/2013, de autoria do deputado Othelino Neto (PPS/MA), inspirada na referida lei paulista. No entanto, a governadora vetou o projeto, sob a alegação de inconstitucionalidade. O ato vai totalmente de encontro aos esforços nacionais de endurecimento no combate ao trabalho escravo no país, e ganha maior dimensão pelo fato do Maranhão ser o principal estado de origem de mão de obra flagrada em situação de escravidão no Brasil, e o quinto maior em número de empregadores autuados, segundo dados do Grupo Móvel.

4 TEMA EM DESTAQUE: INTERROGAÇÕES SOBRE A SINDICALIZAÇÃO E OS SINDICATOS NO BRASIL

4.1 Apresentação

Esta seção enfoca a organização coletiva do trabalho, que ocorre por meio da associação de trabalhadores a sindicatos. Estes respondem por parcela importante da regulação laboral, definindo as condições de contratação, uso, remuneração, mobilidade e demissão do trabalho. É por esta razão que a análise da organização coletiva do trabalho, mediante sindicatos, é relevante para compreender a dinâmica de trabalho e renda no Brasil atual.

Excetuando-se esta apresentação, a primeira subseção a seguir dedica-se a relatar a crise dos sindicatos nos anos 1990, que se expressa pela menor filiação de trabalhadores em suas bases. Esta crise continua a ser abordada na segunda subseção, que também mostra as possibilidades de sua superação nos anos 2000, quando as bases sindicais se ampliam bastante (ainda que não se adensem). A terceira subseção preocupa-se em analisar o perfil dos trabalhadores que se filiam aos sindicatos, ao longo de todo o período de análise. Já a quarta e última subseção traz algumas hipóteses explicativas para o fato de, nos anos 2000, a crise por que passou a filiação aos sindicatos nos 1990 não ter se revertido inteiramente.

É importante grifar que, ao analisar a associação de trabalhadores, esta seção concentra-se naqueles: *i*) trabalhando em empresas privadas, situadas na indústria de transformação; e *ii*) contratados por meio de vínculos de trabalho assalariado

e formalizado, segundo os parâmetros da regulação laboral.³⁹ Em boa medida, estes trabalhadores correspondem àqueles que, a partir do final dos anos 1970, mobilizaram-se e trouxeram os sindicatos de volta à esfera pública brasileira. Os exemplos podem ser vários, destacando-se, entre outros, os trabalhadores metalúrgicos, os petroleiros e os químicos.

4.2 Sindicatos: dos anos 1970 aos anos 1990

A organização coletiva do trabalho é estudada por disciplinas tão diversas quanto a economia, o direito, a sociologia, a política e a antropologia. Em meio a tais disciplinas, surge o fenômeno da associação dos trabalhadores em estudos acerca da transformação que estes sofrem de corpos individuais em corpos coletivos. Tais estudos versam sobre as razões desta transformação, os perfis dos trabalhadores envolvidos, as consequências disto para a economia, a sociedade, a política e assim por diante.

No Brasil, o tema da associação ganhou ainda mais relevo durante a crise do regime militar, na segunda metade dos anos 1970. Grupos de trabalhadores organizados em sindicatos contrapuseram-se ao regime, questionando a regulação imposta ao mercado laboral. Entre outras coisas, esta regulação prejudicava a participação do trabalho nos resultados da economia, que estava em crescimento acelerado ao longo do período do “milagre”. A sucessão de greves, a partir de 1978, colocou em questão esta regulação *laboral* de perfil autoritário, mas não se restringiu a isto.⁴⁰

Na verdade, os sindicatos de trabalhadores romperam com a longa história do corporativismo no país. Por meio das greves, eles promoveram uma renovação da regulação *sindical*. E, entre outras coisas, esta renovação resultou na criação de uma nova central, bem como de um novo partido, cujas ações econômicas, sociais e políticas demonstraram amplo alcance histórico.⁴¹ O término da ditadura e o início da redemocratização talvez sejam exemplos deste alcance (ainda que esta central/este partido tenham representado apenas um grupo entre outros que atuaram na transição brasileira).

Seja como for, se os anos 1980 evidenciaram o ressurgimento dos sindicatos como atores relevantes na esfera pública, os anos 1990 apontaram no sentido inverso. Por razões vinculadas principalmente às mudanças ocorridas na estrutura econômica, os coletivos de trabalhadores passaram a enfrentar dificuldades, em sua organização e também em sua atuação. De uma perspectiva *macro*, focada basicamente no Estado, pode-se afirmar que as mudanças na estrutura econômica nos anos 1990 incluíram as iniciativas a seguir, integrantes de um modelo de acumulação denominado “liberal”:⁴²

39. De modo que as “conclusões” deste texto referem-se também a esses trabalhadores.

40. Ver Abramo (1986); Maroni (1982); Sader (1988); Telles (1985).

41. Ver Keck (1991); Meneguello (1989); Rodrigues (1989; 1990).

42. Ver Cano (2000); Cruz (2007); Fiori (2004); Pochmann (2001).

1. A transferência de diversas funções estatais às empresas privadas – funções produtoras e até mesmo reguladoras, em determinados setores e em determinadas circunstâncias (processo conhecido como privatização).
2. A eliminação de diversas regulações econômicas, que eram entendidas como óbices às atividades das empresas privadas, em termos comerciais, tributários, administrativos e assim por diante (processo denominado desregulamentação).
3. A integração do mercado nacional, onde as empresas privadas historicamente atuavam, ao mercado mundial – mediante a eliminação de barreiras, de toda e qualquer espécie, à circulação de capitais, tecnologias, produtos e serviços (processo conhecido como globalização).
4. A instituição de diversos incentivos à recepção e à absorção de capitais e tecnologias externos, o que beneficiaria as empresas privadas transnacionais, mais do que as empresas nacionais (processo denominado desnacionalização).
5. A estabilização dos parâmetros monetários, abalados desde o começo dos anos 1980 pelo fenômeno inflacionário. Esta estabilização era importante para a atração de capitais e tecnologias externos. E foi alcançada por meio de um conjunto de políticas estatais nas áreas de crédito, juros, câmbio, comércio, gastos, tributos etc.

Já de uma perspectiva *micro*, focada quase que estritamente nas empresas privadas (compreendidas como os elementos centrais da economia que surgia), pode-se afirmar que as mudanças na estrutura econômica nos anos 1990 abrangeram as iniciativas que seguem:⁴³

1. A transferência de atividades de algumas empresas para outras, mantendo-se apenas as atividades em que a competitividade fosse mais pronunciada (processo conhecido como desverticalização, terceirização e outras designações).
2. De forma relacionada, a aquisição no mercado externo (regional ou mesmo mundial) de bens/serviços que antes eram produzidos/prestados internamente pelas empresas (processo denominado *outsourcing*).
3. A realocação das atividades empresariais no território, considerado em âmbito nacional, regional ou mesmo mundial, principalmente em busca de menores custos (em termos de insumos, de trabalho, de tributos etc.) e de maiores mercados (de consumo para seus bens/serviços).

43. Ver Castro (1995); Hirata (1993); Toledo (2000).

4. A modernização dos produtos empresariais (que passam a contar com níveis de custo e padrões de qualidade mundiais) e das atividades de produção, com investimentos maciços em novas máquinas e equipamentos (“trabalho morto”), bem como em novas formas de organização do “trabalho vivo” (implantação de um modelo de produção conhecido como toyotismo).⁴⁴
5. A ampliação do controle das atividades produtivas pelas empresas, excluindo os trabalhadores (organizados em sindicatos, por exemplo) de deliberações acerca da contratação, utilização, remuneração e demissão do trabalho (aspecto relevante da modernização das atividades de produção, segundo o modelo toyotista).

As possibilidades e as limitações geradas por essas transformações da *estrutura* econômica já foram analisadas sob múltiplos pontos de vista. Neste texto, apenas se mencionam os impactos destas transformações sobre a *conjuntura* econômica dos anos 1990. De modo geral, o PIB brasileiro tendeu a crescer de maneira vagarosa, além de bastante instável ao longo dos anos. Ademais, tendeu a crescer de forma desigual entre os vários setores, com o setor industrial tendendo a apresentar um descompasso em relação aos demais. E, no que se refere aos coletivos de trabalhadores (organizados em sindicatos), esta conjuntura acentuou diversos aspectos problemáticos, derivados da nova estrutura da economia.

Mencione-se que esses aspectos relacionados aos trabalhadores já foram estudados sob diversas óticas, podendo ser resumidos como problemas vinculados ao chamado “processo de informalidade”.⁴⁵

No âmbito *laboral*, esse processo incluiu a intermitência entre inatividade e atividade no mercado laboral, a elevação do desemprego (oculto e também aberto), a multiplicação de tipos de contrato para o trabalho subordinado (ou assalariado), a contratação de trabalho assalariado sem observância das regras laborais, a subcontratação (ou terceirização) do trabalho por meio de contratos civis ou comerciais, a expansão do trabalho em pequenos empreendimentos e do trabalho por conta própria.

Já no âmbito *sindical*, esses problemas relacionados ao “processo de informalidade” colaboraram decisivamente para que os sindicatos assistissem à contração e à rarefação de suas bases de apoio, por meio dos mecanismos descritos a seguir.⁴⁶

1. A elevação do desemprego, oculto ou mesmo aberto, fez com que diversos grupos de trabalhadores deixassem de pertencer às bases dos sindicatos (ao menos durante o período de desemprego, que tendeu a ser cada vez mais longo durante os anos 1990).

44. Sobre o toyotismo, ver Castro (1995); Hirata (1993); Toledo (2000).

45. Ver Cacciamali (2000).

46. Ver Cardoso (1999; 2003); Ernst (2003); Hyman (1996); Pries e Dombois (1998).

2. A redução do assalariamento ou, de modo alternativo, a ampliação do assalariamento em pequenos empreendimentos (resultado da desverticalização, da terceirização etc.) também fez com que vários grupos deixassem as bases sindicais (historicamente enraizadas nos maiores empreendimentos).
3. A crise dos empreendimentos industriais (particularmente afetados pelas transformações da estrutura econômica nos anos 1990) incidiu sobre diversos grupos que, tradicionalmente, integravam as bases dos sindicatos mais fortes (em ramos como o siderúrgico, o automotivo, o petroleiro, o químico e assim por diante).
4. O deslocamento de empreendimentos pelo território dos países (rumo a *green fields*, em busca de menores custos de produção) também fez com que diversos grupos de trabalhadores deixassem de pertencer às bases sindicais (tradicionalmente enraizadas nos chamados *brown fields*).
5. Mesmo quando o assalariamento se manteve, a implantação de novas formas de produção (toyotistas) implicou uma reorganização e, frequentemente, uma fragmentação das bases dos sindicatos (por conta da multiplicação dos tipos de contratos laborais, das condições de trabalho, dos tipos de remuneração, dos tipos de garantias etc.).
6. A implementação dessas novas formas de produção, especialmente sensíveis a descontinuidades nos processos produtivos (por conta de iniciativas de estoque zero, *just in time* etc.), resultou em uma disputa renovada e acentuada pela lealdade dos trabalhadores entre as empresas e os sindicatos – embora, em não raros casos, estes saíssem perdendo).
7. Mesmo quando o assalariamento se manteve, a diminuição da remuneração do trabalho fez com que os recursos financeiros à disposição dos sindicatos (recolhidos quase sempre com base nessa remuneração) frequentemente diminuíssem (prejudicando, desse modo, sua capacidade de organização e atuação).

Em suma, por conta do ocorrido com a estrutura e a conjuntura econômica, os anos 1990 presenciaram o que se denominou de “processo de informalidade”. Tal processo teve implicações no âmbito laboral e sindical, entre as quais se destacaram a contração e a rarefação das bases dos sindicatos de trabalhadores. E, por conta destas implicações, tais sindicatos passaram a enfrentar múltiplas e variadas dificuldades, em sua organização e também em sua atuação.⁴⁷

47. Ver Alves (2005); Cardoso (1999; 2003).

Os números apresentados adiante, sobre emprego e sindicalização, ratificam esse contexto marcado por dificuldades. E o fazem, principalmente, no que se refere aos sindicatos radicados na indústria de transformação. Estes representam o foco central deste texto, pelo fato de terem sido os protagonistas da reparação do trabalho na esfera pública. Em meio aos organismos que alavancaram as mobilizações a partir do final dos anos 1970, que induziram a renovação da estrutura laboral e sindical no país, destacaram-se aqueles situados no setor metalúrgico, siderúrgico, petrolífero e químico.

De todo modo, se os números sobre o emprego e a sindicalização indicam as dificuldades enfrentadas pelos sindicatos nos anos 1990, os dos anos 2000 apontam em sentido contrário – ao menos no que se refere aos números sobre o emprego. Em todos os setores, inclusive nos pertencentes à indústria de transformação, a quantidade de ocupações assalariadas aumentou de modo relevante até 2011. E o curioso é que a sindicalização praticamente não acompanhou este aumento, fenômeno que é visível quando observado sob a perspectiva relativa (ou seja, sob a perspectiva da taxa de sindicalização – discutida logo a seguir no quadro 3).

No que diz respeito aos números sobre o emprego, apesar de eles indicarem que a estrutura e a conjuntura econômicas tiveram impactos mais positivos sobre a dinâmica *laboral* nos anos 2000, tais impactos não parecem ter alcançado inteiramente a dinâmica *sindical*. Analisada sob a ótica relativa, que leva em conta a taxa de sindicalização, esta não apresentou um avanço, mas sim um recuo – especialmente no que tange aos sindicatos que estão no foco principal deste texto: os da indústria de transformação (sindicatos metalúrgicos, químicos etc.).

QUADRO 3 Taxa de sindicalização

Há diversas controvérsias em torno da taxa de sindicalização. Em especial, se ela consiste em bom indicador de força da organização e da atuação sindical no caso brasileiro. Estas controvérsias acerca da taxa de sindicalização já foram ampla e cuidadosamente discutidas pela literatura, que menciona que:

a) para os trabalhadores da indústria de transformação – e, especialmente, de alguns setores desta –, o fato de serem sindicalizados faz com que se mostrem, realmente, mais próximos aos sindicatos.¹ Eles se informam mais sobre os vários aspectos da vida sindical, se engajam mais de perto nos eventos que ocorrem (como as assembleias e as eleições), participam com mais frequência das mobilizações sindicais (como os piquetes e as greves) e assim por diante;

b) na indústria de transformação – e, especialmente, em alguns setores desta –, os sindicatos já não dependem dos trabalhadores para sua organização/atuação, como ocorreu por um longo período a partir dos anos 1930.² A título de exemplo, a negociação/contratação coletiva já não é realizada recorrendo-se à justiça laboral, mas sim por meio da mobilização de suas bases. Além disso, o custeio dos sindicatos, em vários segmentos da indústria de transformação, já não depende (exclusiva ou mesmo majoritariamente) de contribuições compulsórias sobre os salários, mas sim de contribuições voluntárias e assistenciais.

Enfim, a literatura mostra que, no período estudado neste texto, a sindicalização pode importar – e importar bastante. Na indústria de transformação, ela pode ser encarada, dentro de certos limites, como um indicador de força da organização e da atuação sindical.

Notas: ¹ Ver Cardoso (1999; 2003); Cardoso, Comin e Campos (1997).

² Ver Cardoso (1999; 2003); Cardoso, Comin e Campos (1997).

4.3 A base dos sindicatos: anos 1990 e 2000

Em geral, falar da base dos sindicatos é falar do emprego registrado, ou seja, do trabalho assalariado e reconhecido pela regulação laboral. Neste texto, a fim de definir tais bases, além destes dois recortes, acrescentam-se outros, de modo que está a se analisar o emprego registrado, no setor privado e industrial da economia. Estes recortes trazem limitações óbvias para o estudo a ser conduzido, mas também abrem algumas possibilidades interessantes. Quanto a estas, pode-se dizer que o foco no emprego registrado, privado e industrial corresponde ao foco nos trabalhadores que, em larga medida, alavancaram as mobilizações que trouxeram o trabalho de volta à arena pública, a partir do final dos anos 1970.

Entre esses trabalhadores, podem ser mencionados os metalúrgicos, os petroleiros, os químicos e diversos outros. Eles destacaram-se por acentuado grau de inovação nas relações de representação coletiva, estabelecidas com seus sindicatos. Isto incluiu um extenso enraizamento em seus locais de trabalho (em comissões de fábrica e outros organismos), uma ampla capacidade de mobilização coletiva (em piquetes, greves etc.), bem como uma postura extremamente crítica diante das empresas (no que se refere às regras e às práticas de contratação, utilização, remuneração e demissão dos trabalhadores).

Todos esses aspectos, que significaram uma inovação para a história da representação coletiva no Brasil, estiveram associados aos trabalhadores registrados, privados e, sobretudo, industriais. Em seu seio, surgiram algumas das principais novidades em termos de relações sindicais (e, por que não, políticas) nos últimos quarenta anos. É por tal razão que este texto opta por concentrar seu foco nestes trabalhadores específicos, considerados como “portadores de futuro”, nas palavras de Oliveira (1993).

4.3.1 Anos 1990

No Brasil, ao longo dos anos 1990, o emprego não apresentou dinamismo destacado. Na indústria como um conjunto, o número de trabalhadores saiu de 5,78 milhões em 1992 para 6,12 milhões em 2001. Isto representou um incremento de 341 mil em termos absolutos e de 5,9% em termos relativos (o que foi pouco significativo, considerando-se o período de nove anos) (gráfico 1).

Essa evolução esteve abaixo da verificada no restante da economia, cujo número de trabalhadores passou de 13,52 milhões em 1992 para 16,23 milhões em 2001. Isto significou um aumento de 2,71 milhões em termos absolutos e de 20,0% em termos relativos (acima da porcentagem na indústria, mas ainda pouco expressivo, levando-se em conta os nove anos do intervalo) (gráfico 1).

Especificamente quanto à indústria, entre 1992 e 2001, o emprego concentrou-se nos mesmos segmentos, destacando-se os de: *i*) têxteis, vestuários, couros e calçados; *ii*) alimentos, bebidas e fumo; *iii*) materiais químicos (derivados de petróleo, gás, álcool etc.); *iv*) madeira, celulose, papel e mobiliário; *v*) materiais siderúrgicos e metalúrgicos; e *vi*) materiais e equipamentos de transporte.

Mas, na maioria desses segmentos, o emprego não demonstrou dinamismo no período. Seis deles mostraram até mesmo contração no número de trabalhadores: *i*) materiais siderúrgicos e metalúrgicos; *ii*) materiais químicos (derivados de petróleo, gás, álcool etc.); *iii*) alimentos, bebidas e fumo; *iv*) extração e processamento de outros minerais (metálicos ou não); *v*) materiais jornalísticos, editoriais e gráficos; e *vi*) materiais e equipamentos elétricos e eletrônicos.

Nos outros sete segmentos estudados, o número de trabalhadores apresentou ampliação, mas bastante modesta: *i*) madeira, celulose, papel e mobiliário; *ii*) têxteis, vestuários, couros e calçados; *iii*) máquinas e equipamentos industriais; *iv*) materiais minerais não metálicos (vidros, cerâmicas e outros); *v*) materiais e equipamentos diversos; *vi*) materiais e equipamentos de transporte (carros, ônibus etc.); e *vii*) extração de petróleo e gás.

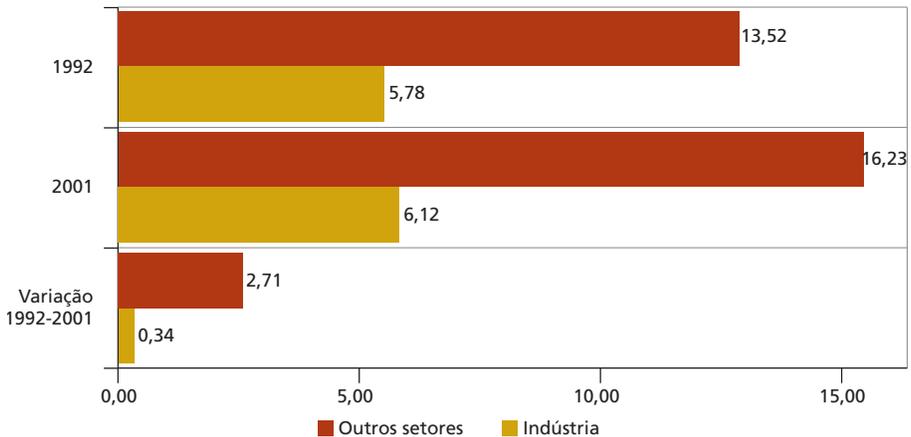
Em suma, em se tratando de emprego, os anos 1990 denotaram-se por uma evolução pouco dinâmica, que se mostrou particularmente clara no caso da indústria de transformação. Clara, inclusive, no caso de segmentos que empregavam muito (como os de materiais siderúrgicos, metalúrgicos e químicos, bem como os de alimentos, bebidas e fumo).

Recorde-se que tal dinâmica esteve associada às mudanças na estrutura da economia (mudanças nos planos macro e micro, já descritas aqui). E esteve, também, vinculada à conjuntura da economia no período – caracterizada pelo crescimento vagaroso, instável e descompassado do PIB, tal como já examinado.

GRÁFICO 1

Emprego privado e registrado (1992 e 2001), e sua variação (1992-2001), na indústria de transformação e outros setores econômicos do Brasil

(Em milhões)



Fonte: PNAD/IBGE.

A falta de dinamismo do emprego esteve na raiz de alguns fenômenos relacionados ao “processo de informalidade”, como a contração e a rarefação das bases sindicais. Ressalve-se que, apesar de serem por vezes concomitantes, tais fenômenos são distintos, como é discutido a seguir no quadro 4.

QUADRO 4
Contração e rarefação

Ao analisar a contração das bases sindicais, por um lado, e a sua rarefação, por outro, ressalta-se que tais fenômenos são distintos, ainda que possam ser concomitantes.¹ Como exemplo, nos anos 1990, diversos segmentos industriais assistiram à redução no número de seus trabalhadores, o que muitas vezes resultou na contração das bases dos sindicatos. Todavia, alguns desses segmentos poderiam ter presenciado a ampliação da filiação entre os trabalhadores que restaram, o que resultaria não na rarefação, mas sim no adensamento das bases dos sindicatos. Na verdade, há uma matriz com quatro possibilidades, construída a partir da conexão entre estes fenômenos, que pode ajudar a compreender o ocorrido no período:

$$\begin{array}{r}
 \text{Número de trabalhadores se contrai} \\
 + \\
 \text{Número de trabalhadores filiados se contrai mais} \\
 = \\
 \text{Contração e rarefação da base} \\
 \hline
 \text{Número de trabalhadores se contrai} \\
 + \\
 \text{Número de trabalhadores filiados se contrai menos/se amplia} \\
 = \\
 \text{Contração, mas adensamento da base} \\
 \hline
 \text{Número de trabalhadores se amplia} \\
 + \\
 \text{Número de trabalhadores filiados se amplia menos/se contrai} \\
 = \\
 \text{Ampliação, mas rarefação da base} \\
 \hline
 \text{Número de trabalhadores se amplia} \\
 + \\
 \text{Número de trabalhadores filiados se amplia mais} \\
 = \\
 \text{Ampliação e adensamento da base}
 \end{array}$$

Notas: ¹ Ver Cardoso (1999; 2003); Cardoso, Comin e Campos (1997).

No que diz respeito à contração das bases sindicais, já se constatou neste capítulo que diversos segmentos industriais testemunharam este fenômeno nos anos 1990 – inclusive aqueles que contavam com elevado número de trabalhadores, como os de materiais siderúrgicos, metalúrgicos e químicos, bem como os de alimentos, bebidas e fumo.

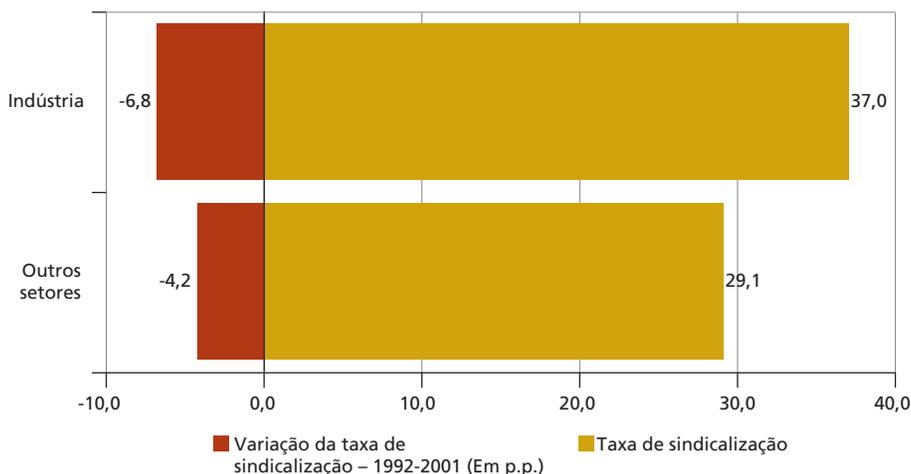
Já no que se refere à rarefação, literalmente todos os segmentos da indústria presenciaram tal fenômeno. E, em alguns que contavam com elevadas taxas de sindicalização, ele se mostrou ainda mais acentuado. Este foi o caso dos materiais e equipamentos elétricos e eletrônicos, dos materiais e equipamentos de transporte, das máquinas e equipamentos industriais e dos materiais siderúrgicos e metalúrgicos, por exemplo.

No conjunto da indústria, a taxa de sindicalização reduziu-se de 37,0% para 30,2% entre 1992 e 2001 (uma oscilação de -6,8 pontos percentuais). No restante da economia, esta taxa também diminuiu, mas de maneira menos acentuada:

passou de 29,1% para 24,9% (uma variação de -4,2 pontos). Desta maneira, a rarefação das bases sindicais atingiu de frente os sindicatos situados na indústria, mas não deixou de afetar os localizados no restante da economia (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Taxa de sindicalização dos empregados em 1992, e sua variação (1992-2001), na indústria de transformação e outros setores econômicos do Brasil
(Em % e em pontos percentuais – p.p.)



Fonte: PNAD/IBGE.

Em resumo, da perspectiva dos sindicatos, os obstáculos presentes na economia (derivados das mudanças desfavoráveis na estrutura, bem como dos eventos pouco favoráveis da conjuntura) não foram superados pelos avanços na política (por meio do qual seria possível uma atuação mais ampla e intensa, no sentido de conscientizar, filiar e mobilizar). Isto se mostrou especialmente claro para os sindicatos de trabalhadores da indústria, mas também se revelou um fato para aqueles da economia mais ampla.

Os anos 1990 constituíram um período de fragilização dos sindicatos no Brasil, cujas bases se contraíram e, também, tornaram-se mais rarefeitas. Tais fenômenos atingiram até mesmo aqueles que contavam com elevado número de trabalhadores e elevada taxa de filiação, radicados principalmente na indústria de transformação e os radicados em segmentos “nobres”, como o de materiais e equipamentos elétricos e eletrônicos, o de materiais e equipamentos de transporte, o de máquinas e equipamentos industriais e o de materiais siderúrgicos e metalúrgicos.

4.3.2 Anos 2000

Na direção contrária dos anos 1990, os anos 2000 caracterizaram-se por um dinamismo acentuado em termos de emprego. Isto pôde ser visto tanto na indústria de transformação quanto no restante da economia. O assalariamento apresentou um avanço que há tempos não era visto no Brasil, talvez desde o fim do “milagre” no período militar.

Curiosamente, verificou-se um descolamento entre a dinâmica *laboral*, por um lado, e a *sindical*, por outro. Enquanto a primeira beneficiou-se dos eventos da economia dos anos 2000, a segunda praticamente não se aproveitou deles. O crescimento do emprego, que ampliou as bases dos sindicatos, não se fez acompanhar do aumento da filiação, que poderia fazer com que tais bases se adensassem.

Como explicações para essa dinâmica *laboral*, a literatura aponta para uma série de mudanças na estrutura da economia nos anos 2000, situadas no plano *macro* e, com frequência, associadas ao Estado. Elas responderam, em alguma medida, pela constituição de um novo modelo de acumulação no Brasil, distinto do denominado “liberal”, típico dos anos 1990. Em termos abreviados, podem ser citadas as mudanças a seguir:⁴⁸

1. A alteração de certos aspectos da divisão mundial do trabalho, agora com a vinculação do país ao sudeste asiático: este passou a desempenhar um duplo papel – importador de bens primários (produtos agrícolas, pecuários, minerais e energéticos) e, ao mesmo tempo, exportador de produtos secundários (manufaturados de todas as espécies, com destaque para os de baixos preços).
2. Por conta dessa vinculação, uma extensa acumulação de divisas: isto atribuiu novos graus de liberdade às iniciativas de estabilização monetária, do ponto de vista monetário, creditício, cambial, tributário, fiscal ou mesmo comercial. Com tais graus de liberdade, tornou-se possível alcançar patamares ampliados e mais estáveis de crescimento do PIB, sem se aprisionar pelas históricas preocupações com a instabilidade do padrão monetário.
3. Com esse crescimento ampliado e mais constante do PIB, novos recursos externos afluíram para o país: não só recursos dedicados à produção de bens e serviços (os chamados “investimentos diretos externos”), mas também direcionados aos mercados de juros, de câmbio, de ações etc. (os investimentos “em carteira”). Isto contribuiu para a acumulação de divisas externas – que, em ampla medida, realimentou o círculo virtuoso descrito.

48. Ver Baltar *et al.* (2010); Barbosa (2011); Berg (2011); Berg e Tobin (2011) Cacciamali (2010; 2011); Cacciamali e Cury (2012); Cacciamali, Celli e Bobik Junior (2012); Cardoso Junior (2007); Fiori (2006); Marinakis (2011); Medeiros (2006); OIT (2010); Pinto (2013).

4. A retomada de papéis por parte do Estado: papéis que, no modelo “liberal” dos 1990, haviam sido relegados, como os de financiador, produtor, regulador etc. Esta retomada significou, entre outras coisas, novas regulações dos mercados (de bens, serviços, capitais, trabalho, terras etc.), maior arrecadação tributária (que cresceu muito, em consequência do avanço do PIB) e maior gasto estatal (particularmente na seara social, com destaque para a transferência de rendimentos e a prestação de serviços).
5. O maior gasto estatal, principalmente na área social, reforçando um aspecto do modelo de acumulação que começou a se desenhar: a ênfase no mercado interno, gravitando em torno do consumo das famílias. Apesar da relevância das exportações, o consumo interno apresentou destaque crescente na composição do PIB – em particular, após a crise mundial de 2008, que fechou parcela dos mercados externos, mesmo os de bens primários.
6. Em conjunto com os demais aspectos já descritos, o maior gasto social colaborou para o crescimento ampliado e mais constante do PIB: no que tange às transferências de rendimentos, este gasto inseriu, de forma direta, milhões de famílias no circuito de consumo de bens e serviços. E, mesmo quanto à prestação de serviços, tal gasto liberou recursos das famílias, que se dirigiram, de modo indireto, também ao circuito de consumo.

Traduzindo em termos de conjuntura, talvez se possa dizer que as mudanças na estrutura econômica fizeram com que a dinâmica do PIB se mostrasse mais positiva ao longo dos anos 2000. E isto teve um impacto também positivo sobre a dinâmica laboral, cujo principal desaque foi o avanço do assalariamento.

Na indústria como um conjunto, o número de empregados passou de 6,12 milhões em 2001 para 8,25 milhões em 2011. Isto representou um aumento de 2,13 milhões em termos absolutos e de 34,8% em termos relativos (percentual que se mostrou significativo, comparado com o percentual visto nos anos 1990) (gráfico 3).

No restante da economia, no mesmo lapso de tempo, o número de empregados foi de 16,23 milhões para nada menos que 27,98 milhões. Isto significou um crescimento de 11,75 milhões em termos absolutos e de 72,4% em termos relativos (porcentagem muito expressiva, mesmo referindo-se a um período de dez anos) (gráfico 3).

Na indústria, o assalariamento avançou em quase todos os segmentos, com a exceção do de materiais e equipamentos diversos (que consiste em uma miscelânea de produtores/produtos). Nos demais, houve avanços destacados, como nos de: *i*) têxteis, vestuários, couros e calçados; *ii*) alimentos, bebidas e fumo;

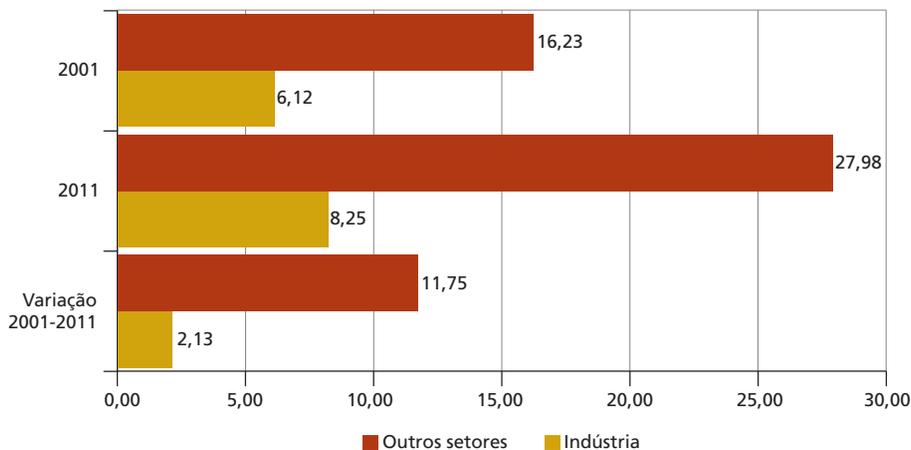
iii) materiais químicos (derivados de petróleo, gás, álcool etc.); *iv*) materiais e equipamentos de transporte; *v*) máquinas e equipamentos industriais; e *vi*) materiais siderúrgicos e metalúrgicos.

Ademais, em larga medida, em todo o período estudado, o assalariamento permaneceu concentrado nos mesmos segmentos da indústria, destacando-se os de: *i*) têxteis, vestuários, couros e calçados; *ii*) alimentos, bebidas e fumo; *iii*) materiais químicos (derivados de petróleo, gás, álcool etc.); *iv*) materiais siderúrgicos e metalúrgicos; *v*) madeira, celulose, papel e mobiliário; e *vi*) materiais e equipamentos de transporte.

GRÁFICO 3

Emprego, privado e registrado (2001 e 2011), e sua variação (2001-2011), na indústria de transformação e outros setores econômicos do Brasil

(Em milhões)



Fonte: PNAD/IBGE.

Em resumo, em se tratando da dinâmica laboral, registrou-se um dinamismo marcante no assalariamento ao longo dos anos 2000, contrariamente ao que se verificou nos anos 1990. Seja na indústria, seja na economia mais ampla, um grande número de empregos foi criado, resultando em uma ampliação equivalente das bases dos sindicatos de trabalhadores.

Isso esteve vinculado às mudanças ocorridas no período, que alteraram a estrutura da economia e que se refletiram em sua conjuntura. Entre 2001 e 2011, o PIB cresceu mais – e de maneira mais equilibrada e estável. E a dinâmica laboral beneficiou-se claramente disto, ainda que a sindical, não.

Chama atenção o descolamento entre ambas as dinâmicas, com as bases dos sindicatos se ampliando, mas não necessariamente se tornando mais densas.

Na indústria, dos treze segmentos analisados, nada menos que nove exibiram diminuição na taxa de sindicalização no período, contra apenas quatro que mostraram aumento.

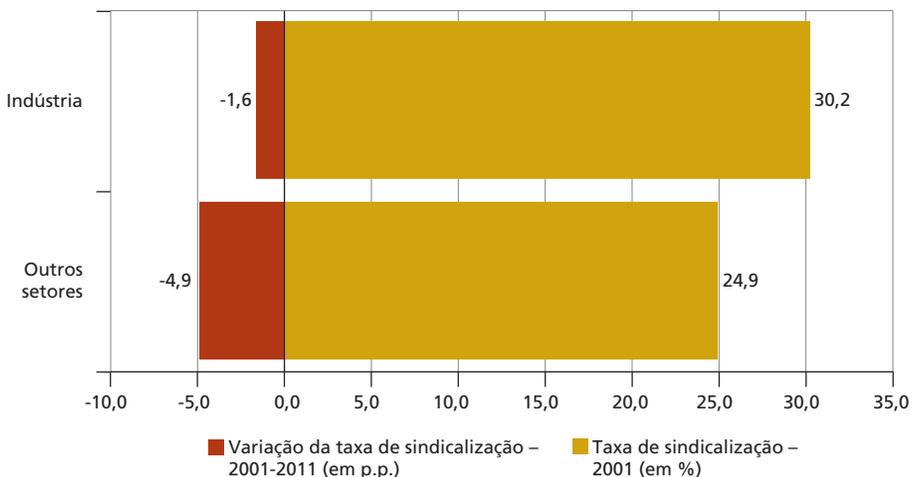
Ou seja, nos anos 2000, as bases dos sindicatos quase sempre se ampliaram. Mas, de forma concomitante e frequente, se rarefizeram. Este foi o caso, inclusive, dos segmentos que contavam com algumas das taxas de sindicalização mais elevadas em 2001: *i*) extração de petróleo e gás; *ii*) materiais e equipamentos de transporte; *iii*) máquinas e equipamentos industriais; e *iv*) materiais siderúrgicos e metalúrgicos.

No outro extremo, em alguns segmentos, as bases dos sindicatos se adensaram, com destaque para: *i*) materiais e equipamentos diversos (que, nos anos 2000, foi o único a sofrer contração do número de trabalhadores em sua base); *ii*) alimentos, bebidas e fumo; e *iii*) materiais jornalísticos, editoriais e gráficos. De toda forma, estes segmentos, em que os sindicatos conseguiram adensar suas bases, mostraram-se bastante minoritários na indústria.

Acrescente-se que, na indústria considerada como um conjunto, a taxa de sindicalização diminuiu de 30,2% para 28,6% entre 2001 e 2011 (uma variação de -1,6 ponto percentual). Já no restante da economia, esta taxa encolheu de 24,9% para 20,0% (uma oscilação de -4,9 pontos percentuais). Ou seja, a rarefação das bases sindicais teve lugar entre os sindicatos industriais, mas também (e de maneira até mais intensa) entre aqueles da construção, do comércio, dos serviços etc. (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Taxa de sindicalização dos empregados em 2001, e sua variação (2001-2011), na indústria de transformação e outros setores econômicos do Brasil
(Em % e em pontos percentuais)



Enfim, enfocando principalmente a indústria (objeto central deste texto), o que poderia explicar esse descompasso entre a dinâmica laboral e a sindical? Por que, apesar de se ampliarem (com maior número de trabalhadores as integrando), as bases sindicais se tornaram mais rarefeitas na maior parte dos segmentos industriais? Algumas hipóteses são apresentadas na sequência.

4.4 Algumas hipóteses

A partir das evidências expostas, talvez se possa afirmar que os anos 2000 registraram um descolamento entre a dinâmica laboral e a sindical. A primeira avançou, por meio de milhões de novos empregos, na esteira dos eventos ocorridos na economia. Já a segunda não avançou – ou, ao menos, não tanto quanto –, pois os sindicatos alcançaram apenas uma fração dos trabalhadores ocupantes destes novos empregos.

Ou seja, as bases sindicais se ampliaram, mas raramente se adensaram. Em meio aos treze segmentos industriais que integram o foco desta seção, nove presenciaram diminuição em sua taxa de sindicalização, ao passo que apenas quatro testemunharam aumento. E, entre os primeiros, estiveram segmentos que apresentavam as mais altas taxas de sindicalização no início do período de estudo (como o de extração de petróleo/gás, o de materiais/equipamentos de transporte, o de máquinas/equipamentos industriais e o de materiais siderúrgicos/metalúrgicos).

O que poderia estar por trás desse descompasso entre a dinâmica laboral e a sindical nos anos 2000, e o que poderia explicar a rarefação das bases, apesar de sua ampliação concomitante? Longe de apresentar respostas conclusivas, pretende-se somente levantar algumas hipóteses, situadas em três campos de discussão.

O primeiro é o da economia, em que a atuação dos sindicatos encontra ressonância limitada, dado que tal campo é dominado pelo Estado (em sua esfera federal) e pelas empresas. O segundo é da demografia/sociedade, onde os sindicatos têm algumas chances de atuação – mas não muitas, como se verá logo a seguir. Por fim, o terceiro é o da política, onde os sindicatos têm maiores possibilidades de atuação, assim como de que esta encontre ressonância efetiva.

Já foi visto que o campo da economia mantém relações estreitas com os fenômenos de ampliação/contração das bases sindicais, ao passo que o da política mantém vínculos com os fenômenos de adensamento/rarefação destas mesmas bases. Observe-se, todavia, que tais relações/vínculos se confundem – como ilustram os anos 1990, quando a contração das bases minou qualquer esforço para seu adensamento.

Seja como for, no campo da economia, as hipóteses a serem levantadas para a ausência de avanço na dinâmica sindical nos anos 2000 estão associadas à continuidade do modelo que, em âmbito *micro*, dominou a indústria brasileira a partir dos anos 1990.

Está se falando de fenômenos como: *i*) a desverticalização/terceirização dos processos produtivos das empresas; *ii*) o deslocamento das unidades pelo território (nacional, regional ou mesmo mundial); *iii*) a implantação de novas organizações dos processos (toyotismo); e *iv*) a ampliação do controle sobre as atividades produtivas pelas empresas, excluindo os trabalhadores desta seara.

Esses fenômenos começaram a ser registrados no Brasil durante os anos 1990, como já examinado. E implicaram obstáculos vários para a organização e a atuação sindical, que foram colocadas na berlinda desde então. A literatura demonstra que, dentre outros desdobramentos, isto tendeu a afetar a filiação aos sindicatos, fenômeno aqui focado.⁴⁹

Se, nos anos 2000, a economia brasileira avançou com base nesse mesmo modelo, calcado na desverticalização, na realocação, na reorganização produtiva, não seria inusitado se os sindicatos continuassem a enfrentar dificuldades para se organizar e atuar, sendo elas refletidas nas dificuldades em afiliar um maior número de trabalhadores.

O segmento de materiais/equipamentos de transporte, que sempre contou com elevada filiação sindical, talvez seja um exemplo. Nos anos 2000, as manufaturas antigas continuaram a passar por um extenso e profundo ajuste produtivo, que incluiu diversos dos fenômenos citados – como a desverticalização e a reorganização. Em paralelo, novas manufaturas surgiram no país, já sob o figurino da produção toyotista, em localidades tipicamente *green field*. É possível que isto tenha dificultado a filiação de um maior número de trabalhadores neste segmento.

No campo da demografia/sociedade, as hipóteses aventadas para a falta de avanço na dinâmica sindical nos anos 2000 estão vinculadas ao perfil dos trabalhadores, considerado em termos adscritos (tratando-se de atributos como idade, sexo e cor), adquiridos (atributos como escolarização, área de residência e migração) e, também, ocupacionais (atributos como porte do estabelecimento, tempo de ocupação e remuneração dos trabalhadores).

Pode ser que a dinâmica laboral dos anos 2000, caracterizada pela criação de uma quantidade expressiva de empregos, tenha feito com que quantidade semelhante de trabalhadores tenha conseguido, pela primeira vez em suas vidas, assumir um vínculo assalariado. De modo que a filiação a sindicatos pode ser

49. Ver Castro (1995); Hirata (1993); Toledo (2000).

um fenômeno inédito para este contingente, que pode não enxergar claramente vantagens neste ato, do ponto de vista individual ou mesmo coletivo.

Como regra, os trabalhadores jovens e/ou com pouco tempo de vínculo assalariado são os que têm menores chances de sindicalização (em termos do indicador de razões de chances). E é provável que justamente este grupo tenha aumentado sua participação no total do emprego nos anos 2000, na esteira das vagas criadas.

Por fim, no campo da política, as hipóteses a serem levantadas para a falta de avanço na dinâmica sindical estão relacionadas à possibilidade de “conformação” a determinados aspectos da regulação sindical. Esta, com uma extensa história corporativa, foi desafiada pelos sindicatos que passaram a ocupar a esfera pública desde o final dos anos 1970. Por meio da atuação em inúmeras greves, da organização nos locais de trabalho, do embate com o Ministério e a justiça laboral, da criação de uma central e de um partido político, entre vários outros meios, tais sindicatos contestaram a regulação sindical instituída no Brasil.

É verdade que, a partir dos anos 1990, parcela da literatura questionou em que medida essa regulação foi efetiva e concretamente posta em xeque – perguntando se, na verdade, ela não serviu à organização e à atuação dos próprios sindicatos.⁵⁰ Entre outras afirmações, colocou-se que a utilização do aparato típico do corporativismo pode ter explicado, ao menos em parte, a rápida reorganização dos sindicatos de trabalhadores após o regime militar (com todos os eventos associados, como a criação de uma central e de um partido político).

Seja como for, nos anos 2000, outra fração da literatura questionou se os sindicatos não se encontravam plenamente adaptados à regulação sindical corporativa – incluindo aqueles que haviam se rebelado contra ela cerca de vinte anos antes.⁵¹ Afirmou-se que, com o partido político já mencionado assumindo o controle do Estado em âmbito federal após 2002, esta situação acentuou-se ainda mais, com vários representantes das organizações oriundas de 1978 assumindo posições relevantes no aparato de regulação sindical.

De acordo com essa literatura, nos anos 2000, os sindicatos demonstraram pouca atenção a aspectos importantes de sua organização/atuação, como a alteração de seu sistema de custeio, a mudança de sua organização territorial, a alteração de sua sistemática de negociação, a mudança de sua organização nos locais de trabalho e, ademais, a ênfase em uma aproximação com os trabalhadores de suas bases (o que se reflete, ao menos em parte, na afiliação aqui examinada).

Segundo essa literatura, especialmente após 2002, os sindicatos concentraram sua atenção em outros aspectos, que se traduziram essencialmente em

50. Ver Boito Jr. (1991; 1994).

51. Ver Oliveira (2003).

uma aproximação com o Estado. Entre eles, mencione-se a participação de representantes sindicais na administração de empresas estatais e de fundos também estatais (com destaque para os fundos de previdência complementar destas empresas). Desta maneira, em certa medida, a filiação dos trabalhadores situados nas bases não esteve propriamente no foco dos sindicatos ao longo do período.

Em resumo, essas são apenas algumas hipóteses, situadas em campos distintos, para tentar explicar o descolamento entre a dinâmica laboral e a sindical nos anos 2000. Enquanto a primeira avançou, com novos trabalhadores incorporados ao assalariamento, a segunda, não (ao menos não na mesma medida), pois os sindicatos não conseguiram alcançar estes trabalhadores (ou até mesmo não se preocuparam em fazer isso).

Isso significou que a fragilidade dos sindicatos, própria dos anos 1990, não pareceu inteiramente “superada” nos anos 2000. Apesar de a macroeconomia ter colaborado, a microeconomia e a política não fizeram o mesmo. Ainda que a política tenha sido a esfera de maiores possibilidades de atuação dos sindicatos, seja quanto à macro (referente às suas relações com o Estado), seja quanto à micropolítica (em suas relações com as bases sindicais).

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, L. **O resgate da dignidade**: a greve de 1978 em São Bernardo. 1986. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.
- ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Boletim mercado de trabalho**, Brasília, n. 54, fev. 2013.
- ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2005.
- AMARAL, G. **Direito, escassez e escolha**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ANTUNES, R. Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? **Serviço social e sociedade**, São Paulo, n. 107, 2011.
- APLICAÇÕES do FAT rendem menos que inflação oficial, taxa Selic e CDI. **Valor Econômico**, 12 nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/CU62CT>>.
- BALTAR, P. *et al.* **Trabalho no governo Lula**: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. Berlim: Global Labour University, 2010.

BARBOSA, A. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. *In*: LEÃO, R.; PINTO, E.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

BARROS, A. M. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTR, 2006.

BERG, J. Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. *In*: McCANN, D.; LEE, S. **Regulating for decent work: new directions in labour market regulation**. London: Palgrave Macmillan; Geneve: ILO, 2011.

BERG, J.; TOBIN, S. Income-led growth as a crisis response: lessons from Brazil. *In*: ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **The global crisis: causes, responses and challenges**. Geneve: ILO, 2011.

BIAVASCHI, M. **O direito do trabalho no Brasil (1930-1942): construindo o sujeito de direitos trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2007.

BOITO JUNIOR, A. Reforma e persistência da estrutura sindical. *In*: _____. (Org.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

_____. De volta para o novo corporativismo: a trajetória política do sindicalismo brasileiro. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 23-28, 1994.

BRANCO, A. P. T. **A colisão de princípios constitucionais e o direito do trabalho**. São Paulo: LTR, 2007.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Congresso Nacional, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/xPhJ8G>>.

_____. Projeto de Lei nº 4.193, de 11 de julho 2012. Altera a redação do Art. 611 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovado pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a eficácia das convenções e acordos coletivos de trabalho. Brasília: Congresso Nacional, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/2Qm2fQ>>.

_____. Resolução nº 04, de 04 de julho de 2012. Institui o Plano Brasil Justo e Solidário – Agenda Transversal – enquanto mecanismo orientador da atuação estratégica do Conselho Nacional de Economia Solidária no âmbito do PPA 2012-2015 e de articulação das políticas nacionais de apoio a economia solidária e ao cooperativismo solidário para a promoção de um modelo de desenvolvimento mais justo e solidário para o país. Brasília: MTE, 2012c.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Resultado da fiscalização para erradicação do trabalho escravo por federação e anual – 2012**. Brasília: MTE, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/luVXn4>>.

_____. _____. **Fundo de Amparo ao Trabalhador** – Relatório de Gestão 2012. Brasília: MTE, 2013b, p. 52.

_____. _____. Ministério do Trabalho e Emprego. Resolução nº 685 de 29 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o reajuste do valor do benefício seguro-desemprego. Brasília: MTE, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/uzLLMd>>.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, Campinas, n. 14, p. 153-174, 2000.

_____. Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho: a primeira década do século XXI. **Trabalho em questão**, Salvador, n. 86, p. 43-58, 2010.

_____. Brasil: un caso reciente de crecimiento económico con distribución de renta. **Revista de estudios empresariales**, Jaén, v. 1, p. 46-64, 2011.

CACCIAMALI, M. C.; CURY, E. **O crescimento do emprego formal com distribuição de renda na América latina persistirá?** São Paulo: FEA/USP, 2012. Mimeografado.

CACCIAMALI, M. C.; BOBIK, M.; CELLI JUNIOR., U. Em busca de uma nova inserção da América Latina na economia global. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 91-110, maio 2012.

CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **El acceso a la Justicia**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura, 1996.

CARDOSO, A. M. **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Mudanças e permanências no sindicalismo brasileiro. *In*: ABREU, A. A. (Org.). **Caminhos da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CARDOSO, A. M.; COMIN, A.; CAMPOS, A.G. As bases sociais do sindicalismo metalúrgico. *In*: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Orgs.). **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta, 1997.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007.

CARVALHO, J. M. **Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

CASTRO, N. A. (Org.). **A máquina e o equilibrista**: inovações na indústria automobilística brasileira. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

CHAUÍ, M.; FRANCO, M. S. C. **Ideologia e mobilização popular**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

COVRE, M. L. M. (Org.). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CRUZ, S. V. **Trajatórias**: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DRUCK, G.; FRANCO, T. (Org.). **A perda da razão social do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ERNST, C. Reformas económicas y su impacto socio-laboral en los años noventa: análisis comparativo – Argentina, Brasil y Chile. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, ano 2, v. 2, n. 3, p. 6-33, 2003.

FIORI, J. L. **O voo da coruja**: para reler o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. Sistema mundial e América Latina: mudanças e perspectivas. **Projeto de História**, São Paulo, n. 32, p. 55-77, jun. 2006.

FRENCH, J. **Afogados em leis**: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

GALVÃO, A. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Rio de Janeiro: REVAN; FAPESP, 2007.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

GOMES, A. C. **Burguesia e trabalho**: política e legislação social no Brasil (1917- 1937). Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. **A invenção do trabalhismo**: política e legislação social no Brasil (1917- 1937). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

HIRATA, H. (Org.). **Sobre o modelo japonês**: automatização, novas formas de organização e de relações de trabalho. São Paulo: EDUSP, 1993.

HYMAN, R. Los sindicatos y la desarticulación de la clase obrera. **Revista latinoamericana de estudios del trabajo**, Buenos Aires, ano 2, n. 4, p. 10-28, 1996.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Fundo de amparo ao trabalhador: uma solução de financiamento esgotada? *In*: _____. **Brasil em Desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012. v. 2.

_____. **Boletim de Mercado de Trabalho**, n. 54-55. Brasília: Ipea, 2013a.

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

KECK, M. **PT**: a lógica da diferença. São Paulo: Ática, 1991.

KREIN, J. D. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil**: 1990-2005. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L.; NUNES, B. T. Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. **Revista da ABET**, v. 10, n. 2, p. 30-55, 2011.

MARINAKIS, A. Explaining Latin America's robust recovery from the crisis. *In*: ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **The global crisis**: causes, responses and challenges. Geneve: ILO, 2011.

MARONI, A. **A estratégia da recusa**: análise das greves de maio de 1978. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, H. S. **O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1989.

MARTINS, S. P. **Direito do Trabalho**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDEIROS, C. A. A China como duplo polo na economia mundial e a recentralização asiática. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 381-400, jul. 2006.

MENEGUELLO, R. **PT**: a formação de um partido. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

NAGEM, F. A.; JESUS, S. A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Boletim mercado de trabalho**, Brasília, n. 54, 2013.

NASCIMENTO, A. M. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **O modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos**. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

NORONHA, E. G. A explosão das greves na década de 80. *In*: BOITO JUNIOR, A. (Org.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Brasil**: uma estratégia inovadora alavancada pela renda. Genebra: OIT, 2010.

OLIVEIRA, F. **O Elo Perdido**: classe e identidade de classe. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. **Novos estudos**, São Paulo, n. 36, p. 3-7, 1993.

_____. **Os direitos do anti-valor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Crítica à razão dualista/o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PAOLI, M. C. **Trabalho e conflito na era do Estado**: direitos sociais, cidadania e leis do trabalho no Brasil (1930-1950). 1985. Tese (Doutorado) – London University, London, 1985.

PASTORE, J. Cento e uma propostas para modernizar a CLT. **O Estado de São Paulo**, p. 2-1, 18 dez. 2012.

_____. **Os 70 anos da CLT** – o legado e o futuro. *In*: ABERTURA DO SEMINÁRIO OS 70 ANOS DA CLT. São Paulo: Fecomercio, 2013a.

_____. A tradição cultural da CLT. **O Estado de São Paulo**, p. 2-3, 21 maio 2013b.

PINTO, E. América Latina na primeira década do século XXI: efeito China e crescimento com inclusão. *In*: OICH – OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE CAPACIDADES HUMANAS, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS. **Estudos e análises**. Brasília: OICH, 2013.

POCHMANN, M. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

PRIES, L.; DOMBOIS, R. ¿Un huracán devastador o un choque catalizador? Globalización y relaciones industriales en Brasil, Colombia y México. **Revista latinoamericana de estudios del trabajo**, Buenos Aires, ano 4, n. 8, p. 59-87, 1998.

RODRIGUES, J. A. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1979.

RODRIGUES, L. M. **Trabalhadores, sindicatos e industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1974.

_____. **Partidos e sindicatos**: escritos de sociologia política. São Paulo: Ática, 1989.

- _____. **CUT: os militantes e a ideologia.** São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- _____. O sindicalismo nos anos 80: um balanço. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 11-19, jan./mar. 1995.
- _____. **Destino do sindicalismo.** São Paulo: EDUSP, 1999.
- RODRIGUES, L. M.; CARDOSO, A. M. **Força sindical: uma análise sócio-política.** São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- RODRIGUEZ, A. P. **Princípios de direito do trabalho.** São Paulo: LTR, 1993.
- SADER, É. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo entre 1970-1980.** Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SAKAMOTO, L. **Relator no Senado dá parecer favorável à PEC do Trabalho Escravo.** Brasília, 24 abr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/fh7FXs>>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SÃO PAULO. Lei nº 14.946 de 28 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a cassação da inscrição no cadastro de contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, de qualquer empresa que faça uso direto ou indireto de trabalho escravo ou em condições análogas. Câmara Legislativa. 2013.
- SARMENTO, D. **Direitos fundamentais e relações privadas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- SIMABC – SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. Acordo coletivo especial, p. 30, 2011. Disponível em: <<http://www.smabc.org.br/ace/>>. Acesso em: 25 fev. 2014.
- SILVA, C. A. T. *et al.* **Estudo dos Custos Associados aos Serviços Prestados no Sistema Nacional de Emprego – Sine.** Sumário Executivo. Brasília: MTE; UnB, 2013.
- SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Boletim mercado de trabalho**, Brasília, n. 54, 2013.
- SILVA; S. P.; SILVA JR., G. L. A proposta de emenda constitucional do trabalho escravo no Brasil: desafios antigos para velhos problemas. **Boletim mercado de trabalho**, Brasília, n. 54, 2013.

SIMÃO, A. **Sindicato e Estado**. São Paulo: Difel, 1966.

TELLES, V. **A experiência do autoritarismo e as práticas instituintes: os movimentos sociais em São Paulo nos anos 70**. 1985. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

TOLEDO, E. G. Las teorías sobre la restructuración productiva y América Latina. In: _____. (Org.). **Tratado latinoamericano de sociología del trabajo**. México: El Colegio de México, 2000.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BATISTONI, M. R. **Confronto operário: a oposição sindical metalúrgica nas greves e nas comissões de fábrica de São Paulo (1978-1980)**. São Paulo: IIEP, 2010.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1946a. Disponível em: <<http://goo.gl/ejPF5H>>.

_____. Decreto-Lei nº 9.070, de 15 de março de 1946. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1946b. Disponível em: <<http://goo.gl/THNZEf>>.

_____. Lei nº 4.330, de 1º de julho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do Art. 158, da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1964a. Disponível em: <<http://goo.gl/OpgCFd>>.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1964b. Disponível em: <<http://goo.gl/iHUcwD>>.

_____. Lei nº 4.725, de 13 de julho de 1965. Estabelece normas para o processo dos dissídios coletivos, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1965. Disponível em: <<http://goo.gl/ynttDT>>.

_____. Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Ementa: Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: <<http://goo.gl/dhoqRJ>>.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: <<http://goo.gl/fvBAbT>>.

_____. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1970. Disponível em: <<http://goo.gl/puzNIA>>.

_____. Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972. Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1972. Disponível em: <<http://goo.gl/GQAVc0>>.

_____. Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. Brasília: Congresso Nacional, 1973. Disponível em: <<http://goo.gl/ndR62c>>.

_____. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas e, dá outras Providências. Brasília: Congresso Nacional, 1974. Disponível em: <<http://goo.gl/NDsVZJ>>.

_____. Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1983. Disponível em: <<http://goo.gl/Jh9PRL>>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/TcNLwl>>.

_____. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/cDltVu>>.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. As negociações coletivas na década de 2000. *In*: _____. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012.

_____. Centrais sindicais: ação unitária na pauta estratégica. *In*: _____. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012.

NORONHA, E. G. Greves e estratégias sindicais no Brasil. *In*: OLIVEIRA, C. A. *et al.* (Org.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta, 1994.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SANDOVAL, S. **Os trabalhadores param**: greves e mudança social no Brasil. São Paulo: Ática, 1994.

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 APRESENTAÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece que a legitimação do direito de propriedade depende do cumprimento simultâneo dos princípios das funções social, ambiental e trabalhista da terra.¹ Tais princípios nunca foram aplicados em sua totalidade. Apesar disso, desde meados dos anos 1990, uma série de ações com vistas à criação de assentamentos rurais – que seriam parte do Programa de Reforma Agrária – foi incrementada. A quantidade de famílias atualmente assentadas não é trivial: quase 1 milhão, em área que beira os 90 milhões de hectares. Em tese, considerando-se uma média de 3,1 ocupações criadas por lote (Marques *et al.*, 2012), os assentamentos seriam responsáveis diretos por 3,1 milhões de ocupações rurais.

Mas o que então estaria faltando? Por que um posicionamento recente do Sindicato dos Peritos Federais Agrários (SindPAF), anunciando o falecimento da reforma agrária e o “estado terminal” do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), causou tanto tumulto – entre os agraristas –, e constrangimentos – por parte do governo?

O fato é que, em 2013, até meados de outubro, os assentamentos rurais realizados pelo Incra registraram o menor número, pelo menos desde a promulgação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). E nada indica que, no futuro próximo, a situação possa melhorar significativamente. No último mês de 2013, a Presidência da República assinou 92 decretos de desapropriação, englobando área total de 193,5 mil ha, com expectativa de beneficiar até 4,06 mil famílias em quinze estados. No entanto, mesmo considerando tais números – sem deixar de ter em conta que esta medida não produz efeitos imediatos –, o desempenho da política de reforma agrária no ano segue entre os menores registrados na história recente. As normas a serem seguidas para a elaboração de processo de desapropriação

1. “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (Brasil, 1988, Artigo 186).

e sua possível conversão em decretos vigentes até março de 2013 foram reformuladas com a criação de novos condicionantes de enquadramento. Todo o processo de obtenção de novas áreas foi paralisado. O argumento fundamental para dar suporte às novas regras foi que os assentamentos rurais estariam se transformando em “favelas rurais”. Ou seja, ao desconhecimento da real situação dos assentados e sem-terra, somou-se o preconceito contra famílias pobres do campo e da cidade.

Inúmeros estudos, pesquisas e análises – muitos patrocinados por agências governamentais e universidades de reconhecido padrão acadêmico – apontam os ganhos sociais, econômicos e até mesmo psicológicos (aumento da autoestima e esperança no futuro) dos que puderam ser assentados. Dispor de endereço, moradia e terra para trabalhar, bem como transformar-se em sujeito de direito, com acesso garantido por lei às políticas sociais, são condições que dão ao assentado nova inserção na sociedade. Boa parte dos problemas de pobreza e desalento presentes em muitos assentamentos rurais deve-se decerto à omissão do poder público (municipal, estadual e federal) em cumprir com os compromissos que o Estado assume em relação aos assentados e assentamentos.

Esse encolhimento do Programa de Reforma Agrária não é novidade: vem ocorrendo desde 2008, mas agravou-se entre 2012 e 2013, refletindo os embates conflagrados em diversas áreas do território nacional. A disputa do grande capital por terras indígenas – tema abordado a seguir – e de outras populações tradicionais, sobretudo o crescente e constante assédio sobre os quilombos e as áreas de reserva ambiental, organiza-se com a imposição de novos parâmetros legais em benefício do agronegócio. Esta foi a lógica que moldou o “novo” Código Florestal² e busca ganhos ainda maiores, com a imposição do novo Código de Mineração.

O predomínio de formas precárias de relações de trabalho no campo e as pressões sobre pequenos agricultores, que – ocupando frações diminutas de terra – se veem obrigados a adotar estratégias de sobrevivência desconectadas do mundo agrícola e a se sujeitarem a modos instáveis de inserção laboral – não raro, marcados pela superexploração –, resultam, como efeitos históricos e atuais, da permanência de uma estrutura fundiária altamente concentrada. Estas questões são abordadas na seção 4 deste capítulo, na qual o conceito de pluriatividade é submetido a uma análise crítica.

Aos efeitos da concentração fundiária, somam-se, ainda, os fortes desequilíbrios ecológicos provocados pela exploração predatória do solo e pela devastação da floresta nativa. Tais processos – eficientes do ponto de vista da lucratividade privada – são certamente negativos à vida em sociedade, inclusive à vida urbana

2. Os efeitos da reforma do Código Florestal foram analisados nas edições 19 e 20 deste periódico.

(Delgado, 2013). A imbricação das questões rural e urbana nem sempre é clara. Em geral, são tratadas como fenômenos independentes. Mas suas correlações são mais que complementares; elas constituem partes de um mesmo todo: a nação brasileira. A segurança alimentar e nutricional coloca para as cidades a importância da produção de alimentos em quantidade, qualidade e *diversidade* necessárias.

2 FATOS RELEVANTES

Entre 2011 e 2013, ganharam projeção nos noticiários conflitos por terra envolvendo povos indígenas e fazendeiros no Centro-Oeste brasileiro. Tais acontecimentos revelaram não apenas as raízes profundas da questão agrária no país, como também sua atualidade e os novos aspectos de que esta se tem revestido. A condição específica de detentores legítimos dos solos que tradicionalmente ocupam, assegurada aos povos indígenas – e aos remanescentes de quilombos – pela CF/1988, tornou-os, nos últimos anos, sujeitos protagonistas na luta pela terra no Brasil, ao mesmo tempo que os tem levado a enfrentar sucessivas ameaças de expropriação forçada e deslegitimação de seu direito, ante o assédio de grandes grupos agropecuários sobre suas áreas. Pela especificidade destes conflitos e por sua forte incidência nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, esta seção se dedica a apresentar os casos de violência mais emblemáticos sofridos pelos povos indígenas no último biênio, relacionando-os com as mudanças político-normativas do período e, por fim, resgatando suas origens com uma referência ao *Relatório Figueiredo*,³ elaborado na década de 1960 para tornar públicos massacres e desmandos praticados por agentes de Estado e particulares contra os índios no Centro-Oeste e redescoberto em 2013, após ser considerado por anos como desaparecido em um incêndio na antiga sede do Ministério da Agricultura, em 1967.

2.1 Conflito por terra e questão indígena na região Centro-Oeste (2012-2013) e alguns impasses da política de demarcação

Em meados de 2012, no norte de Mato Grosso, registrou-se intensificação do conflito entre xavantes – que reivindicam posse da terra Marãiwatséde, homologada como indígena há quinze anos – e grandes fazendeiros – que a haviam invadido e devastado com empreendimentos agropecuários. O território situa-se em um eixo de escoamento de soja e carne, nas cercanias da rodovia BR-158, entre Campinorte (GO) e Lucas do Rio Verde (MT).

3. Popularmente identificado como “Relatório Figueiredo”, trata-se do relatório conclusivo das investigações da Comissão de Inquérito Administrativo instaurada em julho de 1967, pelo então ministro do interior, General Albuquerque Lima, para apurar as denúncias de crimes cometidos por agente do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) contra índios. A Comissão foi presidida pelo procurador Jader Figueiredo, autor do relatório, e as investigações tiveram como base comissões parlamentares de inquérito de 1962 e 1963, assim como denúncias posteriores de deputados. O documento apresenta uma lista de crimes atrozes cometidos contra indígenas sob o silêncio das autoridades e denuncia numerosos casos de corrupção no Serviço de Proteção ao Índio (SPI). A versão resumida original do relatório, produzida pela comissão, está disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2013/05/103508/>>.

A luta dos xavantes sintetiza a história de expropriação que tem marcado a sobrevivência de povos indígenas no país.⁴ Em 1966, removidos do território de Marãiwatséde em aviões da Força Aérea Brasileira (FAB), os indígenas foram forçados a seguir para a Missão Salesiana São Marcos – a 400 quilômetros de distância –, na qual uma epidemia de sarampo vitimou dois terços do grupo. Suas terras, abertas à colonização privada, foram adquiridas pela empresa paulista de Ariosto da Riva, depois passaram ao Grupo Ometto, que, a partir destas, constituiu área de 800 mil ha, conhecida então como o maior latifúndio do mundo. Nos anos 1980, a área foi vendida ao grupo italiano Agip. Com a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente, em 1992, pressões internacionais persuadiram a empresa a prometer a devolução da área aos xavantes, mas seus representantes locais e políticos da região resistiram à orientação. A Fundação Nacional do Índio (Funai) iniciava então o estudo de identificação do território e, em 1998, a terra indígena foi homologada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Mas o processo de desintrusão dos não índios da área somente começou a efetivar-se em 2004, quando os xavantes – após dez meses acampados à margem da rodovia – obtiveram acesso a uma parcela do território, com amparo em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). É nesta área (cerca de 10% da extensão de Marãiwatséde) que eles têm permanecido.⁵ As notificações que determinam aos não índios a desocupação da área têm, desde então, sido cumpridas,⁶ mas lideranças xavantes seguem sujeitas a ameaças.⁷ A área – de 165 mil ha, na região de transição entre a Floresta Amazônica e o cerrado – sofreu drástico processo de desmatamento, com substituição da vegetação nativa por monocultura de soja e pastagens. A Associação dos Produtores Rurais de Suiá-Missu divulgou que cerca de 7 mil posseiros seriam despejados para dar lugar aos índios, mas a informação – amplamente noticiada na mídia regional – não tem respaldo nos números do Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que registram população de 2.427 pessoas em Marãiwatséde, das quais apenas 482 não se declaram indígenas;⁸ com

4. Um relato circunstanciado desses fatos pode ser encontrado em Invasores... (2012). As informações subsequentes, relativas à questão dos xavantes em Mato Grosso, têm por fonte esta referência.

5. Em 2010, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso aprovou uma lei que oferecia à União as terras do Parque Estadual do Araguaia, em permuta à terra indígena Marãiwatséde. Políticos importantes da região, como um ex-vice-prefeito de Alto Boa Vista e um vereador em Rondonópolis-MT, detêm grandes áreas na terra indígena. O advogado que os representa é irmão de destacada liderança da bancada ruralista no Senado Federal e presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), que se manifestou em nota oficial contra a retomada do processo de desintrusão. Para mais detalhes, ver o *site* disponível em: <<http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/nota-oficial-0>>.

6. Pequenos agricultores notificados têm, por lei, prioridade em ser assentados em projetos de reforma agrária. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) informou que, até dezembro de 2012, 140 posseiros haviam procurado a autarquia para participar do programa de assentamentos.

7. Caso do cacique Damião de Marãiwatséde, reportado em RIBEIRO; TSIRUI'A, 2013. Os xavantes relatam que, a partir de 2004, se tornaram recorrentes incêndios criminosos no entorno da aldeia. Os índios denunciaram a execução de lideranças, como Tseretemê, Tserenhitomo, Tsitomowê, Pa'rada, Tseredzaró, e responsabilizaram os fazendeiros pelas mortes.

8. A informação pode ser conferida no *site* Sistema IBGE de Recuperação Automática. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protobl.asp?c=3208&z=cd&o=10&i=P>>.

efeito, somente 455 ocupantes não indígenas foram encontrados no território e notificados a deixá-lo. Segundo informações usadas por Funai e Incra no levantamento fundiário, cerca de um terço da terra indígena encontrava-se sob domínio de 22 grandes posseiros.

Recentes episódios de violência têm também marcado a luta dos guarani-kaiowá e nhandevá pela posse de suas terras originárias no sudoeste de Mato Grosso do Sul, junto à fronteira com Paraguai.⁹

No município de Aral Moreira, foi assassinado, no fim de 2011, o cacique guarani-kaiowá Nísio Gomes, liderança do *tekohá* (território sagrado) Guaivyry. Aliados a um advogado e ao presidente do sindicato rural local, fazendeiros haviam tentado – após a demarcação – subornar os indígenas para que deixassem a área, mas, com a recusa da oferta, decidiram expulsá-los, contratando para o serviço a empresa de segurança privada Gaspem, conforme investigação do Ministério Público Federal (MPF) (TRF-3..., 2013). A ação resultou na morte do cacique Nísio. Até maio de 2013, haviam sido presas quatro pessoas das 23 inicialmente indiciadas pela Polícia Federal (PF).

Em Paranhos, em agosto de 2012, cerca de quatrocentos indígenas ocuparam parte de área já reconhecida como pertencente à etnia guarani-kaiowá, mas que permanece sob domínio de fazendeiros: a Terra Indígena Arroio-Korá, homologada pelo Decreto nº 12.367, de 21 de dezembro de 2009, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Relatório de Identificação e Delimitação, publicado pela Funai em 2004, aponta que os guaranis – cuja presença na região é documentada desde o século XVIII – começaram a sofrer usurpação do território a partir de 1940, quando fazendeiros, adquirindo áreas junto ao governo do estado, pressionaram os indígenas a deixar a região. Muitos, porém, permaneceram no solo de seus ancestrais, trabalhando como peões de gado nas fazendas.¹⁰ A extensão de Arroio-Korá é de 7.176 ha, mas os guarani-kaiowá vivem em espaço inferior a 700 ha. De acordo com depoimentos,¹¹ no ato de ocupação, a violenta repressão dos pistoleiros obrigaram os indígenas a refugiarem-se na mata ao longo de um dia.¹² Os fazendeiros alegaram que um embargo à homologação –

9. Embora o texto se restrinja a fatos ocorridos entre 2011 e 2012, vale registrar o caso do assassinato dos professores guarani-kaiowá Jenivaldo Vera e Rolindo Vera, em emboscada na fazenda São Luiz, em Paranhos-MS, em 2009, durante expulsão dos indígenas da área, reivindicada pela comunidade de Ypo'i. O proprietário – cujos filhos são réus pelos assassinatos – havia obtido liminar de reintegração de posse, mas um recurso da Fundação Nacional do Índio (Funai) confirmou a decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) em favor dos indígenas, permitindo que eles permanecessem na área até o fim do estudo demarcatório. O parecer do Ministério Público Federal (MPF), que lastreou a decisão, afirmava que os direitos indígenas não decorriam apenas da demarcação das terras, mas também da Constituição, que incumbia a União de protegê-los.

10. A menção do relatório consta de documentos do MPF (Brasil, 2012).

11. Entre as diversas fontes em que essa informação pode ser verificada, vale mencionar o ofício da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, disponível em: <www.dhescbrasil.org.br/attachments/632_oficio_caso_guarani_kaiowa.pdf>.

12. Na fuga, um indígena teria sido capturado e morto pelos jagunços; seu corpo não foi encontrado.

expedido pelo STF após a publicação do decreto – legitimava suas propriedades, mas, segundo o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), a decisão – um mandado de segurança – incidia apenas sobre 184 ha do total homologado (Criança..., 2012). O conflito em Arroio-Korá exprime, de um lado, a dificuldade dos povos indígenas de fazer prevalecer seus direitos territoriais ante a concepção privatista de direito de propriedade da terra – ainda preponderante em grande número de decisões judiciais – e, de outro, a morosidade com que é empreendida, por parte do Estado, a extrusão de não índios em terras indígenas, que deveria ser realizada já a partir da publicação da portaria declaratória pelo Ministério da Justiça (MJ).

Outros episódios de violência contra indígenas foram registrados em 2012. Em setembro, cerca de quinhentos guaranis kaiowá e nhandevá retomaram parte dos 4.025 ha do *tekohá* Potrero Guasu, também em Paranhos: declarada indígena desde 2000, a área não teve concluído o processo demarcatório. Expulsos da terra há cerca de quarenta anos, os indígenas originários de Potrero Guasu viviam – com outros de diversa procedência – na reserva de Pirajuí. Poucos dias após a ação, pistoleiros invadiram o acampamento, puseram fogo nos barracos e saquearam os pertences das famílias. O laudo de demarcação da área – amparado por parecer favorável da Procuradoria Regional da República – é questionado por fazendeiros na Justiça. Em outubro do mesmo ano, causou comoção a divulgação de uma carta dos guaranis kaiowás, do *tekohá* Pyelito Kue/Mbarakay, em Iguatemi-MS, em que os indígenas reportavam sua indignação ante decisão judicial¹³ que determinava reintegração de posse em favor dos proprietários da fazenda Cambará: desde novembro de 2011, quando, atacados por pistoleiros, assistiram à destruição de seu acampamento instalado no margeado de uma estrada, os indígenas ocupam área de 2 ha – na reserva de mata nativa, vedada à exploração econômica – no interior da fazenda, cuja extensão é de 762 ha. Na carta, os indígenas denunciavam duas mortes por espancamento praticado por pistoleiros e afirmavam que a decisão judicial, implicando sua retirada forçada da área, era mais um episódio do genocídio histórico contra povos nativos: manifestando sua desesperança de sobreviver dignamente em seu território ou longe deste, os guaranis declaravam que iriam “morrer todos mesmo em pouco tempo”, o que levou à suspeita, divulgada na imprensa, de que meditavam um suicídio coletivo. O Cimi (Nota... 2012) apressou-se em desautorizar tal notícia e esclarecer que o trecho fazia alusão a uma morte coletiva em decorrência da luta pela terra. Mas sequer a repercussão errônea da carta chamou a atenção – de acordo com o Cimi – para o problema, realmente existente, do suicídio entre os índios: segundo o *Mapa da Violência 2011* (Waiselfisz, 2011, p. 136), ocorreram, de 2000 a 2011, 555 casos de

13. A íntegra da carta encontra-se disponível em: <http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=6578&action=read>.

suicídio entre indígenas em Mato Grosso do Sul – 98% destes por enforcamento, 70% cometidos por homens e a maioria entre 15 e 29 anos de idade. A média de suicídios entre os indígenas da região é 34 vezes superior à nacional. Segundo o Cimi, as causas decorrem da falta de perspectivas, do alcoolismo, da violência e do confinamento: a maioria dos guarani-kaiowá – segundo maior grupo indígena do país, com 43 mil indivíduos – vive em ocupações precárias (reservas diminutas e espaços em fazendas ou margens de estrada), que não comportam condições necessárias à reprodução sociocultural de sua vida.¹⁴ Quanto ao caso de Pyelito Kue, a sentença favorável à reintegração de posse e à expulsão dos indígenas foi revogada por provimento de recurso, ajuizado pelo MPF, junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3). A decisão garante a permanência dos indígenas na área até a conclusão dos relatórios referentes ao processo de demarcação.¹⁵

Em 2013, ocorreram outros casos de violência contra indígenas em Mato Grosso do Sul. Três destes ganharam mais expressiva repercussão. Em fevereiro, um adolescente guarani-kaiowá foi assassinado em área da fazenda Santa Bárbara – arrendada para monocultura de soja e criação de gado –, em Caaparó (Guarani..., 2013), enquanto pescava no córrego Mbopé'i, cuja nascente fica na terra indígena de Caaparó. Nesta terra – criada como reserva em 1924 pelo Serviço de Proteção ao Índio (SPI) – vivem cerca de 5 mil pessoas em 3,5 mil ha; como na área há apenas nascentes, mas não peixes, os indígenas são obrigados a pescar fora da reserva, expondo-se a ataques e intimidações por parte de pistoleiros. Após o episódio, foi concedida liminar de reintegração de posse em favor do fazendeiro, acusado do assassinato, com determinação de prazo para desocupação da área e retirada do corpo do jovem – enterrado na fazenda – e de multa à Funai, em caso de descumprimento. A liminar foi, depois, suspensa. Outro assassinato de um guarani-kaiowá ocorreu em junho, novamente em Paranhos: o indígena Celso Rodrigues, da aldeia Paraguassú, foi morto a tiros quando ia para o trabalho. O crime ocorreu nos limites da fazenda Califórnia, uma das três situadas em área reivindicada pelos indígenas como pertencente ao território Takwarity/Ivykwarusu. No tekohá, vivem 27 famílias em 2,6 ha homologados; os indígenas pedem revisão da demarcação à Funai.¹⁶

14. Nos últimos dez anos, apenas 2 mil ha de terras indígenas foram efetivamente ocupados pelos guarani-kaiowá (Panambizinho e Sucuri'y) (Brasil..., 2012).

15. *Nota do Grupo Técnico da Funai para identificação e delimitação das terras kaiowa da margem esquerda do rio Iguatemi-MS, a respeito dos tekoha Pyelito e Mbarakay*, afirma que: "Desde o ano de 1915, quando foi instituída a primeira Terra Indígena, ou seja, a de Amambai, até os anos de 1980 – com forte ênfase na década de 1970 –, o que se assistiu no Mato Grosso do Sul foi um processo de expropriação de terras de ocupação indígena, em favor de sua titulação privada" (Silva, 2012).

16. Os indígenas desejavam enterrar o corpo de Celso Rodrigues na fazenda – ato político de importância mais que simbólica para a demarcação –, mas um acordo do MPF com o fazendeiro adotou, como solução "intermediária", o sepultamento na aldeia e a colocação de uma cruz no local do assassinato, à qual os indígenas teriam livre acesso (Sepultamento..., 2013).

Menos de um mês antes, em 30 de maio de 2013, a morte de um índio da etnia terena ganhou ampla repercussão e chamou atenção para elementos importantes da disputa fundiária travada em Mato Grosso do Sul, a partir dos quais é possível tecer considerações mais gerais sobre a política de regularização de terras: nas imediações da fazenda Buriti, no município de Sidrolândia, o índio Oziel Gabriel foi assassinado com um tiro durante ação empreendida pela PF e pela Polícia Militar (PM), em cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse. Cerca de quatrocentos índios permaneciam – desde meados desse mês – acampados no entorno da fazenda, em protesto contra decisão do TRF-3, que, aceitando recurso do fazendeiro, garantira o domínio da área em favor deste. Os terenas ocuparam a terra como forma de pressionar o tribunal a julgar o recurso interposto pela Funai e lhes restituir o domínio pleno de área já delimitada e declarada como terra indígena, para posse e usufruto exclusivo dos terenas, conforme a Portaria Declaratória nº 3.079/2010, do MJ.

O episódio expôs os impasses que entravam a regularização de terras indígenas e suscitam o acirramento dos conflitos. A decisão do TRF não interferia na situação jurídica da terra indígena Buriti: esta segue sendo reconhecida como de ocupação tradicional indígena, e os limites que definem sua extensão (17,2 mil ha, abrangendo áreas dos municípios de Dois Irmãos de Buriti e Sidrolândia) mantêm-se inalterados. Mas, na ação policial de reintegração, tal situação não foi respeitada: segundo os indígenas, o assassinato do Oziel ocorreu não na área ainda sob litígio – na qual transcorria o conflito – mas em terra já declarada como pertencente aos terenas. A morosidade mesma do processo de demarcação contribui para agravar as tensões: o relatório de identificação da área foi aprovado pela Funai em 2001, mas a portaria declaratória foi publicada dez anos depois e, até o presente, sua homologação não foi efetivada. Ademais, a decisão do TRF mencionava a impossibilidade de encontrar reparação economicamente justa que compensasse a perda da área por parte do particular que a tem sob seu domínio atualmente. Tal obstáculo se explica pelo próprio normativo que baliza a política de demarcação: de maneira diversa do que sucede na desapropriação para reforma agrária – em que os proprietários legalmente reconhecidos são indenizados pelo valor da terra nua e pelas benfeitorias –, os ocupantes não índios que alegam ter título sobre imóveis abrangidos nos limites de terras declaradas indígenas são indenizados apenas pelas benfeitorias, sem receber compensação pela perda da terra.

Mas, conquanto o Artigo 231 da CF/1988 estabeleça a nulidade e a extinção de ato que tenha por objeto a ocupação, o domínio e a posse dessas terras, consideradas juridicamente patrimônio da União – aos indígenas se reconhece apenas a posse permanente e o usufruto exclusivo de seus recursos (Brasil, 1988, Artigo 20, XI) –, o Ministério Público Federal e grupos representantes de povos indígenas já se pronunciaram a favor da possibilidade de indenizar os fazendeiros pelas terras. Em nota, o MPF-MS (Brasil, 2013) afirmou que as dificuldades para demarcação poderiam ser atenuadas caso se instituisse uma reparação aos fazendeiros

pela titulação errônea de suas terras em área indígena. O argumento assinala que, na raiz do conflito, estaria um ato ilícito de agentes de Estado que, no passado, emitiram títulos de propriedade sobre terras tradicionais. O Cimi (Índios..., 2013) manifestou posição favorável à indenização dos títulos de boa-fé destas terras como medida necessária à solução dos conflitos; e, em nota de setembro de 2008, os povos terena e guarani-kaiowá – denunciando a campanha que então grassava em Mato Grosso do Sul contra a política de demarcação – afirmavam-se dispostos a admitir que produtores rurais cujas áreas fossem identificadas como terra indígena poderiam ser indenizados em certos casos (Carta..., 2011).

A questão tem implicações que transcendem a disputa em Mato Grosso do Sul. Ainda que seja lícito pensar que a perda da propriedade da terra possa ensejar indenização, a comparação com as regras praticadas nos casos de desapropriação para reforma agrária desaconselha o uso do critério de reparação econômica pelo valor da terra nua no processo de desintrusão em terra indígena. Se, na política de reforma agrária, boa parte das indenizações arbitradas judicialmente em prol de proprietários de imóveis improdutivos ou que descumprem leis trabalhistas e ambientais já se eleva acima de valores de mercado – ao incorporar juros moratórios e compensatórios em longos processos, cujos custos corroem o orçamento do Incra (Ipea, 2010, p. 260-262), – é de recear que a aplicação da regra a imóveis particulares atingidos por demarcação de terra indígena engendre a majoração dos custos das terras e uma profusão de contestações judiciais dos valores consignados pela Funai.

Cabe ressaltar que a titulação de algumas terras indígenas na região de Mato Grosso do Sul se deu em processos eivados de fraudes que caracterizam verdadeiros atos de esbulho possessório e grilagem sob a conivência do Estado: como atesta o *Relatório Figueiredo*, terras indígenas eram arrendadas ou vendidas por agentes de governo ou pelo SPI, com aval do Estado. Pode-se presumir, sem generalizações, que algumas terras hoje reivindicadas pelos índios – e das quais os atuais donatários detêm títulos públicos – não foram, a rigor, legalmente adquiridas ao passarem do patrimônio público ao privado. Ademais, a proposta de instituir indenizações aos proprietários – com título anterior a 1988 – figura já na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38/1999¹⁷ e foi recentemente objeto de carta de repúdio da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB): o documento¹⁸ aponta que a modificação subordina os povos indígenas a novo marco jurídico que “legaliza a usurpação” e submete seus territórios à lógica mercantil, o que constitui agressão a seu direito originário sobre estes e aos vínculos cultural e espiritual que, no sistema de tradições das sociedades indígenas – e cuja proteção incumbe ao Estado –, regem a relação deles com a terra.

17. No *Relatório substitutivo*, de 2008, constam como objetivos principais: reservar ao Senado o poder de aprovar as demarcações realizadas pela União e limitar a área total das terras indígenas em cada estado. A proposta de emenda à Constituição (PEC) tramita no Senado.

18. Publicado em 31 de abril de 2009 (APIB, 2009).

O conflito em Sidrolândia e os demais relatados anteriormente não constituem fatos isolados na região. Como se verá adiante, 37 indígenas – segundo dados do Cimi – foram assassinados em Mato Grosso do Sul, em 2012.

2.2 Os números dos conflitos no campo e da violência contra indígenas em Mato Grosso do Sul

Os dados do relatório *Violência contra povos indígenas do Brasil, 2012* (CIMI, 2013) refletem a concentração de casos de violência contra índios em Mato Grosso do Sul, como se vê na tabela 1.

TABELA 1
Assassinatos de indígenas – Brasil e Mato Grosso do Sul (2003-2012)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Média
MS	13	16	28	28	53	42	33	34	32	37	317	31,7
Brasil	42	37	43	58	92	60	60	60	51	60	564	56,4
MS (%)	31,0	43,2	65,1	48,3	57,6	70,0	55,0	56,7	62,7	61,7	56,2	56,2

Fonte: Cimi.

Os casos de assassinato de indígenas em Mato Grosso do Sul, em 2012, correspondem a 62% do total. Em termos absolutos, o número é menor, todavia, que o registrado pelo Ministério da Saúde (MS), que contabiliza, para 2012, 43 assassinatos de indígenas no estado (quarenta, para 2011, e 39, para 2010) (Cimi, 2013).¹⁹ Segundo ainda os dados do Cimi, foram notificados 411 casos de tentativa de assassinato de indígenas em Mato Grosso do Sul, o equivalente a 40% do total (1.024) de notificações do tipo no país em 2012.²⁰

O relatório *Conflitos no campo: Brasil, 2012*, da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2013) – embora registre números diferentes – confirma a alta incidência de conflitos agrários envolvendo povos indígenas no Centro-Oeste. Considerando-se o total nacional registrado pela CPT em 2012, abrangendo-se as quatro principais causas (disputas por terra, por água, decorrentes de relações de trabalho e por efeitos da seca), os indígenas representam – como aponta a tabela 2 – o terceiro maior grupo atingido por conflitos, respondendo por 15% sobre um total de 648.515 pessoas envolvidas em conflitos no campo em 2012, como mostra a tabela 3.

19. A razão dessa diferença reside em que o Cimi reúne dados de violência mais estreitamente vinculados ao conflito por terra, ao passo que a informação do Ministério da Saúde (MS) resulta de registros oficiais de óbitos, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). No relatório do conselho, as informações detalham rigorosamente as circunstâncias encontradas caso a caso.

20. Os casos descritos no relatório do conselho abrangem também conflitos internos nas tribos, mas concernem, na maior parte, a confrontos com não índios.

TABELA 2
Categorias envolvidas em conflitos – Brasil (2012)
 (Em %)

Trabalhadores rurais	1
Pequenos proprietários	2
Populações tradicionais	8
Assentados	9
Quilombolas	12
Indígenas	15
Posseiros	24
Sem-terra	29

Fonte: CPT (2013).

TABELA 3
Número de conflitos e pessoas envolvidas, segundo a causa – Brasil (2012)

Causas	Conflitos	Pessoas
Disputa por terra	1.067	460.565
Relações de trabalho	182	3.025
Disputa por água	79	158.920
Efeitos da seca	36	26.005
Total	1.364	648.515

Fonte: CPT (2013).

O número total de pessoas envolvidas em conflitos em 2012 registrou aumento de 8% em relação a 2011, embora o número total de conflitos tenha permanecido praticamente igual. Os dados da CPT (2013) denotam que a disputa por terra segue sendo a principal causa de embates no campo: esta representou, em 2012, 78% do total de conflitos e envolveu 71% da totalidade de pessoas atingidas. A expressiva proporção de indígenas e quilombolas vitimados por conflitos no campo, como mostra a tabela 2, reflete o fato de estes grupos sociais constituírem justamente aqueles que têm garantia constitucional de direito à terra que ocupam. Visto que tais terras são públicas ou se tornam públicas a partir da demarcação ou regularização, estas são subtraídas ao patrimônio fundiário passível de ser apropriado pelo agronegócio e suportar a expansão mercantil do setor. Este antagonismo tem convertido, cada vez mais, indígenas e quilombolas em principais sujeitos da luta pela terra no país.

A concentração dos conflitos que atingem povos indígenas em Mato Grosso do Sul é confirmada pelos dados do relatório da CPT (2013): do total de 3.336 famílias que viveram situações de conflito no estado, 78% são indígenas.

Mato Grosso do Sul lidera também a contagem total de famílias indígenas atingidas por conflitos no país: das cerca de 14 mil²¹ nesta situação, ao menos 18% estão neste estado. Paraíba (17%), Mato Grosso (13%), Ceará (9%) e Amazonas (8%) também respondem por expressivas proporções de famílias indígenas envolvidas em conflitos no campo.

A pressão do agronegócio sobre as terras indígenas em Mato Grosso do Sul e os conflitos decorrentes disto podem ser mais bem contextualizados a partir da compreensão das estruturas fundiária e agropecuária do estado. Os grupos indígenas – em especial, os guaranis – começaram a ser expropriados em fins do século XIX:²² em 1882, o governo imperial arrendou suas terras à Companhia Matte Laranjeiras, para a exploração de erva mate; em 1915, o SPI criou a primeira reserva guarani; até 1928, foram demarcadas, no total, oito reservas, somando 18 mil ha. A partir de 1940, dezenas de aldeias guarani-kaiowá foram esvaziadas para implantação de projetos de colonização agrícola,²³ e suas populações foram transferidas para reservas. Muitas das terras hoje em disputa constituíam áreas públicas, ocupadas tradicionalmente por indígenas, e tituladas – em especial, entre as décadas de 1950 e 1970 – em favor de particulares, por agentes públicos estaduais e federais. Indígenas eram expulsos à força ou dizimados e suas terras, incorporadas à expansão da fronteira agrícola no Centro-Oeste. Era esta a política indigenista predominante no período pré-1988: reterritorialização compulsória de indígenas em espaços diminutos de sobrevivência – as reservas –, e “liberação” – com arrendamentos e leilões patrocinados pelo Estado – das terras à apropriação privada. É sobre tal legado que passou a operar a política indigenista pós-CF/1988: a demarcação de terras indígenas a partir dos laudos antropológicos tem por objetivo restituir os limites das terras que os índios ocupavam antes de serem expulsos.

Muitas dessas terras se tornaram áreas agropecuárias consolidadas, consumando um processo de expansão agrícola marcado pela grande monocultura. Em 1975 – segundo o Censo Agropecuário do IBGE –, as atuais três principais produções vegetais (cana-de-açúcar, milho e soja) registradas em Mato

21. Dada a difícil captação desse tipo de informação, o relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2013) apresenta lacunas quanto ao total de famílias indígenas envolvidas em conflito em alguns estados. Estes problemas podem ser identificados em consulta à tabela geral do relatório, entre as páginas 25 e 68. As proporções citadas anteriormente referem-se ao total quantificado. Os números, mesmo que pontualmente imprecisos, oferecem noção abrangente da frequência e da distribuição dos conflitos no território brasileiro.

22. Esse resgate do processo histórico de expulsão dos guaranis em Mato Grosso do Sul consta, em maiores detalhes, do relatório *Em terras alheias: a produção de soja e cana em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul* (Repórter Brasil, 2012).

23. O declínio da Matte Laranjeira na década de 1930, em virtude da autossuficiência argentina na produção da erva, determinou a extinção da companhia e a instalação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND) como estratégia da política varguista de abertura da fronteira agrícola e povoamento da região. A partir de 1943, o governo promoveu a distribuição gratuita de lotes de 30 ha a colonos, com a campanha *marcha para Oeste*. A intensa propaganda oficial atraiu para a CAND forte fluxo migratório, oriundo, sobretudo, do Nordeste.

Grosso do Sul²⁴ ocupavam, em termos de área total colhida, respectivamente, 517 ha, 101,1 mil ha e 124,8 mil ha; em 2006, a cana-de-açúcar já abrangia 155,3 mil ha, o milho, 620,1 mil ha e a soja, 1,46 milhão de hectares. Outras culturas – como arroz e feijão – tiveram larga perda, decaindo de 595,4 mil ha e 17,5 mil ha, em 1975, para 20,7 mil ha e 1,3 mil ha, em 2006. A criação de bovinos, que ocupa 89% da área agropecuária do estado – segundo o Censo Agropecuário 2006 –, também conheceu forte expansão, elevando-se do efetivo de 8,8 milhões de cabeças, em 1975, para 21 milhões, em 2006. Tais movimentos resultaram em estrutura fundiária ultraconcentrada: estabelecimentos de mais de 1 mil ha representam 10% do total de estabelecimentos, mas dominam 77% da área agropecuária do estado. Esta dinâmica concentradora conforma as principais atividades agropecuárias: os estabelecimentos de mais de 1 mil ha dedicados a culturas temporárias – como soja, milho e cana-de-açúcar – abrangem 61% da área ocupada por tais culturas, mas representam apenas 5% do total de estabelecimentos; de mesma forma, estabelecimentos com criação de bovino de mais de 1 mil ha tomam 79% da área total utilizada por esta atividade, mas correspondem a apenas 12% do total de estabelecimentos bovinocultores. De resto, a área média por cabeça (1,3 ha) no estado denota o caráter extensivo e concentrador desta atividade.²⁵

Tal processo consolidou nos últimos anos a posição de Mato Grosso do Sul de grande produtor de *commodities* agrícolas, conferindo-lhe papel importante em estratégia de estabilidade que, assaz dependente do desempenho da balança comercial, reencontra no histórico perfil primário-exportador a possibilidade de gerar saldos positivos funcionais ao equilíbrio macroeconômico do país. De outra parte, neste estado em que a terra se encontra altamente imbricada com os circuitos mercantis, existem ao menos 51 áreas indígenas²⁶ em diversos estágios de estudo e demarcação. É este antagonismo entre dois modos inconciliáveis de apropriação da terra e a superioridade dos grandes fazendeiros quanto à capacidade de mobilizar forças públicas e privadas na representação de seus interesses que torna Mato Grosso do Sul o estado com maior número de casos de violência contra indígenas. O relatório *Em terras albeias: a produção de soja e cana em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul*, feito pela organização não governamental (ONG)

24. Como unidade administrativa independente, o estado de Mato Grosso do Sul foi criado em 1977, mas o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informa, no Sistema de Recuperação Automática (Sidra), os dados referentes à área correspondente ao atual estado na década de 1970.

25. O perfil fundiário e agropecuário de Sidrolândia e Paranhos, dois municípios em que se verificaram recentes conflitos entre indígenas e fazendeiros, reproduz esse desenho. Em Sidrolândia, estabelecimentos de mais de 1 mil ha tomam 63% da área, embora representem 5% do total de estabelecimentos: na lavoura temporária, estes eram, segundo o Censo Agropecuário 2006, 6% do total e abarcavam 60% da área – sobretudo com soja, cuja área plantada cresceu, entre 2000 e 2012, de 65 mil ha para 120 mil ha, segundo a Produção Agrícola Municipal (PAM) do IBGE; na criação de bovinos, os estabelecimentos de mais de 1 mil ha somam 4% do total e assenhoram-se de 43% da área utilizada para pecuária no município. Em Paranhos, estabelecimentos de mais de 1 mil ha agrupam somente 10% do total e abrangem 83% da área, quase toda reservada à criação bovina.

26. Informação disponível em: <<http://ti.socioambiental.org/pt-br/#!/pt-br/terras-indigenas/pesquisa/uf/MS>>.

Repórter Brasil/Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis (Repórter Brasil, 2012), mostra como a demanda crescente por matérias-primas pelas usinas de etanol e biodiesel tem estimulado a expansão das culturas de cana-de-açúcar e soja no estado sobre áreas indígenas. A União dos Produtores de Bioenergia (UDOP) – citada no relatório – relaciona atualmente 25 usinas/destilarias em Mato Grosso do Sul, a maioria instalada no sul e no sudoeste do estado, em que se está a maior parte das terras indígenas. Com base no zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar – regulamentado pelo Decreto nº 6.961/2009, que proíbe a abertura de canaviais em área indígena –, o MPF e a Funai obtiveram compromissos junto a alguns – não todos (*op. cit.*, p. 8-9) – grupos econômicos do setor quanto à suspensão de plantio de cana-de-açúcar, até mesmo por arrendamento, em terras indígenas e de contratos com fornecedores cujas fazendas se situam nestas terras. Quanto à soja, mais antiga no estado e muito presente em terras indígenas,²⁷ o intenso uso de insumos químicos na sua produção vem causando severos impactos sobre o meio ambiente na região: contaminação de cursos d'água por pesticidas, mortandade de animais e danos aos roçados por fumigação aérea de veneno são alguns dos efeitos a que têm estado sujeitos os povos indígenas cujas terras convizinham com grandes fazendas sojicultoras. A instalação de usinas e o crescimento de áreas plantadas em função dos ganhos consideráveis que – a despeito das oscilações de mercado – as *commodities* têm rendido ocasionaram a valorização do preço da terra na região em anos recentes, o que acirra ainda mais o assédio a áreas indígenas.

2.3 A reforma ruralista do marco constitucional das demarcações: a Portaria nº 303/2012, a PEC nº 215/2000 e a redescoberta do Relatório Figueiredo

O peso político e econômico do agronegócio tem inclinado os poderes estadual e federal em favor das demandas do setor. Afora a ampla política agrícola de créditos, subsídios e desonerações destinada à grande monocultura de *commodities*, o governo federal vem – ante os conflitos entre fazendeiros e indígenas – emitindo sinais de sua posição em prol do pleito dos primeiros por mudanças na política de demarcação. Uma proposta em curso, capitaneada pela Casa Civil, com o objetivo de retirar da Funai a competência exclusiva de propor demarcações – tornando obrigatória a consulta prévia à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) –,²⁸ constitui exemplo desta tendência. Além disso, de janeiro de

27. A União dos Produtores de Bioenergia (UDOP) lista quatro grandes usinas de produção de biodiesel instaladas em Mato Grosso do Sul.

28. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), entretanto, divulgou nota oficial em 5 de junho de 2013, salientando que a empresa “não tem por atribuição recomendar, opinar, sugerir sobre aspectos antropológicos ou étnicos envolvendo a identificação, declaração ou demarcação de terras indígenas no Brasil”, e que “não emite laudos antropológicos e nem dispõe de profissionais com esta formação”, salientando que tal competência incumbe à “Fundação Nacional do Índio – Funai, autarquia vinculada ao Ministério da Justiça”. Ver em: <<http://www.embrapa.br/impressa/posicionamento-oficial/posicao-da-embrapa-terras-indigenas>>.

2011 a abril de 2013, o atual governo homologou apenas onze terras Indígenas, cujas áreas somam pouco mais de 2 mil ha.²⁹ As reivindicações dos ruralistas, no que diz respeito às demarcações de terras indígenas, têm em mira duas mudanças normativas principais: a entrada em vigor da Portaria nº 303, da Advocacia-Geral da União (AGU), publicada em 16 de julho de 2012, e a aprovação da PEC nº 215/2000,³⁰ em tramitação no Congresso Nacional.³¹

Alvo de protestos de diversos grupos indígenas, a Portaria nº 303/2012 fixa “a interpretação das salvaguardas às terras indígenas a ser uniformemente seguida pelos órgãos jurídicos da Administração Pública”, observando “a decisão do STF na Petição 3.388-Roraima” (AGU, 2012), referente à terra indígena Raposa Serra do Sol. A Funai afirmou que o normativo³² restringe o reconhecimento de direitos territoriais indígenas constitucionalmente consagrados. Por certo, a CF/1988 (Artigo 231, §§ 2º e 3º) estabelece que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios se destinam à sua posse permanente, cabendo-lhes usufruto exclusivo das riquezas naturais nestas existentes, e que o aproveitamento dos recursos hídricos e energéticos e a lavra das riquezas minerais dependem de autorização do Congresso, “ouvidas as comunidades afetadas”. Mas, entre outros “condicionantes” a tais direitos, a portaria dispõe que o usufruto dos indígenas sobre as riquezas do solo e das águas de suas terras pode ser relativizado “por relevante interesse público da União” e não abrangerá o potencial hídrico e energético, a exploração mineral – sempre a depender de autorização do Congresso –, a garimpagem e a faiscação, senão sob “permissão de lavra garimpeira”.

29. Considerando-se as homologações desde o governo do então presidente Fernando Collor de Mello (371 terras homologadas, totalizando 93 milhões de hectares), pode-se verificar que o maior número de homologações e a maior soma de área declarada em terra indígena ocorreram nos governos FHC (janeiro de 1995 a dezembro de 2002), com 145 terras indígenas (Tis) homologadas em 41,2 milhões de ha. Nos governos Lula (janeiro de 2003 a dezembro de 2010), foram homologadas 87 Tis, em 18,7 milhões de ha; nos governos Collor e do então presidente Itamar Franco (março de 1990 a dezembro de 1994), homologaram-se 128 Tis, em 30,8 milhões de ha.

30. A PEC nº 215/2000 foi analisada no capítulo de igualdade racial do número anterior deste periódico.

31. Afora a PEC nº 215/2000, outra recente iniciativa normativa de impacto sobre a regularização das terras indígenas tem ganhado destaque: o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 227/2012. Além de propor a indenização, nos termos da Lei nº 3365/1941 – referente à desapropriação por utilidade pública – dos ocupantes não índios de terras que venham a ser declaradas indígenas, o PLC nº 227 eleva à condição de “bens de relevante interesse público da União” as “áreas antropizadas produtivas que atendam à função social da terra” e “os perímetros rurais e urbanos dos municípios” (Brasil, 2012a), o que, em termos práticos, tornaria tais áreas indisponíveis à demarcação em favor de povos indígenas. O PLC propõe ainda que a equipe responsável pelo processo demarcatório tenha composição multi-institucional – envolvendo, por exemplo, técnicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e representantes dos proprietários, do estado e do município de localização das terras, somados a representantes dos indígenas e da Funai –, o que, em termos práticos, significaria o esvaziamento das atribuições constitucionais desta fundação. Tal composição, além disso, submeteria os juízos sobre a “pertinência” das demarcações à opinião da maioria, em um colegiado no qual as posições contrárias à política tendem a ter maior número. Como afirmou Sonia Guajajara, uma das lideranças da Articulação dos Povos Indígenas Brasileiros (APIB), em entrevista recente, o PLC agrupa propostas da PEC nº 215/2000 e da Portaria nº 303/2012 – analisadas nesta seção – e integra a estratégia dos ruralistas de abrir simultâneas frentes de combate contra o normativo constitucional que garante aos indígenas o direito às terras (A homologação..., 2013).

32. Nota oficial disponível em: <www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/07_jul/20120720_04.html>.

A Portaria nº 303/2012 afirma ainda que o usufruto indígena “não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional”, o que significa que a instalação de unidades militares, a atuação das forças armadas e policiais e a exploração de riquezas estratégicas poderão dar-se “independentemente de consulta às comunidades indígenas ou à Funai”. A portaria aponta também que a União pode – segundo seu interesse – instalar redes de comunicação, estradas e outras construções nas terras indígenas, e que o ingresso e a permanência de não índios nestas áreas é livre, “nas condições fixadas pela Funai”. Por fim, a norma da AGU assegura a participação dos entes federados no processo administrativo de demarcação das terras encravadas em seus territórios – alteração reclamada também, como será visto adiante, na PEC nº 215/2000 – e considera a possibilidade de revisão de demarcações já homologadas, sinal de que a “segurança jurídica”, que atenderia ao objetivo de atenuar conflitos, não se aplica aos direitos dos povos indígenas.

A Funai contestou que a portaria preconizasse uniformizar todas as ações da AGU referentes a questões de demarcação de terras indígenas a partir de decisão não definitiva do STF.³³ A linha normativa da portaria vai ao encontro de propostas de reforma no Código de Mineração que tramitam no Congresso e cujo ponto comum é proceder à flexibilização dos direitos territoriais das comunidades, de maneira a permitir a “intrusão em seus territórios por empresas mineradoras” (Almeida, 2012), o que – com base na separação jurídica entre solo e subsolo – acabaria por reduzir o direito daquelas comunidades às terras a um direito de superfície. Como nota Almeida (*op. cit.*), é ilusão pensar que a exploração econômica do subsolo não irá interferir drasticamente nas condições de sobrevivência das comunidades em cujas terras, por “relevante interesse público da União”, for autorizada a instalação de atividades mineradoras.³⁴

Protestos indígenas pelo país levaram a AGU a suspender a data de entrada em vigor da portaria até a publicação da decisão do STF sobre os embargos de declaração pendentes na ação relativa à terra indígena Raposa do Sol.³⁵ No entanto, não houve alteração no teor da portaria.

A PEC nº 215/2000, por sua vez, intervém sobre o dispositivo constante no Artigo 231 da CF/1988, que reserva à União a competência exclusiva de demarcar terras indígenas e “proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. Esta competência se inscreve no poder mais amplo de legislar sobre populações indígenas, atribuído – também em caráter privativo – à União, pelo Artigo 22, XIV. Os dois dispositivos estão em estreita correlação, uma vez que a territorialidade é componente essencial

33. À época, pendiam, junto à Suprema Corte, embargos de declaração à decisão sobre a Petição nº 3.38-8-Roraima. De acordo com a nota da Funai, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia pronunciado que a decisão no caso de Raposa Serra do Sol não teria efeito vinculante.

34. Como nota o capítulo de Desenvolvimento Rural do número 21 deste periódico, esse processo já está em adiantado curso.

35. A Portaria nº 415 da Advocacia-Geral da União (AGU) tornou pública essa retificação.

da autoidentificação dos indígenas, de sorte que, da garantia do direito à terra dependem os demais direitos e a própria perpetuação e reprodução cultural dos povos indígenas. Para justificar a atribuição ao Congresso da prerrogativa de aprovar demarcações de terras indígenas e ratificar as já homologadas, a PEC nº 215/2000 empresta à política o caráter de “verdadeira intervenção”³⁶ em territórios estaduais e evoca que seja aplicada, a esta, a norma do Artigo 49, que vincula ao parlamento a competência de aprovar intervenção federal nos estados-membros. Mas os casos em que esta medida de exceção é autorizada pela Constituição (manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública etc.) não parecem ter similitude com o ato administrativo de demarcação de terras indígenas. Ademais, o equilíbrio entre poderes na política de demarcação é já introduzido por ao menos dois dispositivos: o § 3º do Artigo 231 (que subordina à autorização do Congresso a efetivação do aproveitamento dos recursos hídricos, energéticos e minerais em terras indígenas) e o § 8º do Artigo 2º, do Decreto nº 1.775/1996, que, nos processos demarcatórios, concede oportunidade “aos Estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados (Brasil, 1996)” de manifestar-se a respeito destas e impugná-la pela via administrativa, salvaguardado o direito de fazê-lo judicialmente.³⁷

Reconhecendo aos índios os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas por eles, a CF/1988 (Brasil, 1988, Artigo 231) elenca quatro dimensões de territorialidade que devem ser levadas em conta na demarcação: as terras “ocupadas em caráter permanente”, “as utilizadas para suas atividades produtivas”, “as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar” e as “necessárias à sua reprodução física e cultural”. O conceito de “terras tradicionalmente ocupadas” distancia-se do paradigma da “imemorialidade”, que antes determinava que se remontasse a todo o histórico de ocupação de uma terra pelos índios para fundamentar seu direito sobre esta e, assim, não levava em conta a existência de comunidades cujo regime de vida envolve a alternância de momentos de dispersão e concentração. No texto constitucional, como afirma José Afonso da Silva (1993), a expressão “tradicionalmente” não concerne a uma circunstância de tempo, mas ao modo tradicional com que os índios ocupam e utilizam a terra e se relacionam com esta na sua dinâmica de produção e subsistência.

36. Ver a PEC nº 215 na íntegra.

37. O enquadramento desse ato ao espaço jurídico-administrativo dos estados não se coaduna, ademais, com os critérios específicos da demarcação dos territórios indígenas, definidos pelo caráter tradicional da ocupação, pela conformidade aos usos e costumes do povo indígena em questão, pela sua dinâmica própria de produção e reprodução social e por outros fatores que determinam por vezes que a delimitação de uma terra indígena abranja áreas de mais de um município ou estado. Tal situação acrescenta outra justificativa em favor da atribuição desta competência à União.

A determinação de critérios para demarcação é objeto do laudo antropológico de identificação das populações indígenas. O laudo obedece a parâmetros técnicos, regulamentados pelo Decreto nº 1.775/1996. Frequentemente, porém, levanta-se a crítica de que a política de demarcação distribui “muita terra para poucos índios”. Tal acusação busca deslegitimar os processos demarcatórios e apresentar os povos indígenas como privilegiados ante outros setores sociais. O objetivo desta campanha é pressionar o governo a suspender demarcações ou demarcar áreas inferiores às reivindicadas.

As terras indígenas somam, hoje, 688 áreas, considerando-se diferentes etapas do processo de reconhecimento: destas, 460 já estão homologadas. Em conjunto, as extensões de todas as 688 áreas somam 112,98 milhões de ha, quase 13% do território nacional. De acordo com o Censo Demográfico 2010, do IBGE, vivem, atualmente, em terras indígenas já demarcadas, 517.383 indígenas. Estes dados – se cotejados com o estoque fundiário apropriado pelo grande setor agropecuário que pressiona contra demarcações – revelam que as extensões das terras indígenas estão, na verdade, ainda muito abaixo do total das áreas concentradas nas mãos de poucos proprietários particulares: com efeito, o Censo Agropecuário 2006 mostra que os 47.578 estabelecimentos agropecuários com mais de 1 mil ha existentes no país somam área total de 150,14 milhões de hectares.³⁸

As terras indígenas seguem, mesmo após a demarcação e a homologação, como patrimônio da União: o Artigo 20, XI, da CF/1988 reconhece aos índios apenas a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas naturais nestas existentes. A pressão contra demarcações – movida pelo grande setor agropecuário – caminha no sentido de ampliar, à custa das terras indígenas, o estoque fundiário do mercado privado de terras do país; estratégia que se alinha com a dinâmica de expansão do setor, cujo alto grau de mecanização precisa – para obter ganhos de escala – incorporar porções cada vez maiores de terra. Em outros termos, a pressão contra demarcações de terras indígenas é a pressão pela privatização do patrimônio fundiário do país. Ora, se a PEC nº 215/2000 for aprovada e, com isto, for transferida ao Congresso Nacional a última palavra sobre demarcações, estas dificilmente serão defendidas na Câmara de Deputados, na qual – como aponta estudo do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2011) – 141 dos 513 representantes têm interesse direto em questões de terra.

Além disso, 98,5% da área de todas as terras indígenas estão na Amazônia Legal; o restante espalha-se em áreas bem menores no Nordeste, no Sudeste, no Sul e no estado de Mato Grosso do Sul.³⁹ Os dados populacionais, informado

38. Ademais, os estabelecimentos com mais de 1 mil ha ocupam apenas 4,6% do total de ocupados em estabelecimentos agropecuários, segundo o Censo Agropecuário 2006.

39. O caso da Aldeia Jaraguá, em São Paulo, é emblemático: a terra reconhecida aos guaranis tem apenas 2 ha de extensão.

pelo Censo Demográfico 2010, seguem distribuição semelhante: a Amazônia Legal⁴⁰ – somando-se os números de Mato Grosso e do Maranhão aos da região Norte – reúne mais de 60% da população indígena, a maioria no estado do Amazonas (cerca de um quarto do país); no Nordeste, excetuando-se o Maranhão, estão 17% dos indígenas – mais da metade em Pernambuco; no Sudeste, são apenas 3%; e no Sul, 8%; nas terras indígenas de Mato Grosso do Sul, residem 10% da população indígena do país: 62 mil pessoas, contingente inferior apenas ao do Amazonas.

Muitas das terras indígenas abrangem imensas áreas não agricultáveis ou que sofreram degradação. Mesmo assim, a inclusão, pela CF/88, das terras “imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar” (Brasil, 1988) dos povos indígenas entre os critérios de demarcação vai ao encontro do papel fundamental que tais povos têm desempenhado na preservação do patrimônio ambiental brasileiro. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (Valle, 2010), 98,8% das terras indígenas amazônicas estão preservadas, e um quarto de todas as florestas remanescentes do bioma amazônico está compreendido nestas terras. Vale mencionar ainda que pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), o Instituto Socioambiental (ISA) e o Centro de Pesquisa de Woods Hole – em Massachussetts, Estados Unidos –, divulgada em 2006,⁴¹ concluiu que as terras habitadas pelos povos indígenas são mais preservadas que as inabitadas, como parques e florestas nacionais. O coeficiente de pontos de queimada identificados em unidades de conservação foi, segundo o estudo, duas vezes maior que o registrado em terras indígenas.

Por fim, o critério segundo o qual devem ser incluídas na demarcação as terras necessárias à reprodução física e cultural das populações indígenas tem sido positivamente respaldado pela verdadeira recuperação demográfica que estes povos, sujeitos a secular processo de extermínio, têm experimentado nas últimas décadas. Os dados dos censos demográficos mostram que a população indígena, que, em 1991, somava 294 mil indivíduos, estava em 897 mil, em 2010. Este aumento populacional se explica – entre outras razões – pela organização de instituições de defesa dos índios, pela chegada às aldeias de políticas públicas de saúde e pelo próprio processo de demarcação, que, ao incluir áreas para além das que se destinam exclusivamente às atividades produtivas e de subsistência dos povos, dotou-os de um cinturão de proteção contra o avanço de epidemias e a pressão mesma sobre a parte mais importante de suas terras. Com efeito, cerca de 518 mil pessoas vivem em terras indígenas. Deste total, apenas 5,4% não

40. A Amazônia Legal, segundo a definição oficial, abrange todos os estados da região Norte e a maior parte dos estados do Maranhão e de Mato Grosso; neste estudo, para efeitos de comparação com as demais regiões, incluem-se na Amazônia Legal os dados populacionais totais referentes a estes dois estados.

41. Disponível em: <www.funai.gov.br/ultimas/noticias/1_semestre_2006/Janeiro/un0130_001.htm>.

se declaram nem se consideram indígenas. Tal dado depõe contra o argumento da “aculturação” dos índios, supostamente expressa pelo engajamento deles em atividades como criação de gado e garimpo, antes monopolizadas por não índios e consideradas incongruentes com seus direitos territoriais. Para os que cerram fileiras contra a política de demarcação, alegar que os índios “perderam” sua tradição tem, mais que peso retórico, o cunho explícito de atacar o fundamento legal que lhes garante o direito à terra: a “aculturação”, neste caso, significa desterritorialização.

Conforme já ressaltado, o *Relatório Figueiredo* narra o longo histórico de violência envolvendo populações indígenas no Brasil central e permite compreender de que maneira os atuais conflitos em Mato Grosso do Sul foram plantados pela atuação do Estado na primeira metade do século XX. O relatório foi fruto de duas comissões parlamentares de inquérito (CPIs), que funcionaram em 1955 e 1962,⁴² cujo objetivo era investigar o arrendamento e a venda de terras indígenas a particulares, com aval do Estado, que emitia os títulos. A primeira CPI foi constituída para anular a doação destas terras promovida pelo governo do antigo estado de Mato Grosso; a segunda destinava-se a levantar atos ilícitos praticados pelo SPI – extinto em 1967. A tarefa motivou a expedição empreendida pelo procurador Jader Figueiredo, que produziu o relatório. A expedição percorreu 16 mil quilômetros e visitou mais de 130 postos indígenas. O documento lista diversos inquéritos militares que deviam apurar a venda ilegal de terras indígenas, nomeia os agentes públicos acusados e – por meio de cópias do *Diário da Justiça* da época – aponta como famílias, hoje tradicionais no campo, se apropriaram das terras indígenas no Centro-Oeste.

Figueiredo, o relator, manifestava seu espanto ante os casos de “torturas contra crianças e adultos em monstruosos e lentos suplícios” e alude a uma chacina no Maranhão, em que “fazendeiros liquidaram toda uma nação”. Um dos suplícios infligidos aos indígenas era a trituração dos tornozelos em um aparelho de estacas que se comprimiam uma contra a outra por ação de uma roldana; as vítimas eram depois abandonadas na floresta. O instrumento, chamado “tronco”, era encontrado em diversos postos do SPI. Assombram, ainda, os relatos de caçadas humanas com metralhadoras, de lançamento aéreo de dinamites sobre tribos, de vendas de crianças “para servir aos instintos de indivíduos desumanos”, de casos de inoculações propositais de varíola em povoados isolados e doações de açúcar, misturado a estricnina, repassadas aos indígenas. Reunindo numerosas notícias sobre roubo de terras indígenas, tortura e extermínio de tribos inteiras no país, o *Relatório Figueiredo* mostra que – em nome do avanço civilizatório – bárbaros massacres foram cometidos contra homens, mulheres e crianças sem que chegassem a conhecimento público.

42. Informação disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/520970-relatorio-figueiredo-revela-que-familias-tradicionais-se-apossaram-de-terras-indigenas-no-ms>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

Como demonstram tais acontecimentos, tanto aqueles sucedidos na década de 1960, como os mais recentes ocorridos em Mato Grosso do Sul, a violência contra indígenas no país não constitui episódio histórico, protagonizado por exploradores de eras remotas, mas se tem dado continuamente e segue contemporânea.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Reforma agrária

A reforma agrária deveria ser uma política pública de gestão sobre o domínio, a posse e o uso da propriedade rural, que determinasse os direitos e os deveres relativos ao acesso à terra. Contudo, ao longo da história agrária brasileira – embora presente na pauta das lutas sociais e sindicais (dos posseiros, dos trabalhadores rurais com pouca e sem-terra, quilombolas, entre outros) –, tal política nunca teve, no plano institucional, sustentação política suficiente para cumprir seus desígnios segundo o princípio múltiplo da função social da propriedade – ditame constitucional que versa sobre as obrigações da propriedade rural em respeito aos direitos sociais, ambientais e agrários. Basicamente, a política de reforma agrária reduziu-se ao estabelecimento – durante boa parte do século passado – de projetos de colonização e – em épocas mais recentes, sobretudo a partir do I PNRA –⁴³ de assentamentos rurais, direcionados para resolução de problemas pontuais, conflitos locais e acomodação de reivindicações de trabalhadores rurais sem-terra organizados. Nada que de fato tenha impactado a estrutura fundiária brasileira.

Nesses termos, até 30 de junho de 2013, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra registrava estarem sob sua governança 8.989 projetos de assentamento, somando 943,5 mil famílias assentadas em área total de 88,1 milhões de hectares. Apesar destes números, a concentração fundiária brasileira continua elevada, sobretudo porque a apropriação de terras para a criação de projetos de assentamento tem sido cada vez menos feita via desapropriação de imóveis descumpridores da função social da terra. Quase 70% das áreas de projetos de assentamento foram obtidas via arrecadação (de terras públicas da União), discriminação (de terras públicas da União) e reconhecimento (de projetos criados em terras públicas estaduais), não tendo como efeito a diminuição da concentração fundiária. Ademais, cerca de 50% da área compõe amplo conjunto de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados e unidades de conservação, majoritariamente estabelecidos na Amazônia Legal.

No último ano, percebeu-se uma mudança de rumo do Programa de Reforma Agrária, tal qual vinha sendo desenvolvido desde a década de 1990.

43. A redemocratização, em 1984, trouxe de volta o tema da reforma agrária. O Decreto nº 97.766, de 10 de outubro de 1985, instituiu o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), com a meta de destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989.

O foco deixou de ser o conflito social e, conseqüentemente, houve redução do contingente de famílias assentadas: em 2012, foram assentadas cerca de 23 mil famílias em novas áreas arrecadadas ou áreas já estabelecidas; e apenas 28 imóveis, abrangendo área de 46,8 mil ha, foram objeto de decretos desapropriatórios.⁴⁴ Foi o menor desempenho da política desde 1985. A prioridade, quase exclusiva, foi estabelecer formas de financiamento às estruturas social e produtiva das áreas reformadas. Este novo viés, em conformação, vem se contextualizando em ações desenvolvidas sob a forma de parcerias intergovernamentais que extrapolam os limites do Incra: políticas de expansão da compra institucional; fomento aos assentados mais pobres; ampliação do acesso à água; reconfiguração institucional do programa de moradia; entre outras. Outro aspecto importante a considerar nesta mudança de foco está no estabelecimento de metas alentadas de titulação dos assentados.

O desenho e as ações constitutivas do Programa de Reforma Agrária vêm, pois, sofrendo modificações substantivas. O padrão recente de programas e ações, basicamente derivado dos preceitos do Programa Novo Mundo Rural, está sendo alterado: o Incra – até então seu principal, senão exclusivo formulador e implementador – tem perdido atribuições e repassado estas a outros órgãos governamentais. A intenção do governo é ajustar o Programa de Reforma Agrária às diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria.⁴⁵ Com efeito, em 2012, segundo o *Relatório de Gestão do Exercício de 2012* (Incra e Brasil, 2013), privilegiou-se a busca pela integração de políticas com diversos órgãos e entidades que implementam programas de interesse do público da reforma agrária. Entre os parceiros, destacou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a inserção de 50,6 mil assentados na rota de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria. O Incra tem repassado a base de cadastro de famílias assentadas em 2012 para o MDS, visando integrá-las ao Cadastro Único, para que estas famílias acessem os demais programas sociais de governo.

Outra iniciativa importante, ainda nos marcos do Brasil sem Miséria – a inserção de 41,8 mil famílias no Programa Bolsa Verde, das quais 20 mil já estão recebendo os recursos –, encontrou apoio no Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável por coordenar esta ação. Além disso, parceria celebrada com o Ministério da Integração Nacional (MI) – sob a forma de acordo de cooperação envolvendo R\$ 84 milhões (50% de cada um dos envolvidos) – incluiu 31 mil famílias de 575 assentamentos, situados no semiárido nordestino e do norte de Minas Gerais, no programa Água para Todos. Vale lembrar ainda a continuidade da parceria com o Ministério de Minas e Energia (MME) na execução do

44. A meta do PPA 2012-2015 é obter 1 milhão de hectares e criar oitocentos projetos de assentamento.

45. Nesse sentido, ver Ipea (Políticas...,2012).

Programa Luz para Todos, além da integração das ações do Incra com programas desenvolvidos por governos estaduais e municipais ou outras instituições, com vistas a proporcionar a garantia de infraestrutura básica nos assentamentos de reforma agrária.

Ainda no bojo das ações de infraestrutura para assentamentos, cabe ressaltar a parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), para a qual foi encaminhada toda a demanda por habitação de famílias assentadas, por via do programa Minha Casa Minha Vida. Até 2014, devem ser atendidas 125 mil famílias, que aguardam apenas a retificação do regulamento do programa, que, hoje, veda atendimento a assentados. O Incra segue incumbido de garantir as condições de acesso, abastecimento de água e luz a estas famílias, de forma a atender às exigências para construção das casas. Banco do Brasil (BB) e CEF assumirão a condução (análise, aprovação e liberação) de recursos para financiamento das construções e reformas de unidades habitacionais nos assentamentos. Os projetos habitacionais poderão ser realizados por governos locais e estaduais e por cooperativas e afins, que, por sua vez, serão responsáveis pela execução das obras e pela organização e mobilização das famílias selecionadas. O papel do Incra ficou restrito à seleção das famílias a serem indicadas às instituições financeiras, de acordo com as regras do programa. As famílias beneficiárias do Minha Casa Minha Vida Rural (MCMVR) poderão dispor de R\$ 30.500,00 para construção de habitações e de R\$ 18.400,00 para reforma de moradias, e quitarão o crédito com o pagamento de 4% do valor financiado (R\$ 1.220,00 para construção de casa e de R\$ 736,00 em caso de reforma), em quatro parcelas anuais – sem juros e sem atualização monetária –, com vencimento da primeira parcela um ano após assinatura do contrato.

Por fim, é importante mencionar os esforços de inclusão produtiva por meio da articulação de ações de apoio e estruturação da produção rural. No viés da agroindustrialização, foi instituído, em fevereiro de 2013, o programa Terra Forte, que envolve o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o MDS, além da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do BB e do Incra, que preside o comitê gestor. De 1.084 assentamentos inscritos, foram selecionados 139 pré-projetos que demandam investimentos globais da ordem de R\$ 679 milhões. Os demais selecionados ficarão em carteira para acessarem outros recursos de apoio a projetos produtivos do próprio Incra e de outras instituições. Esta iniciativa se articula à assistência técnica e à liberação de modalidades do crédito instalação, vinculadas à produção e a estratégias de integração dos assentamentos ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Ainda não há definição dos projetos que serão beneficiados, nem do montante a ser aplicado. Também neste caso há de se aguardar se as boas intenções se transformarão em realidade. O trato dos assentados com o sistema financeiro nunca foi fácil.

Outro elemento importante na política concerne às ações de assistência técnica e extensão rural (Ater), que se vêm conformando por meio de licitação (modalidade *chamada pública*) e celebração de contratos de gestão por tempo determinado, com instituições públicas estaduais e municipais, organizações sociais (ONGs, organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, entre outras) ou empresas. A decisão de adotar esta modalidade de parceria partiu de dois pressupostos. O primeiro é a expectativa de diminuição de gastos públicos: teoricamente, com menos recursos, obter-se-iam maiores níveis de eficiência e produtividade, ao melhorar a capacidade gerencial de técnicos e beneficiários, bem como ao repassar integralmente a responsabilidade do programa a seus gestores. O segundo foi a pertinência de as instituições públicas preservarem suas atribuições, em contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços. Ou seja, na disputa entre a seletividade da demanda fechada (especifica-se quem deva ser atendido) e a universalidade da demanda aberta (direito dos produtores familiares ao atendimento), se tem optado pela primeira, dado o limite orçamentário. Esta proposta seletiva, que tem sido constituída nos últimos anos com progressiva ênfase, realiza um afunilamento da questão da Ater para a órbita do gasto público, transferindo o debate sobre a ótica do direito para a do limite orçamentário. Por outro lado, subsiste ainda o risco de continuidade, seja em virtude do término dos contratos sem substituição tempestiva, seja em virtude de mudanças no padrão de trabalho.

Por fim, cabe referir que a titulação se tem mostrado como política em firme processo de consecução, como aponta a Diretoria de Desenvolvimento do Incra no *Relatório de gestão do Exercício de 2012*.

A titulação em imóveis objeto do Plano Nacional de Reforma Agrária permaneceu com a estratégia da Diretoria de realizar um trabalho mais efetivo de capacitação e acompanhamento das unidades descentralizadas, com vistas a promovermos a diminuição do passivo relativo à formalização de contratos de concessão de uso com os beneficiários da reforma agrária (Incra e Brasil, 2013).

Mais adiante, conclui:

Assim, os assentamentos criados no ano de 2010 deverão ser consolidados com base em parâmetros que serão definidos futuramente, o que torna ineficaz a elaboração de um cronograma tendo como referência o modelo atual. Nesse contexto, a Administração Central mantém seus esforços no sentido de que as Superintendências Regionais desenvolvam planos de trabalhos, visando à consolidação dos assentamentos com mais de 20 (vinte) anos de existência (Incra e Brasil, 2013).

Em 2012, foram tituladas mais de 20 mil famílias, desempenho muito além dos registros dos últimos anos, que giravam em torno de 1,5 mil famílias/ano.

3.1.1 Balanço geral dos assentamentos: 2012

Em 2012, foram criados 120 projetos de assentamento, totalizando 328.450 ha. Do total, 89 projetos foram instalados em terras obtidas por meio oneroso e 31, em terras públicas, gerando capacidade total para 7.667 famílias, com assentamento já efetuado de 5.507. Somando-se a este número o contingente de novas famílias assentadas em projetos criados em anos anteriores, registrou-se o assentamento global de 22.912 famílias no ano.

Como mostra a tabela 4, a arrecadação de terras e, conseqüentemente, o número de famílias assentadas seguem a tendência de anos anteriores de maior concentração nas regiões Norte e Nordeste. A disponibilidade de terras públicas nestas regiões – suscetíveis de serem destinadas à reforma agrária por ações de reconhecimento, discriminação e arrecadação – explica em boa parte tal concentração, especialmente se tendo em vista a prioridade institucional de obter áreas de forma não onerosa. Quatro estados receberam mais da metade das famílias assentadas em 2012: primeiro o Pará (com 29,8% do total); em seguida, Maranhão (11,7%), Amazonas (7%) e Rondônia (4,4%). No caso dos estados da região Norte, a incidência maior de projetos pode ser atribuída, ainda, à expansão dos chamados “assentamentos verdes”, projetos agroflorestais e de desenvolvimento sustentável que atendem às exigências ambientais e à necessidade de buscar formas de ocupação e exploração da Amazônia que priorizem objetivos conservacionistas. A obtenção de áreas no Sul e no Sudeste tem sido cada vez mais difícil: os atuais parâmetros técnicos empregados para a desapropriação – defasados em quase quarenta anos –, mostram-se ineficazes para interferir no processo de concentração fundiária nestes territórios e comprometem a efetividade da aplicação do princípio da função social da propriedade.

TABELA 4
Famílias assentadas em projetos criados, por região e forma de obtenção da terra (2012)

Origem da terra	Projetos criados		Área obtida		Capacidade criada		Famílias assentadas	
	Número	%	Ha	%	Número de famílias	%	Número	%
Onerosa	89	74	199.916,0678	61	5.106	67	3.588	65
Norte	8	7	51.771,6596	16	1.128	15	719	13
Nordeste	56	47	67.250,9166	20	2.064	27	1.554	28
Sudeste	6	5	31.721,5400	10	559	7	445	8
Sul	-	-	-	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	19	16	49.171,9516	15	1.355	18	870	16

(Continua)

(Continuação)

Origem da terra	Projetos criados		Área obtida		Capacidade criada		Famílias assentadas	
	Número	%	Ha	%	Número de famílias	%	Número	%
Não onerosa	31	26	128.534,2541	39	2.561	33	1.919	35
Norte	18	15	121.029,2575	37	1.807	24	1.418	26
Nordeste	3	3	1.991,3182	1	31	0	28	1
Sudeste	4	3	952,8819	0	167	2	149	3
Sul	4	3	1.942,9908	1	88	1	81	1
Centro-Oeste	2	2	2.617,8057	1	468	6	243	4
Total	120	100	328.450,3219	100	7.667	100	5.507	100

Fonte: Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento do Sipra/Incra.
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Na execução da política em 2012, o Incra repetiu – como indica a tabela 5 – a tendência de concentrar, no último trimestre do ano, o maior número de famílias beneficiadas com acesso à terra: 82% destas foram assentadas nos últimos três meses de 2012. A recorrência desta prática nos anos recentes fica patente nos dados da política de 2003 a 2012: nesse período, a proporção de famílias assentadas no quarto trimestre do ano atinge, em média, cerca de 70%, tendo, em 2008, alcançado 91%. As reiteradas dificuldades administrativas e operacionais que o Incra enfrenta – desde a imissão de posse até contingenciamentos orçamentários – impediram, mais uma vez, que as ações finalísticas de reforma agrária mantivessem constância institucional ao longo de 2012.

TABELA 5

Número de famílias assentadas nos projetos de reforma agrária¹ novos e antigos, por trimestre e regiões – Brasil (1/1/2012-31/12/2012)

Brasil e regiões	Número de famílias assentadas por trimestre				Total	%
	I	II	III	IV		
Brasil (nº)	1.744	1.234	1.046	18.888	22.912	100
(%)	8	5	5	82	100	100
Norte	994	432	643	10.091	12.160	53
Nordeste	322	384	221	5.331	6.258	27
Sudeste	56	40	53	1.009	1.158	5
Sul	196	225	94	714	1.229	5
Centro-Oeste	176	153	35	1.743	2.107	9

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Nota: ¹ As discrepâncias entre os valores desta tabela decorrem do fato de terem sido geradas por diferentes arquivos, não compatibilizados.

A maior parte das famílias que acessou terra via reforma agrária em 2012 (13,5 mil) foi assentada em projetos criados antes de 2007, como mostra a tabela 6. Projetos bastante antigos, com mais de vinte anos de existência, foram o destino de contingente expressivo de famílias beneficiadas (1.351). Surpreende verificar a dispersão do total das famílias assentadas em 2012: à exceção das que se fixaram em projetos recentes – criados em 2011 e 2012 –, as demais se distribuíram por mais de 2,3 mil projetos de datação anterior, com destaque para os criados entre 2003 e 2006.

TABELA 6
Número de famílias assentadas em 2012 segundo o período de criação do projeto – Brasil (1/1/2012-31/12/2012)

Época de criação do projeto	Número de projetos que receberam novas famílias em 2012	Número de famílias assentadas	Famílias assentadas (%)
1900 a 1984	11	52	0,2
1985 a 1994	178	1.299	5,7
1995 a 1998	695	4.062	17,7
1999 a 2002	527	2.281	10,0
2003 a 2006	484	5.848	25,5
2007 a 2010	402	3.340	14,6
2011 a 2012	154	6.030	26,3
Total (2012)	2.451	22.912	100,0

Fonte: Inbra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

3.1.2 Os projetos de reforma agrária em execução

A distribuição regional das áreas destinadas à reforma agrária, como mostra a tabela 7, comprova que a tendência de concentração de assentamentos na região Norte (44% da área total) tem sido comum a todos os governos recentes. Por sua vez, a discrepância entre as formas que a política de assentamento assume nas regiões revela-se na notável diferença entre as áreas médias dos lotes nas regiões Norte (162,63 ha) e Nordeste (33,65 ha). Esta última responde por quase metade (46%) do número total de projetos e por um terço do total de famílias assentadas no país.

TABELA 7
Projetos em execução, segundo Grandes Regiões e em estados selecionados¹ – Brasil (1900 até o primeiro semestre de 2013)

Brasil e regiões	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias assentadas	Área média (ha) ¹	Famílias assentadas (%)	Área (%)	Projetos (%)
Brasil	8.989	88.128.471,28	943.534	93,40	100	100	100
Norte	2.075	67.356.121,54	414.174	162,63	44	76	23

(Continua)

(Continuação)

Brasil e regiões	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias assentadas	Área média (ha) ¹	Famílias assentadas (%)	Área (%)	Projetos (%)
Nordeste	4.115	10.554.232,02	313.649	33,65	33	12	46
Sudeste	747	1.377.704,91	41.803	32,96	4	2	8
Sul	815	816.624,41	35.757	22,84	4	1	9
Centro-Oeste	1.237	8.023.788,41	138.151	58,08	15	9	14
UFs selecionadas ¹	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias assentadas	Área média (ha) ¹	Famílias assentadas (%)	Área (%)	Projetos (%)
PA	1.088	22.991.114,93	236.710	97,13	25,1	26,1	12
MA	959	4.613.325,86	126.023	36,61	13,4	5,2	11
MT	546	6.109.468,79	84.102	72,64	8,9	6,9	6
AM	144	27.754.986,69	53.979	514,18	5,7	31,5	2
BA	649	1.950.190,43	43.351	44,99	4,6	2,2	7
Total UFs	3.386	63.419.086,71	544.165	116,54	57,7	72,0	38

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Estados com maior concentração de famílias assentadas.

A concentração em cinco estados (Pará, Maranhão, Mato Grosso, Amazonas e Bahia) de mais da metade das famílias assentadas (58%) e da área abrangida pelo total de projetos (72%) revela a distribuição territorial desigual da política e o caráter esparsa e pontual das unidades de assentamento criadas nos diferentes estados. Como foi visto, projetos de anos anteriores continuam a assentar novas famílias, mas não é possível determinar se tais lotes estavam vagos, abandonados ou se foram retomados pelo Incra.

A tabela 8 registra que – no que se refere a projetos criados e famílias assentadas – o período 1995-2002, do governo Fernando Henrique Cardoso, registrou os melhores números, atingindo patamar de 43,4% das famílias assentadas, desde projetos anteriores a 1994 até o primeiro semestre de 2013. O período 2003-2010, do governo Lula, consignou 38,3% do histórico de famílias assentadas até 2013.

No que toca às áreas obtidas para fins de reforma agrária, invertem-se as posições: o período do governo Lula teve melhor desempenho, registrando a marca de 55% de área arrecadada, ao passo que o período FHC obteve 23,9% deste total. A tabela 8 mostra, ainda, a queda na criação de novos projetos de assentamentos rurais no período recente. De 2011 até junho de 2013, o desempenho da política ficou aquém dos patamares fundiários de governos anteriores, registrando menor número de áreas arrecadadas e famílias beneficiadas em projetos de reforma agrária. O período do atual governo soma apenas 1,3% do total de famílias assentadas e 2,6% da área arrecadada, o que expressa o diminuto interesse institucional no uso do instituto da desapropriação e a continuidade de aproveitamento de lotes no que concerne a projetos situados em áreas remotas.

TABELA 8
**Projetos de reforma agrária em execução,¹ segundo o período de criação – Brasil
(histórico até o primeiro semestre de 2013)**

Período de criação dos projetos	(A) Número de projetos	(B) Área (ha)	(C) Capacidade teórica dos projetos (número de famílias)	(D) Número de famílias assentadas	(C)/(D) vagas	(B)/(D) Área média dos lotes ocupados (ha)	Famílias assentadas (%)	Área (%)
Antes de 1994	931	16.376.228,5611	255.312	159.993	95.319	102,36	17,0	18,6
1995 a 2002	4.281	21.064.668,4257	459.601	409.827	49.774	443,62	43,4	23,9
2003 a 2010	3.538	48.439.969,7497	411.681	361.076	50.605	1.167,47	38,3	55,0
2011 a 2013 ⁽¹⁾	239	2.247.604,5480	17.711	12.638	5.073	396,70	1,3	2,6
1900 a 2013 ⁽¹⁾	8.989	88.128.471,2845	1.144.305	943.534	200.771	93,40	100,0	100,0

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Em execução em 30 de junho de 2013.

A diretiva de acelerar ações de titulação de assentados é preocupante quanto ao futuro de assentados e assentamentos não estruturados. O cumprimento de metas quantitativas, por desejável que possa parecer, não pode ultrapassar critérios de bom senso com relação à situação de projetos que há anos habitam o cadastro do Sipra. Em muitos casos, os projetos ainda carecem de infraestrutura básica e têm passivos ambientais e dificuldades de acesso a serviços públicos e ao mercado. A tabela 7, que quantifica a situação dos projetos, permite prever os efeitos da possibilidade de uma titulação prematura – independentemente da idade do projeto: de acordo com os dados, apenas 6% dos projetos teriam cumprido os requisitos necessários para serem considerados consolidados e somente outros 12% estariam em processo de consolidação. Uma saída fácil – defendida por setores do governo – seria rebaixar as condicionalidades que definem os requerimentos para consolidação dos assentamentos. A titulação precoce – ao suscitar a possibilidade de tornar as áreas dos projetos passíveis de transações no mercado fundiário – tende a provocar uma reconcentração fundiária destas terras e um aumento da migração rural-urbana.

Com efeito, o panorama geral dos projetos em execução em 30 de junho de 2013 – segundo a fase em que estão classificados (tabelas 9 e 10) – revela que 77% do total ainda estão em fase inicial de instalação – etapa em que ainda não se efetivaram os investimentos em: moradia; educação; acesso a energia e mobilidades social e produtiva; fomentos a produção e agroindustrial; e financiamentos financeiros –, e poucos atingiram a etapa de consolidação (referente ao término dos investimentos). Tal descompasso mostra que a descontinuidade das ações do Incra direcionadas aos assentados acarreta interrupções ocasionais no andamento e na distribuição dos recursos públicos, trazendo para o cotidiano das famílias oscilação contínua das suas condições de vida e produção.

TABELA 9
Fases dos projetos de reforma agrária em execução¹ – Brasil (histórico até primeiro semestre de 2013)

Fase	Projetos		Área		Famílias assentadas	
	Número	%	ha	%	Número	%
Assentamento criado	3.179	35	25.576.371	29	332.649	35
Em instalação	1.643	18	33.567.187	38	165.750	18
Em estruturação	2.556	28	11.720.311	13	225.223	24
Em consolidação	1.099	12	8.537.447	10	134.366	14
Assentamento consolidado	512	6	8.727.155	10	85.546	9
Total	8.989	100	88.128.471,2845	100	943.534	100

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Em execução em 30 de junho de 2013.

De outra parte, a tabela 10 mostra que os projetos em fase inicial – criados e em instalação – constituem mais da metade dos projetos em execução no país: 54%, com destaque para as regiões Centro-Oeste (70% do total regional), Norte (64%) e Sudeste (60%). A região Sul distingue-se, neste quadro, com maior proporção de assentamentos rurais na fase de estruturação/consolidação.

TABELA 10
Projetos de assentamento em execução,¹ segundo as fases do projeto – Brasil e Grandes Regiões – (histórico até primeiro semestre de 2013)

Fases do projeto	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Brasil	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Projetos em fase inicial	1.334	64	1.956	48	450	60	219	27	863	70	4.822	54
Assentamento criado	860	41	1.355	33	227	30	118	14	619	50	3.179	35
Em instalação	474	23	601	15	223	30	101	12	244	20	1.643	18
Projetos em estruturação/ consolidação	617	30	2.002	49	261	35	495	61	280	23	3.655	41
Em estruturação	372	18	1.438	35	218	29	360	44	168	14	2.556	28
Em consolidação	245	12	564	14	43	6	135	17	112	9	1.099	12
Assentamento consolidado	124	6	157	4	36	5	101	12	94	8	512	6
Total	2.075	100	4.115	100	747	100	815	100	1.237	100	8.989	100

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Em execução em 30 de junho de 2013.

Até mesmo nas regiões com menores incidências de novos assentamentos (Sudeste e Sul), os projetos consolidados são minoritários: 5% e 12%, respectivamente.

O conjunto de projetos em execução ao final do primeiro semestre de 2013 revela avanço significativo na apropriação de áreas públicas, como já assinalado. Tal tendência, contudo, tem impacto nulo sobre a estrutura fundiária e beneficia apenas marginalmente trabalhadores rurais *sem-terra*, haja vista que a instalação de projetos em terras públicas – sobretudo na Amazônia Legal –, embora importante e necessária, beneficia seus ocupantes históricos (povos extrativistas e ribeirinhos), em geral já estabelecidos, ainda que a título precário, nas áreas que lhes são destinadas com a criação do assentamento.

TABELA 11

Formas de obtenção de terra para a constituição de projetos de assentamento rurais – Brasil (1900 ao primeiro semestre de 2013)

Forma de obtenção	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias (capacidade)	Número de famílias assentadas	Projetos (%)	Área (%)	Famílias (capacidade) (%)	Famílias assentadas (%)
Onerosa	5.956	25.090.609,23	617.452	527.536	66	28	54	56
Compra e venda	523	1.575.091,14	53.409	46.725	6	2	5	5
Desapropriação	5.433	23.515.518,09	564.043	480.811	60	27	-	51
Não onerosa	2.731	59.858.977,36	458.507	357.607	-	68	40	38
Reconhecimento	1.579	34.962.798,57	178.013	153.998	18	40	16	16
Discriminação	60	3.628.617,03	30.422	24.279	1	4	3	3
Arrecadação	701	19.076.499,70	202.449	146.371	8	22	18	16
Outras não onerosas ¹	391	2.191.062,06	47.623	32.959	4	2	4	3
Em obtenção	302	3.178.884,69	68.346	58.391	3	4	6	6
Total	8.989	88.128.471	1.144.305	943.534	100	100	100	100

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Inclui as seguintes formas: adjudicação; cessão; confisco; dação; doação; incorporação; reversão de domínio; e transferência.

3.1.3 Os assentamentos rurais e o licenciamento ambiental

No marco regulatório do Licenciamento Ambiental dos Projetos de Assentamentos Rurais foi revogada a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 387/2006, com a promulgação da Resolução Conama nº 458, de 16 de julho de 2013, que estabeleceu novos parâmetros e procedimentos para esta questão. A nova resolução, ao considerar a relevância social do PNRA, define os assentamentos rurais como conjunto de ações resultantes de uma política pública.

Assentamentos de reforma agrária: conjunto de atividades e empreendimentos planejados e desenvolvidos em área destinada à reforma agrária, resultado do reordenamento da estrutura fundiária, de modo a promover a justiça social e o cumprimento da função social da propriedade (Conama, 2013, Artigo 2º, § 1º).

A resolução estabelece, em seu Artigo 4º, que a regularização ambiental de assentamentos será por procedimentos simplificados de licenciamento, e no Artigo 5º indica que:

O procedimento a que se refere o art. 4º dar-se-á com a assinatura do [Termo de Compromisso Ambiental] TCA, pelo órgão fundiário e pelo assentado responsável pela atividade agrossilvipastoril ou empreendimento de infraestrutura, junto ao órgão ambiental competente e posterior requerimento de licenciamento ambiental simplificado (Conama, 2013, Artigo 4º).

O novo marco regulatório do Conama compreende em seu bojo legal que o objetivo da reforma agrária é promover a distribuição de terra – mediante a modificação do regime de seu domínio, sua posse e seu uso –, com fins de atender aos princípios múltiplos da função social da propriedade e da justiça social, com observância na conservação dos recursos naturais.

Originalmente, a obrigação do licenciamento ambiental aos projetos de assentamentos de reforma agrária adveio da Resolução Conama nº 237/1997, que os enquadrava como atividade agropecuária qualquer. O paradoxo desta regra estava em desconsiderar o que, de fato, é um assentamento: uma política pública que garante o acesso à terra, promovendo modificações estruturais no regime de domínio, posse e uso da propriedade, mediante o cumprimento dos princípios da função social, que contemplam a produção, o bem-estar social, a conservação dos recursos naturais e o trabalho familiar. Este contrassenso vinha suscitando uma série de subterfúgios, entraves e desavenças nas relações entre o Incra e as instâncias licenciadoras na aplicação das resoluções do Conama, desde então promulgadas (a Resolução nº 237/1997 foi substituída pela Resolução nº 289/2001 e sucedida depois pela Resolução nº 387/2006, em vigor até 2012). A morosidade na emissão das licenças, a exigência de conciliar as resoluções do conselho com as leis estaduais, a recusa da maioria dos planos de desenvolvimento de assentamentos (PDAs) realizados pelo Incra e outros problemas têm sido recorrentes na relação entre a autarquia agrária e os órgãos licenciadores.

Diante disso – após seis anos de vigência da Resolução Conama nº 387/2006, ora revogada –, não surpreende que os resultados sobre o licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos tenham sido acanhados: até 2012, somente 1.831 de 8.989 projetos estavam licenciados. Destacam-se – como exceções – os estados de Santa Catarina e Alagoas, nos quais todos os projetos de assentamentos tiveram licenciamento concedido.

As mudanças recentes no marco regulatório do licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos rurais – com a promulgação da Resolução Conama nº 458/2013, que fixa novos parâmetros e procedimentos para a questão e enfatiza o caráter de política pública dos assentamentos – devem contribuir para atenuar as dificuldades existentes a este respeito. Além disso, tais mudanças vêm ao encontro da tendência recente da autarquia de ampliar a criação de assentados ambientalmente diferenciados, os “projetos verdes”.

TABELA 12

Tipos dos projetos de assentamento em execução: número, área e número de famílias assentadas – Brasil (histórico até jun./2013)

Tipo de projeto	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias assentadas	Projetos (%)	Área (%)	Famílias assentadas (%)
Projetos ambientais	645	44.676.062,8676	211.408	7,2	50,7	18,5
Outros tipos	8.344	43.452.408,4169	932.897	92,8	49,3	81,5
Total	8.989	88.128.471,2845	1.144.305	100	100	100

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

A quase totalidade dos “projetos verdes” está na região Norte: 586 projetos, que abrangem mais de 44 milhões de hectares e abrigam 195,2 mil famílias. Em termos relativos, estes números parecem pouco significativos ante o total de projetos em execução (7%) e a quantidade de famílias contempladas (17%). Contudo, agregam 50% do total da área dos assentamentos e devem cumprir importante missão para o equacionamento da questão ambiental na região. Conforme relatório de pesquisa desta coordenação:

As questões ambientais – seja do ponto de vista dos assentamentos da reforma agrária que devem equacionar os déficits de licenciamento ambiental, seja pelas discussões e embates em torno da revisão do Código Florestal (Políticas..., 2010; 2011; 2012) – também referendam as preocupações com o futuro da região, onde, em parceria com o capital, o Estado atua de forma a viabilizar grandes projetos de infraestrutura e expansão da agroenergia. (...) A estratégia de expandir a política de reforma agrária com a criação de projetos agroextrativistas, mediante o reconhecimento de áreas já ocupadas pelas comunidades beneficiadas, explica-se, em parte, pelos limites estruturais impostos à estratégia de obtenção de terras via desapropriação. Para haver desapropriação, é preciso que o imóvel seja de propriedade privada. No Pará, entretanto, as incertezas quanto à titularidade de uma determinada área contamina todo o processo legal de obtenção de terras pelo Incra. A extensão total do estado do Pará é de 124 milhões de ha, e, no entanto, a área de propriedades registradas em cartório no estado ultrapassa 480 milhões de ha. Para se ter uma ideia da discrepância que existe nisso, a área total de estabelecimentos agropecuários no estado registrada no Censo Agropecuário é de 22 milhões de ha (Ipea, 2012).

3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Em junho de 2013, o governo federal anunciou o Plano Safra da Agricultura Familiar 2013-2014, com investimentos de R\$ 39 bilhões, sendo R\$ 21 bilhões destinados aos empréstimos de investimento e custeio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Alteraram-se os limites tanto de enquadramento dos agricultores como de valores de alguns empréstimos, preservando-se, *grosso modo*, os encargos e os prazos de pagamento e carência.

O novo limite da renda anual bruta familiar – para fins de enquadramento no PRONAF – passou de R\$ 160 mil, da safra do período 2012-2013, para R\$ 360 mil. Em relação aos agricultores do grupo B, a renda anual bruta familiar passou de R\$ 10 mil, na safra 2012-2013, para R\$ 20 mil. Considerando-se que – na safra do período 2009-2010 – estes limites eram de R\$ 110 mil e R\$ 6 mil, respectivamente, a atualização destes valores foi da ordem de 230% em cinco safras, bastante superior se utilizado qualquer deflator.

Os valores limites de financiamentos também foram majorados. O teto para os empréstimos de custeio cresceu de R\$ 80 mil para R\$ 100 mil e o de investimento, de R\$ 130 mil para R\$ 150 mil. No caso dos empréstimos de custeio entre R\$ 30 mil e 100 mil,⁴⁶ os encargos foram reduzidos em 0,5 pontos percentuais (p.p.), passando a 3,5% ao ano para a safra do período 2013-2014. No caso dos empréstimos de investimento para o grupo B, as mudanças foram menos expressivas, permitindo-se a ampliação do limite de empréstimo de R\$ 2,5 mil para R\$ 3,5 mil, no caso de aplicar a metodologia do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e um bônus de adimplência de 40% – em vez dos 25% usuais – para os agricultores do semiárido.

Essas medidas de ampliação dos limites da renda de enquadramento dos agricultores familiares, de majoração dos valores máximos dos empréstimos e de redução das taxas de juros vêm sendo aplicadas de maneira recorrente nos anúncios dos Planos Safras desde a criação do programa. Contudo, se no caso dos limites de enquadramento a razão entre a renda-limite dos agricultores familiares em geral e a dos classificados no grupo B foi preservada ao redor de dezoito vezes, no caso dos limites de financiamento e das taxas de juros as medidas vêm concentrando-se no aumento dos limites dos agricultores familiares mais consolidados e na redução de seus encargos. Entre a safra do período 2011-2012 e a próxima, do período 2013-2014, não houve alterações no limite de financiamento e nas taxas de juros para os empréstimos de menor monta: limitados a R\$ 10 mil com encargos de 1,5% anuais. Para os empréstimos de custeio de maior valor, a chamada faixa III, houve majorações do limite de empréstimo de R\$ 50 mil para R\$ 100 mil e queda dos encargos de 4,5% para 3,5% anuais.

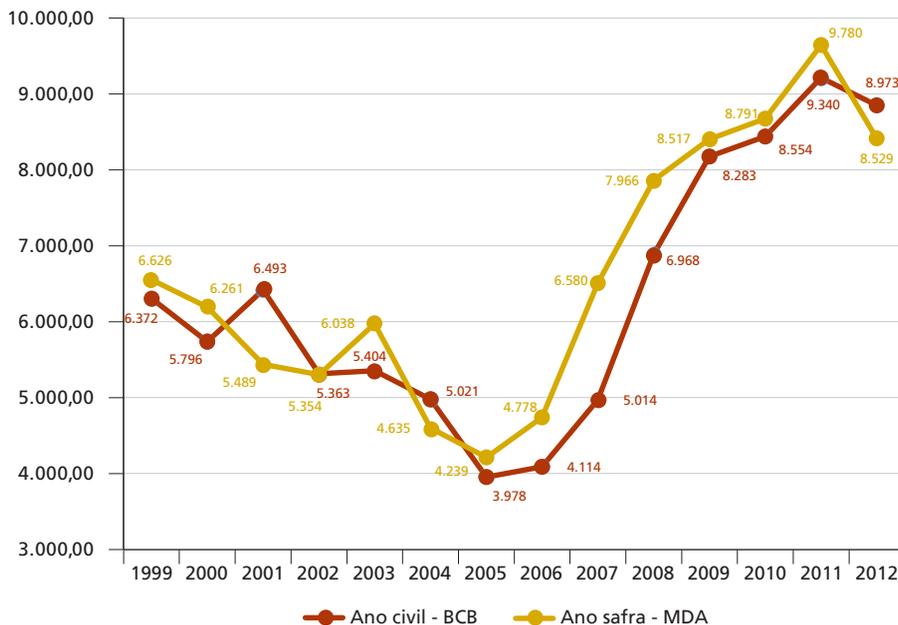
Outro exemplo desse processo de concentração diz respeito à linha especial *mais alimentos*. Instituída na safra do período 2008-2009 – com maiores limites de financiamento e menores encargos, bem como destinada a culturas alimentares específicas –, esta linha passou a ser considerada crédito de investimento em geral, desvinculada de culturas específicas no plano da safra do período 2012-2013. Assim, o crédito de investimento que contava com quatro faixas de financiamento, além da específica para o grupo B, passou a restringir-se a duas. De igual modo, a maior mudança que

46. Na safra do período 2012-2013, essa faixa superior de financiamento se situava entre R\$ 20 mil e 80 mil e a imediatamente anterior, entre R\$ 10 mil e 20 mil, tendo sido majorados os limites destas duas faixas para R\$ 30 mil e R\$ 100 mil e R\$ 10 mil e 30 mil.

se observou foi a queda dos encargos para os empréstimos de maior valor. Antes da unificação, o valor máximo dos empréstimos regulares (que era de R\$ 36 mil, nas safras dos períodos 2008-2009 e 2009-2010) passou para R\$ 50 mil nas safras dos períodos 2010-2011 e 2011-2012, tendo, por sua vez, diminuído os encargos de 5% para 2% na maior faixa. Já a linha *mais alimentos* se iniciou na safra do período 2008-2009 – com empréstimos entre R\$ 7 mil (primeira faixa dos empréstimos regulares) e R\$ 100 mil e encargos anuais de 2% –, destinada a milho, feijão, arroz, trigo, mandioca, olerícolas, frutas e leite. Nas safras seguintes, ampliaram-se o rol de culturas apoiadas e o teto de financiamento, para R\$ 130 mil, na safra do período 2010-2011, e, na unificação, para R\$ 150 mil.

Como se pode notar, essas alterações implicaram o aumento do valor médio dos empréstimos de investimento e maior participação das regiões Sul e Sudeste no valor total dos financiamentos. O gráfico 1 ilustra este processo. Nas últimas seis safras, o valor médio dos contratos aumentou, em termos reais, aproximadamente R\$ 2 mil (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Valor médio dos empréstimos do PRONAF (1991-2012)
 (Em R\$ de 2012)

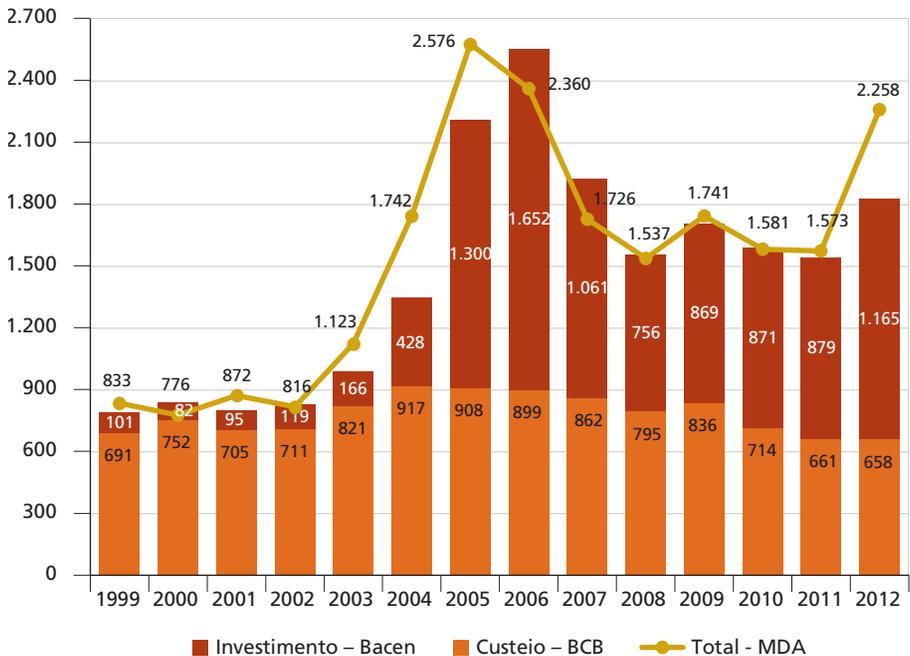


Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012), do Banco Central do Brasil (BCB) e do MDA. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/institucional/acompanhe-as-acoes-do-mda-e-incra>>.
 Obs.: deflacionado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) – ajustado para o final do período; para os anos-safra, considerou-se o ano civil que se inicia o ano-safra.

Como o número de contratos no âmbito do PRONAF se manteve relativamente estável ao longo das últimas seis safras (por volta de 1,7 milhão), o que se assistiu foi o crescimento bastante expressivo do montante concedido; em especial, do montante relativo aos empréstimos de investimento (gráficos 2 e 3). Concentrando-se a avaliação na safra do período 2012-2013, observa-se crescimento expressivo no total de contratos (cerca de 2,2 milhões), acompanhado de aumento proporcionalmente menor no volume emprestado. Tal situação pode sinalizar, portanto, a reversão do processo de concentração na concessão do programa que se assistiu nas últimas seis safras.

GRÁFICO 2

Número de contratos do PRONAF, segundo a modalidade (custeio e investimento) (1999-2012)



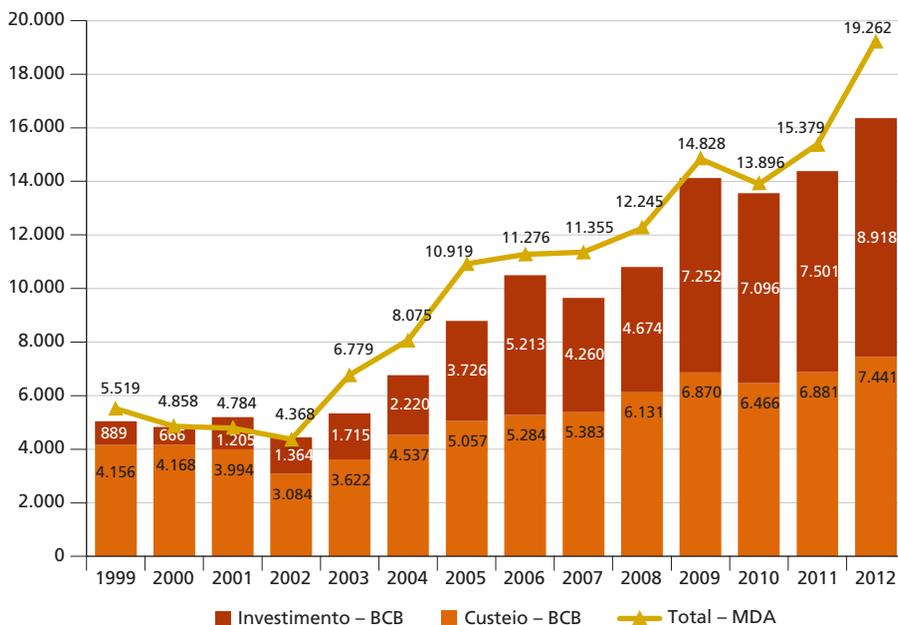
Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB e do MDA. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/institucional/acompanhe-as-acoes-do-mda-e-incra>>.

Obs.: para os anos-safra, considerou-se o ano civil que se inicia o ano-safra.

Importa mencionar, entretanto, que esse crescimento apontado pelo MDA deve ser analisado com precaução, dadas as diferenças para mais que nos outros anos os dados por ano-safra deste ministério apresentam em relação ao ano civil do Banco Central do Brasil (BCB). Aliás, parece relevante ressaltar que existe grande lacuna de informações quanto à cobertura e ao dispêndio em cada uma

das dezesseis linhas do PRONAF,⁴⁷ o que impede não apenas uma análise mais cuidadosa da efetividade da política, como também um estudo descritivo do programa: não há dados de contratos e do valor dos empréstimos desagregados por linhas, enquadramentos-faixas, municípios, fontes e produtos-atividades.⁴⁸

GRÁFICO 3
Valor dos financiamentos do PRONAF, segundo a modalidade (custeio e investimento)
(1999-2012)
 (Em R\$ de 2012)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB e do MDA. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/institucional/acompanhe-as-acoes-do-mda-e-incra>>.

Obs.: deflacionado pelo IGP-DI – ajustado para o final do período; para os anos-safra, considerou-se o ano civil que se inicia o ano-safra.

47. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) Custeio (três faixas de financiamento); PRONAF Mais Alimentos (duas faixas de financiamento); Microcrédito Rural (o investimento do grupo B), PRONAF Agroecologia; PRONAF Mulher; PRONAF ECO; PRONAF ECO Dendê; PRONAF ECO Seringueira; PRONAF Agroindústria; PRONAF Semiarido; PRONAF Jovem; PRONAF Floresta; PRONAF Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares; PRONAF Cota-Parte; PRONAF Investimento para a Reforma Agrária; e PRONAF Custeio para a Reforma Agrária.

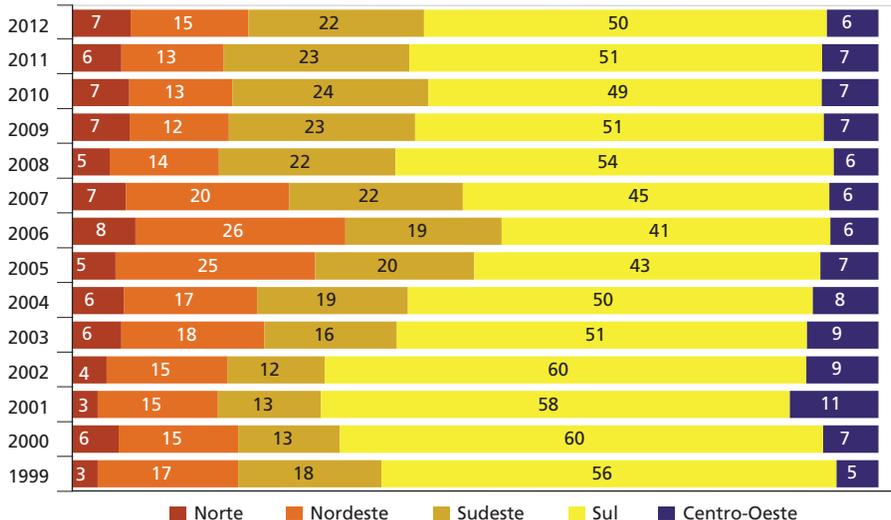
48. O sigilo bancário aparece como o grande obstáculo para a divulgação dessas informações, mas seria perfeitamente possível, por exemplo, a utilização de dados amostrais da base individualizada do crédito para o desenvolvimento de estudos de avaliação de impacto do PRONAF, cujas técnicas atravessam período extremamente fértil. O horizonte para o desenvolvimento deste tipo de pesquisa, entretanto, ainda parece remoto. As informações utilizadas em vários trabalhos sobre o programa, que empregaram dados desagregados divulgados pelo MDA, não se encontram mais disponíveis, devido, em grande medida, às discrepâncias com os dados do Banco Central (BCB). Atualmente, conta-se, por um lado, com os anuários estatísticos do crédito rural publicados pelo BCB, em que se encontram as informações de contratos e valores financiados desagregados por estados, segundo modalidade (custeio e investimento), atividade (agrícola ou pecuária) fonte e produtos ou tipo de investimento. Não se conta com nenhum dado desagregado para os antigos grupos (C, D e E), nem para as atuais faixas e grupos existentes desde o início da série do Banco Central (1999): os assentados da reforma agrária e os agricultores de baixa renda. Por outro lado, o MDA apresenta relatórios para o Brasil, as Grandes Regiões, os estados e os municípios de suas ações e políticas, sem, contudo, haver desagregações para o crédito do PRONAF, que se restringe ao total de contratos e ao valor total financiado. Cabe sublinhar, ainda, que o formato da base de dados por municípios é pouco amigável para o manuseio e a elaboração de estatísticas.

Com o intuito de contornar essa lacuna, empregam-se os dados da distribuição por Grandes Regiões dos créditos do PRONAF, uma vez que o processo de concentração se reflete no aumento de participação dos agricultores familiares mais consolidados, concentrados na Região Sul, notadamente nos empréstimos de custeio. Os agricultores mais marginalizados, do grupo B, concentram-se na região Nordeste e utilizam, primordialmente, empréstimos de investimento. Já a modalidade que se dirige aos assentados da reforma agrária vem se concentrando, cada vez mais, nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Os gráficos 4 e 5 apresentam a distribuição dos financiamentos do PRONAF, em valor e número de contratos, por regiões, para o período 1999-2012. Entre 1999 e 2006, assistiu-se a um processo de ampliação do público beneficiário associado a um crescimento expressivo do valor destinado ao investimento, o que se refletiu – como bem ilustra o gráfico 4 – na ampliação da participação do Nordeste e do Norte e, em menor grau, do Sudeste e do Centro-Oeste, contrabalançada pela redução expressiva do peso da região Sul. Concretamente, o Sul teve sua participação reduzida de 60%, no quadriênio 1999-2002, para 20%, no triênio 2004-2006, enquanto o Nordeste ampliou sua participação ao redor de 15%, no período 1999-2002, para 25%, no biênio 2005-2006.

GRÁFICO 4

Distribuição do valor total dos financiamentos do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
(Em %)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

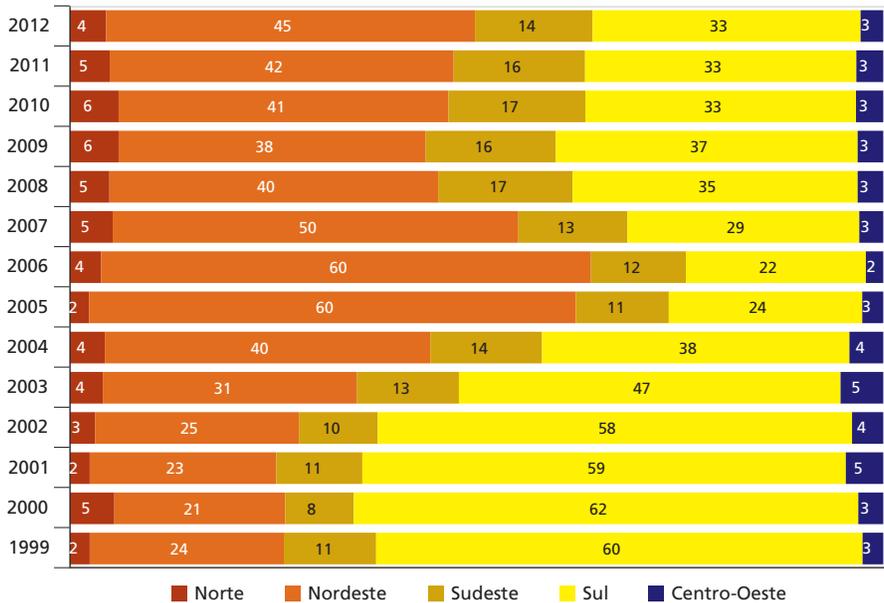
Pelo que se observa, a perda de participação do Nordeste, entre 2007 e 2011, não se alterou de maneira significativa no ano passado. O que se verificou foi o crescimento da região Sudeste e a recuperação parcial da participação da região Sul. As duas regiões responderam, nos últimos cinco anos, por três quartos do montante contratado.

Como resultado, no período 1999-2012, não se observam mudanças expressivas na estrutura de distribuição regional do valor financiado pelo PRONAF, cabendo-se citar o crescimento de 4 p.p. na participação do Sudeste e de 4 p.p. na do Norte. E foi fugaz a participação nordestina no crédito do programa ao redor de um quarto – em 2005 e 2006 –, com o retorno ao patamar de um sexto, observado na maior parte da série.

A distribuição regional do total dos contratos não mostra a mesma estabilidade na repartição que se verificou em relação ao valor financiado para todo o período 1999-2012. Assistiu-se – assim como na distribuição do valor financiado – ampliação do público beneficiário do PRONAF em direção ao Norte e ao Nordeste entre 1999 e 2006, sem, contudo, verificar-se retorno, nos últimos anos, à estrutura de distribuição anterior. Como resultado, é dado promissor que 45% dos contratos do programa tenham sido firmados, em 2012, por agricultores nordestinos. Conclui-se, portanto, que a reconcentração regional dos recursos não teve contrapartida na distribuição dos contratos. O que ocorreu foi dispersão dos valores médios entre as regiões. Entre o período 2005-2006 e 2012, o valor médio dos contratos cresceu, em termos reais, 69% e 85% nas regiões Nordeste e Sul, respectivamente.

O desbalanceamento entre as distribuições regionais do volume financiado e do total de contratos firmados é indicador da segmentação regional dos públicos beneficiados, que, pode-se afirmar, segue as discrepâncias de renda entre os agricultores familiares do Centro-Sul e os do Nordeste. Assim, o PRONAF vem concedendo, hoje, financiamentos que atendem, *grosso modo*, a proporcionalidade das agriculturas familiares regionais, mas, por sua vez, tem os valores financiados baseado na capacidade de pagamento dos agricultores. Assim, reforça a segmentação da agricultura familiar ao financiar segundo a lógica mercantil ou bancária. Nos contratos, fica evidenciada esta segmentação regional com a participação em contratos do Nordeste, superando em muito sua participação no valor financiado.

GRÁFICO 5
Distribuição do total de contratos do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
(Em %)



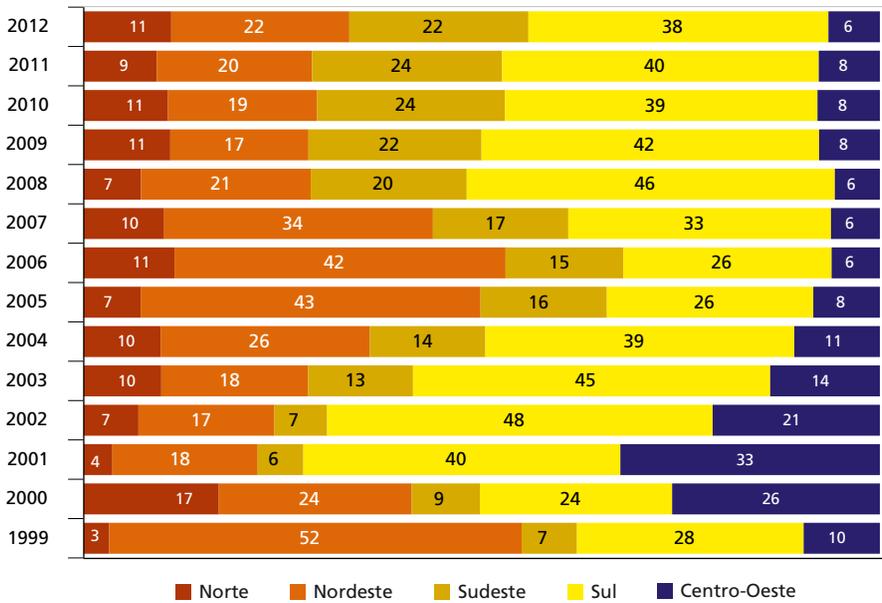
Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Os gráficos 6 e 7, que apresentam a distribuição regional do valor financiado por modalidade, mostram comportamento errático para o investimento e relativa estabilidade no custeio. Revelam, ainda, que são os movimentos na composição do valor dos empréstimos de investimento que explicam a desconcentração da primeira metade dos anos 2000 e a reconcentração observada a seguir, nas últimas seis safras.

De 2008 em diante, assiste-se a estabilidade na distribuição do valor financiado para investimento, com o Sul e o Sudeste respondendo por 60% e o Nordeste e o Norte, por um terço. Verifica-se, por sua vez, crescimento do Sudeste à custa de queda da parcela da região Sul. Já no custeio, a repartição inicial é muito próxima da final, com o destaque negativo para a participação do Nordeste, que cai pela metade, representando hoje tão somente 5% do valor financiado para atividades de custeio. Não resta dúvida que o crédito de custeio se dirige primordialmente para a região Sul, uma vez que 65% do valor financiado e 62% dos contratos se dirigem aos agricultores familiares desta região.

Vale destacar que o novo patamar de participação dos agricultores familiares do Centro-Sul (Sul e Sudeste) no valor financiado para investimento, em torno de 60%, se inscreve no processo de criação do *mais alimentos* e de unificação do crédito de investimento, com base nas regras desta nova linha. Seria esta a distribuição regional da produção alimentar da agricultura familiar? Na verdade, parece mais próxima da distribuição regional da produção de *commodities* (gráfico 6).

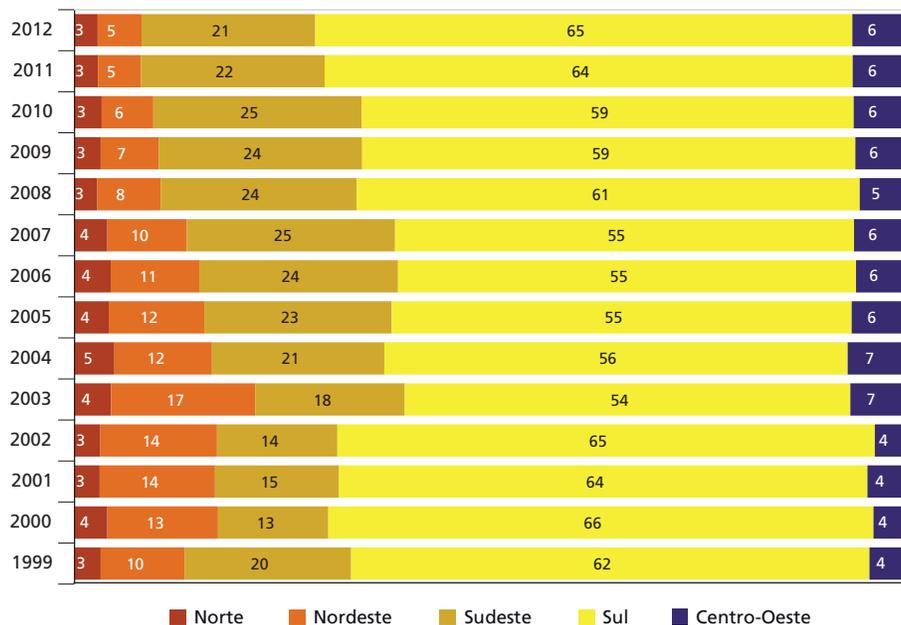
GRÁFICO 6
Distribuição do valor dos financiamentos de investimento do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
 (Em %)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Na relativa estabilidade da estrutura de repartição regional do valor financiado pelo PRONAF para custeio, vale observar o comportamento da região Sudeste. Verifica-se que o crescimento de sua importância na metade dos anos 2000 foi contrabalançado pela perda da região Sul, que recuperou seu peso anterior à custa da região Nordeste.

GRÁFICO 7
Distribuição do valor dos financiamentos de custeio do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
 (Em %)

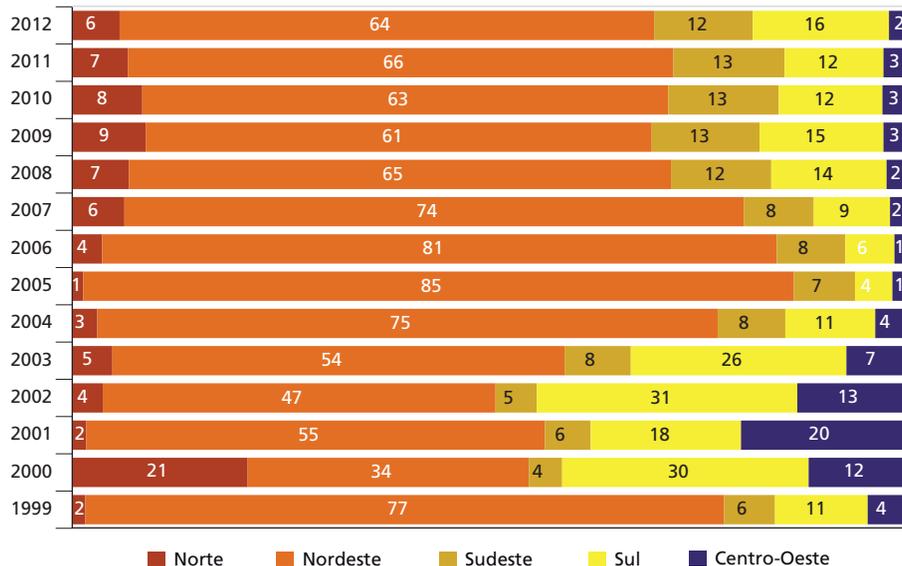


Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Se a distribuição regional dos contratos tem hoje similaridade com a da agricultura familiar, as repartições regionais segundo a modalidade do contrato são bastante diversas. Estas mostram a segmentação regional entre as agriculturas familiares do Nordeste e do Norte e as do Centro-Sul, com as primeiras percebendo empréstimos de investimento de baixo valor (modalidade de microcrédito) e tendo participação marginal nos créditos de custeio. Já os agricultores do Centro-Sul respondem por quase a totalidade do crédito de custeio e por 60% do valor financiado para o investimento.

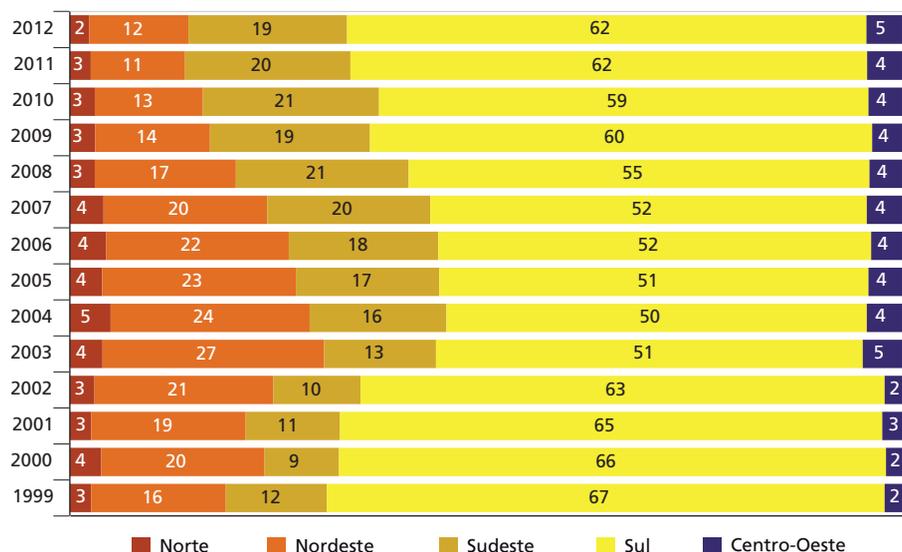
É por isso a discussão de como ou qual política de crédito alcançaria os mais afetados pelas restrições ao crédito. Não se pode crer que os agricultores familiares do Centro-Sul – altamente associados às cadeias agroindustriais de grãos-proteína alimentar ou ao comércio exterior de *commodities* – tenham sérias restrições de crédito, o que coloca em xeque, ou melhor, questiona os custos do PRONAF, se seu objetivo é superar restrições deste tipo, no que concerne aos agricultores familiares.

GRÁFICO 8
Distribuição do número de contratos de investimento do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
 (Em %)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

GRÁFICO 9
Distribuição dos contratos de custeio do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
 (Em %)

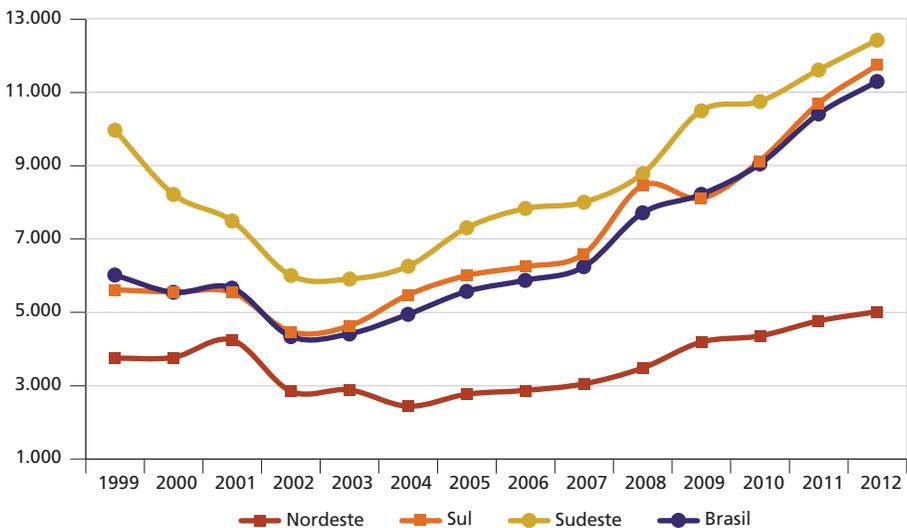


Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Os gráficos 10 e 11, que apresentam a evolução dos valores médios reais dos contratos de custeio e investimento para as regiões, vêm corroborar as análises anteriores. Ilustram que o PRONAF tem perfil de concessão que segue, *grasso modo*, as segmentações da agricultura familiar, além do movimento de desconcentração ou alargamento do programa, na primeira metade dos anos 2000, e de reconcentração para o Centro-Sul, nas últimas safras. No gráfico 10, em que constam os valores médios reais do custeio, fica claro o alargamento da diferença entre os valores médios nacionais e das regiões Sul e Sudeste frente ao observado no Nordeste. Interessante notar que o incremento dos valores médios da região Sul foi bem mais expressivo que o que se assistiu no Sudeste e no Nordeste. E, como se poder notar, os valores médios praticados recentemente no Nordeste encontram-se no mesmo patamar dos empréstimos realizados nos primeiros anos da década de 2000, no Brasil e na região Sul.

GRÁFICO 10

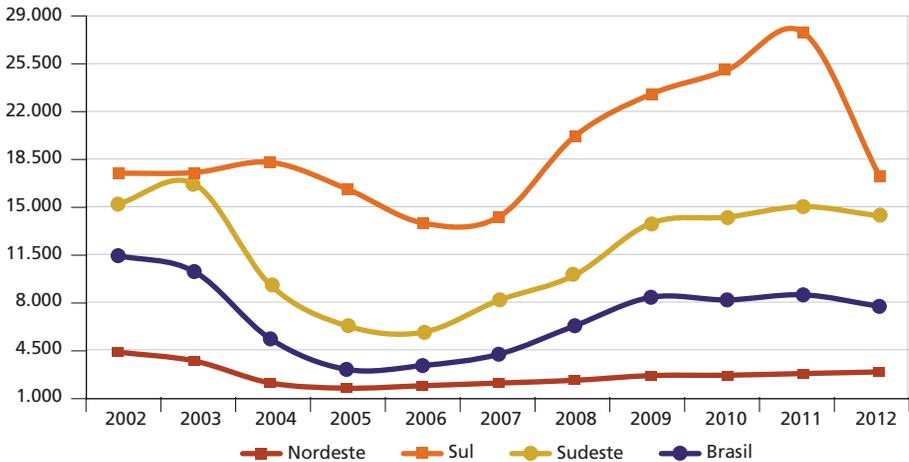
Valor médio dos contratos de custeio – regiões selecionadas (1999-2012)
(Em R\$)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Dada a maior volatilidade no valor financiado para investimento, bem como no número de contratos – notadamente nos primeiros anos da série do BCB –, decidiu-se apresentar a evolução do valor médio real dos contratos de investimento para o período 2002-2012. Fica evidenciada a maior dispersão dos valores médios reais regionais, com os agricultores da região Sul tomando empréstimos de investimento com valor médio ao redor dos R\$ 23 mil; os do Sudeste, de R\$ 14 mil; e os dos Nordeste, de R\$ 2,5 mil.

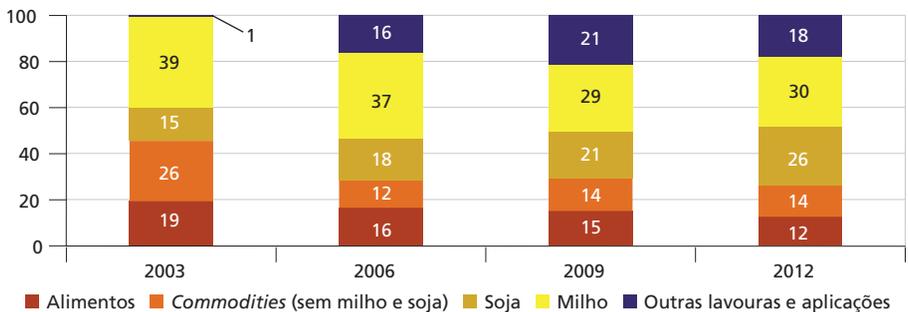
GRÁFICO 11
 Valor médio dos contratos de investimento – regiões selecionadas (2002-2012)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Quanto aos dados por culturas e atividades, em 2012, 40% do volume financiado para o custeio agrícola⁴⁹ destinou-se às *commodities* e à soja, cabendo às culturas alimentares 42%, sendo 30% destinados à cultura do milho. Considerando-se o período 2006-2012, assistiu-se a queda da participação do custeio para alimentos e milho em 4 p.p. e 7 p.p., respectivamente, contrabalançada pelo crescimento de 8 p.p. e 2 p.p. de soja e outras *commodities*, respectivamente. É paradoxal que o aumento da participação de *commodities* e soja ocorra justamente no processo de criação do PRONAF Investimento *mais alimentos* e de sua generalização como a modalidade de investimento do programa.

GRÁFICO 12
 Distribuição do crédito de custeio, segundo produtos e aplicações (2003, 2006, 2009 e 2012)
 (Em %)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

49. Nas informações disponibilizadas pelo BCB, as atividades discriminadas para o custeio e investimento pecuário e o investimento agrícola são muito gerais. Dessa forma, decidiu-se por apresentar apenas a distribuição do valor do custeio agrícola, presente no gráfico 12.

3.3 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA, instituído em 2003, tem a dupla atribuição de fomentar a agricultura familiar e garantir assistência alimentar às populações em situação de risco. Para tanto, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar – com dispensa de licitação – e os destina às pessoas e às instituições em situação de insegurança alimentar e nutricional.

A partir de 2010, com o lançamento do programa Brasil sem Miséria, o PAA adquiriu *status* estratégico, e incorporou a incumbência de promover a inclusão produtiva de pequenos produtores rurais em situação de extrema pobreza. Para isto, previu expansão qualificada do programa, que deveria aumentar, até 2014, o número total de participantes de 156 mil para 445 mil.

Desde então, o programa vem apresentando crescimento: conquanto não se tenha aproximado da meta – que ambicionava a quase triplicação do total de participantes –, o PAA é reconhecido como um dos principais instrumentos de promoção social e estímulo à produção das famílias de pequenos produtores pobres. Em números gerais – conforme informações do PAA Data –,⁵⁰ o total de fornecedores participantes do programa, abrangendo-se todas as suas modalidades, foi de 161,1 mil, em 2011 – 2,5% a mais que em 2010 –, e 192,4 mil,⁵¹ em 2012 – 19% a mais que no ano anterior.

A tabela 13 apresenta os números do programa para o biênio 2011-2012.

50. A plataforma PAA Data unifica, organiza e divulga ao público informações sobre todas as modalidades e executores do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esta permite consultar dados desagregados por estados e municípios, apresentando informações sobre agricultores fornecedores, tipo de produtos, recursos, entidades beneficiadas, volume de produtos comercializados, entre outras. A elaboração do PAA Data resulta da Resolução nº 42 do Grupo Gestor do PAA (GGPAA), de 12 de janeiro de 2011, que estipulou a elaboração do Sistema Integrado de Informações, para aperfeiçoar o monitoramento, a gestão e o planejamento do programa. O advento desta ferramenta constitui, apenas por si, importante avanço para o PAA e é parte da política que o programa desenvolve.

51. O número corresponde ao total de participantes por modalidade, cada uma destas contada separadamente. Isto significa que, se um produtor participou de mais de uma modalidade, ele é contado uma vez em cada uma destas e mais de uma vez no total. O duplo registro tem pouco efeito sobre o total: desconsiderando-o, o número de participantes do programa foi, em 2011, de 160,3 mil e, em 2012, de 185,9 mil. A diferença explica-se pelo fato de cerca de oitocentos agricultores, em 2011, e quase 6 mil, em 2012, terem participado de mais de uma modalidade. A opção de contá-los atende à necessidade de estimar, em cada modalidade, a dimensão específica das operações.

TABELA 13
PAA: dados gerais, por modalidade – Brasil (2011-2012)

Modalidade	2011					2012				
	Fornecedores	Entidades beneficiadas ¹	Pessoas beneficiadas ¹	Recursos (R\$ mil)	Volume (t)	Fornecedores	Entidades beneficiadas ¹	Pessoas beneficiadas ¹	Recursos (R\$ mil)	Volume (t)
Doação simultânea (CONAB)	82.284	11.368	16.656.502	362.993,40	216.599,00	95.123	13.175	18.208.960	395.009,40	213.445,70
Doação simultânea estadual	19.204	7.761	2.215.270	47.033,40	24.588,20	18.753	7.043	220.639	55.318,60	25.269,50
Doação simultânea municipal	12.396	3.227	1.306.678	41.532,30	21.522,50	17.192	3.664	1.304.394	59.627,40	28.031,30
Doação simultânea – total	120.396	22.356	20.178.450	451.559,10	262.709,70	131.068	23.882	21.719.893	509.995,50	266.746,70
PAA-leite	28.753	-	-	157.948,30	208.032,80	28.254	-	798.195	137.704,70	178.122,70
PAA-leite – total	28.753	-	-	157.948,30	208.032,80	28.254	-	798.195	137.704,70	178.122,70
Formação de estoque ²	10.221	-	-	48.620,50	40.624,40	-	-	-	-	-
Formação de estoque – MDA (R\$)	-	-	-	-	-	8.860	-	-	47.182,10	27.827,00
Formação de estoque – MDS (R\$)	-	-	-	-	-	11.213	0	-	47.923,00	31.384,40
Formação de estoque – total	10.221	-	-	48.620,50	40.626,40	20.073	-	-	95.105,10	59.211,40
Compra direta ²	1.263	-	-	7.224,10	5.370,60	-	-	-	-	-
Compra direta – MDA	-	-	-	-	-	0	-	-	0	0,00
Compra direta – MDS	-	-	-	-	-	13.098	-	-	96.452,50	24.952,70
Compra direta – total	1.263	-	-	7.224,10	5.370,60	13.098	-	-	839.217,90	24.952,70
Total geral	161.121	22.356	20.178.450	665.352,10	516.793,60	192.493	23.882	22.518.088	839.217,90	529.033,60

Fonte: PAA Data.

Notas: ¹ O PAA Data não permite ainda levantar dados referentes ao número de entidades beneficiadas e pessoas beneficiadas em outras modalidades, além da *doação simultânea*, isto se deve ao fato de esta informação não ser indicada no próprio instrumento de contratação da operação de compra de alimentos, como ocorre na "doação", e de a distribuição dos alimentos comprados realizar-se por meio de programas e instrumentos externos ao PAA.

² Para as modalidades *formação de estoque* e *compra direta*, o PAA Data ainda não oferece a possibilidade de distinguir informações relativas a seu desempenho em 2011, segundo a fonte do recurso (MDS ou MDA), mas, tomando-se por referência os dados dos sumários executivos da CONAB – diferentes quanto ao total –, pode-se presumir que, do total de fornecedores da "formação de estoque", 42% inscrevem-se na parte do programa que opera com recursos do MDS e 58%, na parte que opera com recursos do MDA, com base nesta referência, pode-se afirmar em adendo que todos os fornecedores participantes da modalidade *compra direta* foram pagos com recursos do MDS.

Como mostra a tabela 13, as operações do PAA abrangem quatro modalidades: doação simultânea, compra direta, formação de estoque e PAA-leite. A modalidade *compra com doação simultânea* objetiva atender a demandas locais de suplementação alimentar. Para isto, conta com recursos do MDS e é operada por meio de parcerias deste ministério com a CONAB (empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento) e com governos de estados e municípios. Nas operações mediadas por governos estaduais e municipais, estes formalizam sua adesão ao programa junto ao MDS, por meio da celebração de termo de adesão.⁵² Uma vez no âmbito do PAA, a aquisição de alimentos por parte dos governos pode realizar-se, com dispensa de licitação, por intermédio de chamadas públicas, junto a produtores rurais ou a suas associações. A modalidade permite a aquisição de alimentos *in natura* ou beneficiados, segundo os preços estabelecidos.⁵³ A operação de entrega dos alimentos adquiridos é negociada entre governo local e agricultores, conforme a capacidade logística das partes. Normativos recentes autorizam repasse de recursos do MDS às prefeituras, a fim de custear a execução do programa a nível local. Tanto nas ações operadas pela CONAB como nas mediadas por governos municipais ou estaduais, os produtores podem receber, em proporção aos valores e à quantidade dos produtos fornecidos, até R\$ 4,5 mil por ano.⁵⁴

A modalidade *PAA-leite*, cujo objetivo é aumentar o consumo de leite por famílias em insegurança alimentar e incentivar a produção leiteira pelos agricultores, tem sua cobertura circunscrita aos estados da região Nordeste e à parte norte de Minas Gerais. A modalidade opera com recursos do MDS por meio de convênios com governos estaduais. O valor do litro é fixado pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), segundo a média dos preços vigentes no mercado local, e atualizado semestralmente. Para tornar-se fornecedor do PAA-leite, o agricultor deve produzir no máximo 100 litros de leite/dia, possuir Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e ter os comprovantes de vacinação dos animais.⁵⁵

52. Até 2012, o PAA foi executado por estados, o Distrito Federal e municípios por meio de convênios com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com a Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012 (Brasil, 2012c), abriu-se a possibilidade de execução do PAA mediante a celebração de termo de adesão, dispensada à formalização de convênio. As prováveis repercussões deste processo serão analisadas adiante, na seção sobre o PAA-Estadual e o PAA-Municipal.

53. A definição dos preços a ser praticados no PAA obedece às regras fixadas no Artigo 1º da Resolução nº 39/2010, do Grupo Gestor do PAA: I - para grãos, o preço será calculado a partir da média estadual de preços recebidos pelos produtores nos últimos 36 meses, descartados os três maiores e três menores preços; II - para hortigranjeiros devem ser tomados os preços praticados nas Ceasas nos últimos três anos; III - para produtos beneficiados, devem ser tomados os preços praticados no mercado atacadista local ou regional, conforme disponibilidade. A Resolução nº 39/2010 do GGPAA (Artigo 1º, IV) dispõe que, para produtos orgânicos ou agroecológicos, o valor pago ao produtor deve ser acrescido de até 30% em relação aos preços de produtos convencionais.

54. O acordo tem prazo de duração predefinido, e, durante este período, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) fiscaliza todas as fases da operação. Os preços dos produtos são definidos por esta, conforme resolução do GGPAA.

55. O produtor deve entregar o leite coletado no dia ao laticínio contratado mais próximo ou armazená-lo em tanques de resfriamento, para que o laticínio providencie a recolha.

Cada produtor pode receber pelo leite até R\$ 4 mil por unidade familiar/semestre; diferente das demais modalidades, nas quais o limite é anual.

Por fim, é importante mencionar que, em 2012, foi instituída uma quinta modalidade, chamada de *compra institucional* (Brasil, 2012c). Sua finalidade é garantir que estados, Distrito Federal e municípios – além de órgãos federais – também possam comprar alimentos da agricultura familiar, com seus recursos financeiros, dispensando-se a licitação, para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos. Poderão ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros exemplos. O limite financeiro por unidade familiar/ano é de R\$ 8 mil, independentemente de os fornecedores participarem de outras modalidades do PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Brasil, 2012b).

Essas cinco modalidades têm desempenhos e coberturas diversos, conforme seus objetivos próprios e os recursos de que dispõem. A seguir, são apresentados resultados mais específicos do PAA segundo instituições/entes executores, modalidades e outros critérios quanto à identidade social dos fornecedores, ao volume de produção e às pessoas beneficiadas.⁵⁶

3.3.1 Resultados do PAA-CONAB em 2011 e 2012

No biênio 2011-2012, o segmento do PAA-CONAB investiu mais de R\$ 1 bilhão na aquisição de 560 mil toneladas de alimento, envolvendo em média 114 mil *beneficiários fornecedores* a cada ano. Em média, os alimentos adquiridos contribuíram para o abastecimento anual de 14 mil entidades, que realizaram, em conjunto, quase 35 milhões de atendimentos. Ainda que estes resultados sejam tímidos quando comparados ao universo de agricultores familiares brasileiros, só foram viabilizados devido ao crescimento do volume de recursos alocados no PAA-CONAB. Entre 2011 e 2012, o incremento na dotação orçamentária do programa foi expressivo: cerca de 40%, tanto no MDS quanto no MDA (gráfico 13).

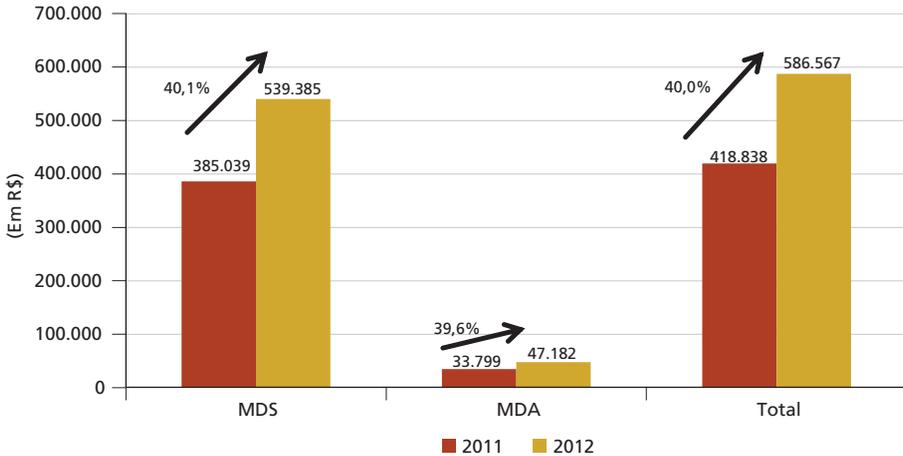
A quantidade de agricultores familiares participantes do PAA-CONAB, entretanto, não se elevou nessa taxa. Entre 2011 e 2012, o crescimento foi de 22%, bastante equilibrado também entre o MDS e o MDA (gráfico 14). Isto significa que o aumento dos recursos do programa não apenas se direcionou a uma expansão de sua cobertura, mas também à elevação do valor médio recebido por agricultor familiar: o preço médio pago por quilo de produto adquirido pelo PAA-CONAB subiu 24% no período.⁵⁷

56. A mais recente modalidade do PAA instituída (compra institucional), não será objeto de análise nesta edição deste periódico, devido à sua recente instituição e à falta de informações consolidadas no sistema PAA Data.

57. Importa lembrar que o aumento do preço médio pago por quilo não necessariamente advém de elevação do preço médio pago por quilo de determinados produtos. Modificações na composição da cesta de produtos adquirida também podem implicar variações neste preço.

GRÁFICO 13

Volume de recursos alocados na execução do PAA-CONAB, segundo ministério de origem – Brasil (2011-2012)

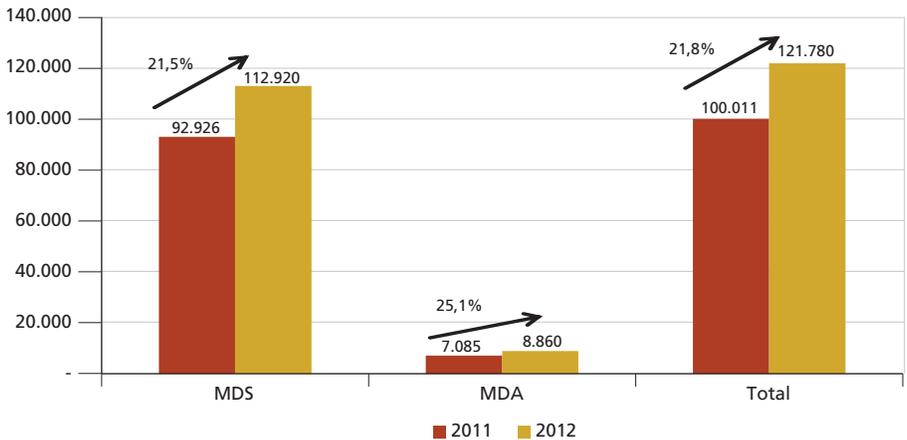


Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

GRÁFICO 14

Quantidade de agricultores familiares participantes do PAA-CONAB, segundo ministério de origem – Brasil (2011-2012)



Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

Como a taxa de crescimento dos recursos e do número de agricultores familiares fornecedores, entre 2011 e 2012, foi semelhante nos dois ministérios executores, a participação do MDS no PAA-CONAB continuou determinante para os resultados gerais do programa. Conforme aponta o gráfico 2, em 2011, o número de

beneficiários fornecedores do PAA-CONAB ultrapassou 100 mil agricultores familiares, sendo que 93 mil – ou 93% – atendidos pelo ministério. Em 2012, dos 122 mil agricultores familiares que participaram do PAA, 113 mil integravam projetos do MDS (os mesmos 93%).

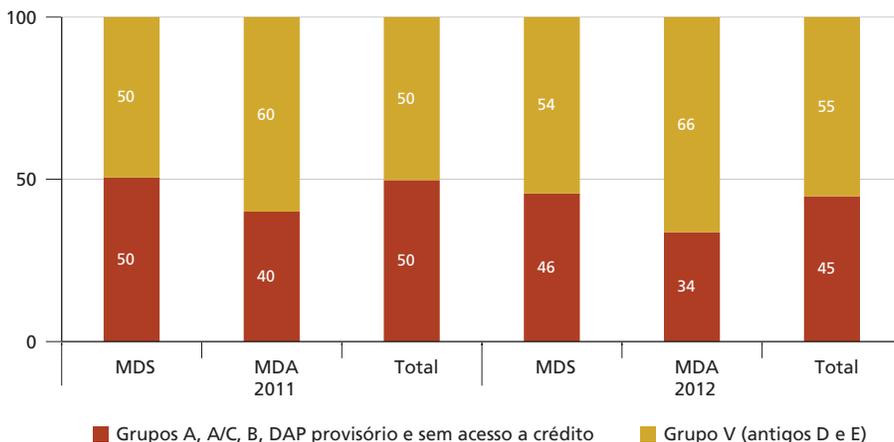
As diferenças quantitativas refletem diversidades qualitativas na implementação do programa. Entre as modalidades operadas pela CONAB, o MDA atua apenas na compra direta da agricultura familiar (CDAF) e na formação de estoque – por meio da célula de produto rural (CPR)-estoque; e, no último ano, restringiu suas operações a apenas esta modalidade. Já o MDS, além destas, responde também pela compra com doação simultânea (CPR-doação), maior modalidade em recursos e número de fornecedores, que geralmente atende a produtores mais pobres e desestruturados economicamente.

O gráfico 15 explicita a diferenciação de público do programa ao apresentar os resultados do PAA-CONAB segundo as linhas de enquadramento do PRONAF, definidas por estratos de renda bruta familiar anual. Em 2011 e 2012, do total de produtores atendidos por operações do MDS, metade enquadrava-se no grupo V – antes correspondente aos grupos D e E, com renda bruta familiar entre R\$ 18 mil e R\$ 110 mil – e metade provavelmente abrangia grupo mais empobrecido e desestruturado economicamente – concernente às linhas A, A/C, B, com DAP provisório, ou sem acesso a crédito. Já o MDA tendeu a concentrar sua atuação entre os agricultores do grupo V: eles representaram mais de 60% do total de agricultores fornecedores no biênio analisado.

GRÁFICO 15

Agricultores familiares participantes do PAA-CONAB por grupo do PRONAF e ministério executor – Brasil (2011-2012)

(Em %)



Fonte: PAA Data.

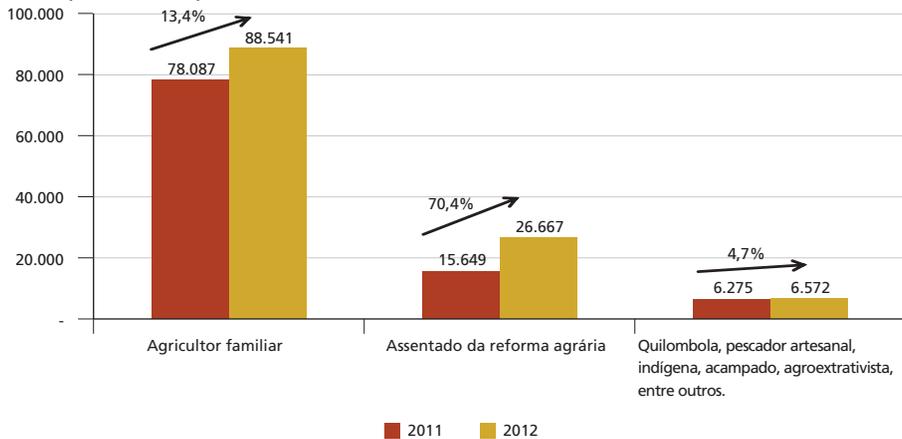
Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

Por um lado, é importante frisar que a inclusão de agricultores familiares de diferentes níveis de condições sociais e estruturação econômica não necessariamente implica desvio no foco prioritário do programa, que é atender os agricultores familiares pobres, os povos e as comunidades tradicionais, os indígenas, os pescadores, os acampados e os assentados da reforma agrária. Desde que bem conduzida, esta estratégia pode ser acertada para garantir o fornecimento de alimentos em quantidade, qualidade, regularidade e diversidade adequadas ao programa.

Por outro lado, parece relevante ressaltar a importância de o programa continuar crescendo sem perder seu foco. Entre 2011 e 2012, houve pequena mas já preocupante redução – caso configure uma tendência – na porcentagem de agricultores mais pobres participantes do PAA-CONAB. Adicionalmente, obstáculos à inclusão de assentados e povos e comunidades tradicionais precisam ser superados. Conforme apresenta o gráfico 16, o acesso destes grupos à política é, ainda, bastante limitado.

GRÁFICO 16

Total de agricultores familiares participantes do PAA-CONAB por categoria – Brasil (2011 e 2012)



Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

É verdade que, entre 2011 e 2012, ocorreu importante aumento (70%) no número de participantes no PAA de assentados da reforma agrária, mas a participação daqueles que se identificaram como agricultores familiares segue sendo majoritária: cerca de 73% do total em 2012. Uma vez que o PAA foi concebido como instrumento indutor da estruturação nas unidades de produção familiar, espera-se que cumpra seus objetivos ampliando a participação de seu público e a diversidade de povos e comunidades rurais brasileiros.

Outro desafio do programa diz respeito à distribuição regional dos recursos, ainda bastante desigual, conforme mostra a tabela 14. Se a maior parte dos participantes do PAA até 2009 estava na região Sul, desde então a ampliação do acesso de famílias do Nordeste às modalidades a cargo do MDS – como destacou a edição 20 deste periódico – levou esta região a assumir a dianteira no programa. Tal tendência foi mantida em 2011: 37% dos recursos do ministério foram alocados no Nordeste, 27% no Sudeste e 22% no Sul. Mas em 2012 ocorreu ligeira reversão neste padrão distributivo: a região Sul voltou à primeira colocação, recebendo 36% dos recursos, enquanto a proporção dos recursos alocados pelo MDS no Nordeste caiu a 28% e no Sudeste, a 24%. O MDA, que sempre concentrou boa parte dos recursos do PAA na região Sul, alocou nesta região 41% do total em 2011, e, em 2012, 54% do total.

Provavelmente, a inflexão verificada em 2012 está associada aos efeitos da seca no semiárido. Com a grave estiagem ocorrida nesse ano, grande parte da produção agrícola familiar foi perdida, o que certamente dificultou a participação dos agricultores da região no PAA. A despeito deste contexto “conjuntural”, os dados sugerem que os agricultores familiares das regiões Centro-Oeste e Norte, principalmente, têm grandes dificuldades de acesso ao programa.

TABELA 14

Distribuição dos recursos alocados na execução do PAA-CONAB, segundo Grandes Regiões e ministério de origem – Brasil (2011-2012)
(Em %)

Grandes regiões	2011			2012		
	MDS	MDA	Total	MDS	MDA	Total
Nordeste	37	22	36	28	14	26
Sudeste	27	17	26	24	10	22
Sul	22	41	23	36	54	38
Centro-Oeste	8	8	8	7	9	7
Norte	6	12	7	5	14	6
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

Por fim, se considera relevante apresentar o volume e a diversidade dos produtos adquiridos pelo PAA-CONAB. Ainda que os resultados do programa sejam bastante tímidos quando comparados ao universo de agricultores familiares brasileiros, a tabela 15 ilustra o quão importante tal iniciativa pode ser na vida de *beneficiários fornecedores* e *beneficiários consumidores*. Não restam dúvidas de que a diversidade de alimentos integrantes da pauta do PAA promove melhoria da condição nutricional tanto dos beneficiários do programa que recebem os produtos, como

daqueles que os produzem: ao incentivar uma produção diversificada, o PAA naturalmente incentiva o autoconsumo destes produtos. Além disso, há de mencionar-se que a oportunidade de comercializar uma gama variada de alimentos contribui, também, para a preservação dos hábitos e da cultura alimentar local.

TABELA 15

Volume de recursos e peso dos produtos adquiridos pelo PAA-CONAB, segundo grupo de produto e ministério de origem – Brasil (2012)

Grupo de produtos	Recursos – MDS (R\$)		Recursos – MDA (R\$)		Recursos – total (R\$)	
	Recursos (R\$)	Peso (kg)	Recursos (R\$)	Peso (kg)	Recursos (R\$)	Peso (kg)
Frutas, sucos e polpas de frutas	125.038.169,11	82.837.490	14.218.317,04	4.681.509	139.256.486,15	87.518.999
Hortaliças, condimentos, ervas e temperos	122.730.436,78	92.465.585	3.990.897,18	2.372.237	126.721.333,96	94.837.822
Leite e derivados	82.084.225,33	16.083.216	4.094.395,03	738.170	86.178.620,36	16.821.386
Cereais e leguminosas	57.046.324,46	43.625.004	7.558.287,52	11.305.750	64.604.611,98	54.930.754
Pescado, carnes, aves e ovos	64.194.708,49	10.031.713	262.048,20	102.322	64.456.756,69	10.134.035
Açúcares e doces	34.213.245,15	7.663.363	6.708.371,36	2.694.909	40.921.616,51	10.358.272
Panificados	23.971.383,52	3.927.870			23.971.383,52	3.927.870
Sementes	13.080.965,95	3.217.165	3.698.065,50	926.631	16.779.031,45	4.143.796
Farinhas, féculas e massas	13.004.144,87	6.293.582	1.298.880,65	873.545	14.303.025,52	7.167.127
Cocos, castanhas e nozes	3.505.167,05	3.555.129	5.352.846,11	4.131.938	8.858.013,16	7.687.067
Óleos e gorduras	477.697,20	71.407			477.697,20	71.407
Não informado	38.554,00	11.421			38.554,00	11.421
Total	539.385.021,91	269.782.945	47.182.108,59	27.827.011	586.567.130,50	297.609.956

Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

Sobre os *beneficiários consumidores*, é importante mencionar que mais de dois terços são crianças ou jovens de até 23 anos e receberam os produtos em escolas, associações beneficentes, associações comunitárias, entre outros exemplos, conforme a tabela 16.⁵⁸

TABELA 16

Entidades beneficiadas pelo PAA-CONAB e pelo MDS por tipo de atividade desenvolvida – Brasil (2011-2012)

Tipo de atividade	Quantidade de entidades	
	2011	2012
Escola	-	4.553
Associações beneficentes	2.170	1.752
Associações comunitárias	2.011	1.527

(Continua)

58. Tais informações consideram apenas o PAA-CONAB executado pelo MDS.

(Continuação)

Tipo de atividade	Quantidade de entidades	
	2011	2012
Entidade religiosa	1.374	1.189
Creche/pré-escola	8.758	1.003
Outros	1.348	897
Amparo de criança	772	492
Amparo de idoso	560	439
APAE ¹ e similares		394
Hospital	549	373
Abrigo/albergue/casa de passagem	345	275
Amparo a deficientes	191	120
Entidade de amparo a mulheres/mães	132	105
Cozinha comunitária/restaurante popular	41	30
Acampamento	-	26
Entidade de amparo aos portadores de necessidades especiais	562	-
Total	18.813	13.175

Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

Nota: ¹ Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.

3.3.2 Resultados do PAA-Estadual e PAA-Municipal em 2011 e 2012

Entre 2011 e 2012, o PAA-Estadual e o PAA-Municipal – operacionalizados pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios – investiram cerca de R\$ 200 milhões na aquisição de 99 mil toneladas de alimento, envolvendo em média 34 mil *beneficiários fornecedores* por ano. Em 2012, os alimentos adquiridos contribuíram para abastecer 11 mil entidades, que beneficiaram, no total, quase 3,5 milhões de pessoas – crianças ou jovens de até 23 anos, em sua maioria (cerca de 72%).

O perfil dos agricultores familiares que forneceram alimentos ao PAA-Estadual ou ao PAA-Municipal em 2011 e 2012 assemelha-se bastante ao do PAA-CONAB. Aproximadamente metade dos *beneficiários fornecedores* no biênio em análise estavam enquadrados no grupo V do PRONAF, e, em 2012, cerca de 85% deles declararam-se *agricultores familiares* (tabela 17). Ou seja, quando operacionalizado por estados, pelo Distrito Federal e por municípios, o PAA aparentemente enfrenta maiores dificuldades em garantir a participação de assentados, trabalhadores rurais sem-terra acampados e povos e comunidades tradicionais.

TABELA 17

Quantidade de agricultores familiares participantes e valor dos recursos do PAA-Estadual e PAA-Municipal por categoria do beneficiário fornecedor – Brasil (2012)

Categoria do beneficiário fornecedor	PAA-Estadual		PAA-Municipal	
	Número de agricultores	Recursos (R\$)	Número de agricultores	Recursos (R\$)
Agricultor familiar	16.205	48.996.275,32	13.806	48.058.600,57
Assentado da reforma agrária	1.501	3.531.782,66	1.753	6.375.620,83
Agricultor familiar, indígena pescador artesanal agroextrativista, acampado quilombola, entre outros	833	2.438.366,00	1.353	4.779.334,00
Não informado	2	8.608,32	0	0,00
Total	18.541	54.975.032,30	16.912	59.213.555,40

Fonte: PAA Data.

Obs.: inclui apenas valores relativos aos convênios, e não aos termos de adesão. Os dados são preliminares e sujeitos à alteração.

No âmbito do PAA-Estadual, as Unidades da Federação (UFs) que mais realizaram aquisições de alimentos, em 2011 e 2012, foram o Paraná (em média, 42% da quantidade total, em quilogramas) e o Piauí (em média, 20% da quantidade total, em quilogramas). Já no âmbito do PAA-Municipal, os estados de São Paulo e Minas Gerais lideraram o *ranking*: realizaram, juntos, cerca de 44% do total de aquisições de alimentos – em quilogramas – em 2011 e 2012.⁵⁹ O que se nota, portanto, é que tanto o PAA-Estadual como o PAA-Municipal ainda operam muito concentrados em determinadas localidades.

De acordo com documentos oficiais do MDS,⁶⁰ alterações recentes no marco legal do PAA⁶¹ devem contribuir não apenas para a necessária ampliação do PAA-Estadual e do PAA-Municipal – que, hoje, respondem por cerca de 10% do total de aquisições de alimentos do programa –, como também para reduzir os trâmites burocráticos, aumentar a transparência, agilizar a execução dos recursos e garantir a continuidade da política. A principal mudança diz respeito à previsão de execução do PAA via termo de adesão, que dispensa a celebração de convênio – instrumento usado de 2003 a 2012 –, que frequentemente dificulta a pactuação com órgãos da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal. Este termo deve substituir os atuais convênios após o fim da vigência prevista em

59. O PAA Data não apresenta informações integrais do PAA-Estadual e PAA-Municipal desagregadas por Unidade da Federação (UF). Existem pequenas lacunas de informações, pois alguns estados que participam do PAA não informaram dados para o período.

60. Ver, por exemplo, Brasil (2012b).

61. Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 (Brasil, 2012c).

cada um destes, o que já vem ocorrendo de forma gradual ao longo de 2013.⁶² Em seguida, devem ser lançados editais de seleção pública para que estados e municípios encaminhem proposta ao MDS, segundo os critérios estabelecidos, concorrendo entre si.⁶³

A nova forma de operação previu ainda a instalação de um sistema informatizado (Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos – SISPA), no qual são inseridas informações sobre todas as etapas de execução pelos gestores locais. Ao assinarem o termo de adesão ao programa, estados e prefeituras passam a ser responsáveis por cadastrar produtores, apoiar a logística de distribuição, fornecer dados de entidades que receberão alimentos e informar sobre a produção adquirida. Com este novo sistema, o pagamento pela União – por intermédio do MDS – dar-se-á diretamente ao agricultor familiar, por meio de cartão específico para recebimento dos recursos do PAA. Além disso, estados e municípios aderentes ao programa nesta nova fase não precisam mais oferecer contrapartida financeira e, ainda, podem pleitear apoio do governo federal para cofinanciamento operacional do PAA – como assistência técnica, logística, processamento e armazenagem.

O maior desafio, entretanto, é promover a desejável massificação do PAA, garantindo acesso prioritário a seu público alvo: agricultores familiares pobres, trabalhadores rurais sem-terra, acampados, assentados da reforma agrária, bem como povos e comunidades tradicionais. Se a pactuação com estados e municípios por meio do termo de adesão pode proporcionar ampliação significativa do programa – com o necessário aumento dos recursos orçamentários –, é importante que tal ampliação assegure alto grau de congruência das ações realizadas em estados e municípios com os objetivos do PAA. Para tanto – em contexto de restrições orçamentárias e financeiras –, torna-se relevante discutir os critérios, as prioridades e as exigências fixados nos editais de seleção pública; afinal, a partir destes as propostas de trabalho de estados e municípios interessados serão hierarquizadas e os termos de adesão serão ou não celebrados. Em outras palavras, a concorrência entre estados e municípios interessados em participar do PAA pode ocasionar desvirtuamentos no programa, a não ser que os critérios de seleção estejam bem qualificados e amparados por amplo debate com os atores interessados.

62. Na verdade, o processo de transição iniciou-se em 2012, com pequeno número de adesões tanto no âmbito do PAA-Municipal – que envolveu municípios dos estados da Bahia, do Maranhão e de Mato Grosso do Sul –, quanto no âmbito do PAA-Estadual – que envolveu o estado do Piauí. As operações de compra de alimentos realizadas em 2012 por meio destes novos termos de adesão envolveram 492 agricultores familiares e R\$757.561,00.

63. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/novo-modelo-do-paa>>.

3.3.3 Resultados do PAA-leite em 2011 e 2012

Esta seção apresenta os resultados gerais do PAA-leite, que tem como finalidade contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares. Conforme mencionado na introdução, esta modalidade do PAA é executada no Nordeste e nos municípios do norte de Minas Gerais, região gravemente afetada pela estiagem em 2012.

No biênio em análise, o PAA-leite destinou cerca de R\$ 296 milhões à compra de 386 milhões de quilos⁶⁴ de leite de vaca e cabra. Tanto em 2011 como em 2012, mais de 28 mil agricultores familiares participaram como fornecedores do produto. Em virtude da severa seca que recentemente assolou a região, o GGPAA publicou, em julho de 2012, a Resolução nº 47/2012, que alterou a forma de cálculo do preço de referência para compra de leite pelo programa. A medida visou adequar o preço do litro ao praticado pelo mercado, assegurando ao agricultor familiar o recebimento de valor maior pelo leite vendido ao programa.⁶⁵

A oportuna elevação do preço pago, entretanto, não foi suficiente para manter o patamar de recursos alocado nessa modalidade. Entre 2011 e 2012, ocorreu queda de cerca de 13% no valor total das compras de leite efetuadas. Parte desta redução foi ocasionada pela diminuição do número de produtores participantes (499 agricultores familiares a menos), e parte deveu-se à redução da remuneração média recebida por agricultor familiar fornecedor – que caiu de R\$ 5,5 mil para R\$4,9 mil, ou 11,3%.

TABELA 18

Quantidade de agricultores familiares participantes e de quilos de leite vendido e valor dos recursos do PAA-leite – UFs (2011-2012)

UF dos agricultores fornecedores	2011			2012		
	Quantidade de agricultores fornecedores	Quantidade (kg)	Recursos (R\$)	Quantidade de agricultores fornecedores	Quantidade (kg)	Recursos (R\$)
AL	3.044	24.465.396	18.031.829,01	3.240	27.948.651	20.844.902,63
BA	2.913	15.567.036	11.419.704,89	2.211	13.511.912	11.399.859,68
CE	2.347	20.725.086	15.942.091,03	3.970	23.673.836	17.406.934,25
MA	1.529	10.178.936	7.881.197,40	2.282	9.259.646	7.178.027,20

(Continua)

64. Cerca de 373 milhões de litros.

65. Desde 2009, os preços pagos aos produtores por litro de leite produzido eram calculados pela média dos valores dos últimos 24 meses, desprezados os dois maiores e os dois menores valores. A resolução publicada alterou o cálculo para a média dos últimos três meses. Tal mudança metodológica proporcionou, de fato aumento geral nos preços finais pagos. Entretanto, os resultados não foram uniformes: as maiores elevações deram-se em Minas Gerais, Alagoas e Sergipe (10,7%, 9% e 8,5%, respectivamente); as menores, no estado do Piauí – no qual ocorreu redução no preço final do leite de -1,5% – e no Maranhão – em que o preço não se alterou. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/novo-modelo-do-paa>>.

(Continuação)

UF dos agricultores fornecedores	2011			2012		
	Quantidade de agricultores fornecedores	Quantidade (kg)	Recursos (R\$)	Quantidade de agricultores fornecedores	Quantidade (kg)	Recursos (R\$)
MG	5.709	48.065.049	32.602.262,00	6.016	46.215.006	33.580.708,93
PB	5.537	36.929.315	31.725.465,72	4.499	16.409.785	14.551.064,58
PE	4.936	34.399.468	26537058,74	5.225	36.885.722	29.064.485,70
RN	1.336	8.928.673	7.762.643,86	811	4.218.222	3.678.735,00
SE	1.402	8.773.870	6.046.110,79	-		
Total	28.753	208.032.830	157.948.363,44	28.254	178.122.780	137.704.717,97

Fonte: PAA Data.

A tabela 18 evidencia que os resultados gerais, entretanto, ocultam diferenças significativas no comportamento desses indicadores entre os diferentes estados participantes. Nos estados de Alagoas, do Ceará e de Pernambuco – a despeito da conjuntura desfavorável em 2012 –, o PAA-leite ampliou-se: o volume total de leite adquirido pelo programa, por exemplo, elevou-se em 14%, 14% e 7%, respectivamente. Já nos estados de Sergipe, da Paraíba e do Rio Grande do Norte, as quedas foram acentuadas. Em Sergipe, o programa não foi executado. Na Paraíba e no Rio Grande do Norte, a quantidade total de leite caiu 56% e 53%, respectivamente.

Por fim, a tabela 19 apresenta a distribuição das 798 mil famílias beneficiadas com doação de leite do PAA em 2012. Note-se que dois dos três estados (Sergipe e Rio Grande do Norte) com piores desempenhos relativos em 2012 não tiveram famílias contempladas com doação de leite do PAA.

TABELA 19

Famílias beneficiadas com doação de leite do PAA (2012)

UF das famílias beneficiadas	Quantidade de famílias	%
MA	46.000	6
CE	100.000	13
PB	120.168	15
PE	106.500	13
AL	80.000	10
BA	145.527	18
MG	200.000	25
Total	798.195	100

Fonte: PAA Data.

A despeito dessas variações, o PAA tem-se revelado notável instrumento para a promoção da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada, para estruturação de circuitos locais de abastecimento e para o fortalecimento da organização da agricultura familiar. O programa segue sendo a principal, senão única estratégia de ação do Estado, a conciliar mecanismos de política agrícola e incentivo à produção com a garantia de atendimento a famílias em condições de insegurança alimentar.

3.4 Execução orçamentária: principais programas do MDA em 2012

Em 2012, do total de recursos previstos para o MDA (R\$ 6.988.642.630), foram liquidados R\$ 5.550.460.997 (79,4%) para a execução dos programas e das ações sob sua responsabilidade, dos quais R\$ 4 bilhões destinados a programas finalísticos, como mostra a tabela 20.

TABELA 20

Execução orçamentária dos programas finalísticos do MDA (2012) (Em R\$)

Programas e ações dos órgãos selecionados	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei mais créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (D-C/B) (%)
Programas finalísticos	3.366.374.500	5.456.935.010	4.044.391.640	74,1
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	818.267.902	2.047.784.569	1.600.942.790	78,2
Agricultura familiar	894.129.028	1.411.623.339	1.297.118.184	91,9
Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária	1.428.035.426	1.726.918.291	1.048.457.260	60,7
Segurança alimentar e nutricional	163.567.144	199.900.478	48.004.720	24,0
Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	58.875.000	67.208.333	47.989.314	71,4
Biodiversidade	2.000.000	2.000.000	1.759.372	88,0
Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas	1.500.000	1.500.000	120.000	8,0
Total	5.035.372.170	6.988.642.630	5.550.460.997	79,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

O novo desenho do PPA 2012-2015 introduziu mudanças na forma de organização de programas e ações de responsabilidade do MDA. Formulações anteriores foram refeitas com novas classificações de programas e ações. Possíveis comparações com gastos efetivados em anos anteriores ficam prejudicadas, pois o redesenho implicou tanto a proposição de novas ações como a redistribuição e a renomeação de programas. Ainda é cedo para avaliação que envolva comparações entre diferentes anos. Mas é possível algumas observações, que, aliás, não diferem daquelas expressas em edições anteriores deste periódico.

Foram assentadas em 2012, como já assinalado, 22.912 famílias. A meta estabelecida para o ano pela Lei Orçamentária Anual (LOA) era o assentamento de 45 mil famílias, número revisto para 22 mil após o contingenciamento orçamentário.

Prevalece – como em anos anteriores – a incompatibilidade entre a dotação orçamentária e o financeiro correspondente, o que tem levado a um aumento dos valores inscritos em restos a pagar (RAP). Além disso, algumas outras situações conduzem ao acúmulo de execução em RAP, muitas vezes perpassando vários exercícios, tais como:

1. Contratos e convênios assinados no fim do exercício, em consequência não apenas da morosidade própria dos procedimentos burocráticos de licitação, mas também por necessidade de ajustes dos contratos em decorrência da expedição de novos atos normativos;
2. Demora na entrega de alguns produtos licitados, que ocasionam, quando o prazo ultrapassa o exercício, a inscrição em RAP;
3. Liberação de limite orçamentário extra no fim do exercício, sem o tempo hábil e o financeiro correspondente para o pagamento.

O resultado dessa trajetória é a formação de passivo que sobrecarrega cada novo exercício. A estrutura fundiária brasileira encontra-se pouco assistida e milhões de brasileiros têm limitada sua capacidade de contribuir com a soberania alimentar nacional, por intermédio da produção agropecuária familiar.

4 TEMA EM DESTAQUE: RUPTURAS E CONTINUIDADES NO LONGO TEMPO PRESENTE – TRABALHO, TERRA E EMPOBRECIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS

Um país de agricultura avançada, maquinaria disposta sobre campos tomados de soja, gado que caminha rios adentro, cana-de-açúcar que enfeitiça a paisagem nordestina e frutas que brotam coradas e coloridas do sertão. As cidades médias crescem como derivação do campo carregado no lombo de um trator, uma colheitadeira e um pivô central. Eis a síntese perfeita de uma vingança da história: o progresso citadino inverte a direção e o ponto de origem. O progresso nasce agora do interior, dos sertões desbravados pela maquinaria pesada dos “bandeirantes” modernos. Paisagens inteiras tomadas de café, cana-de-açúcar, fumo, algodão, cacau, soja e gado compõem, em síntese, o pano de fundo de um país unificado e modernizado pelo agro, tábuas de salvação da economia arcaica que outrora habitara parte significativa dos campos (Garcia Junior e Heredia, 2009). O espaço como repetição de si mesmo.

O afresco do progresso nacional possui, porém, um senão. Parte relevante da pobreza e da extrema pobreza reside ou trabalha em áreas rurais; salários razoáveis são

auferidos por parcela minoritária daqueles que vivem e/ou trabalham no campo; entre a vasta parcela que vive em pequenos estabelecimentos, as condições de vida e trabalho e a composição da renda são tão diversas que seria impossível representar o mundo rural como bloco coeso e homogêneo. Ante as ambivalências e as contradições, os sentidos das transformações do campo passam a ser alvo de intensas disputas político-teóricas.

Tratar de trabalho no campo, portanto, torna-se tarefa espinhosa. Não se pretende, porém, analisar o trabalho rural a partir das aparências reveladas por dados estáticos do tempo presente; reproduções fetichistas do novo que campeiam grande parte dos estudos agrários recentes. A radiografia do tempo presente não pode ser isolada do processo histórico em que este se insere e que lhe dá sentido. Em face deste desafio, analisar-se-ão as contradições concernentes às diferentes vias de transformação do trabalho no campo, relacionando-o com as estruturas sociais que remanesceram ao longo do tempo. Dessa forma, os autores deste trabalho creem ser possível compreender o empobrecimento da população rural e as condições de trabalho em que esta vive como processo de longa duração.

4.1 Camponeses, dependentes e o advento do “moderno”: expropriações e pobreza no campo

Até metade do século XX, a grande lavoura funciona como matriz da nacionalidade, determinando a posição subordinada do campesinato. Basicamente, as categorias sociais que dominavam a cena política tinham sua posição social estabelecida pela relação com a grande lavoura, que concentrava poder social sobre a maior parte do espaço físico apropriado. Moradores de engenho, colonos de café, agregados e vaqueiros a esta se vinculavam por meio de relações diversas de dominação pessoalizada (Garcia Junior, 2002). Estes trabalhadores compunham o vasto setor do campesinato integrado ao sistema sob tutela imediata (Neves, 2005).

No entorno das grandes propriedades e nas regiões da agroindústria, reproduziu-se um campesinato marginalizado, relativamente autônomo – sobretudo nas decadentes regiões da cafeicultura paulista, nas desgastadas terras nordestinas destinadas à cana-de-açúcar, nas regiões reservadas aos imigrantes europeus no vale do Itajaí e na serra gaúcha; ou nos campesinatos que migraram para o sul do Pará. Nos estudos clássicos, estes grupos sociais foram identificados como sitiantes, posseiros, caipiras etc.

A projeção da grande plantação⁶⁶ como matriz das relações de sociabilidade do mundo rural foi encarada por diversos clássicos como a unidade a ser superada

66. Conforme pontua Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2004), as fazendas e as usinas eram, no período colonial, lugar de grande concentração populacional. Junto aos bairros rurais, colônias, povoados e pequenas cidades constituíram pontos de apoio do povoamento do país.

pelos impulsos modernizadores. A casa grande – seu componente central – funcionava como centro irradiador do poder dos grandes proprietários, cujo alcance atingia aspectos psicológicos dos indivíduos, a configuração da vida pública e a constituição do Estado moderno. Mais que uma instituição do passado, a grande plantação mereceu destaque pela sua capacidade de operar como princípio ordenador do mundo social, político, econômico e religioso, até mesmo após a abolição da escravidão (Garcia Junior, 2002).

Sua plasticidade e sua longevidade estavam ancoradas, entre outros fatores, nas múltiplas formas de recrutamento dos trabalhadores (Garcia Junior, 2002). Este poder se materializava em “contratos” informais que atrelavam moralmente o chefe de família (moradores, colonos e agregados) ao senhor de engenho/fazendeiro. A interposição de múltiplas formas de domínio pessoal como mediador das relações de trabalho permitia que os fazendeiros utilizassem arranjos diversos, que possibilitavam manter suas margens de lucro, até mesmo em períodos de baixa dos preços internacionais das lavouras comerciais. Paralelamente, havia o trabalho político das elites agrárias, que garantiu a constituição de aparatos institucionais e políticas de Estado que sustentaram os preços das lavouras de exportação e protegeram grandes produtores das concorrências nacional e internacional.

Em meados do século XX, esse sistema começa a demonstrar saturação, fruto da conjugação de alguns fatores:

- retirada da produção industrial do interior das fazendas, o que especializou a atividade agrícola no nível dos estabelecimentos;
- possibilidades de migrar para metrópoles industriais;
- surgimento de movimentos camponeses e sindicatos de trabalhadores rurais;
- novo arcabouço legal/institucional que instituiu sistema de equivalências monetárias como meio de pagamento pelo trabalho, limitando-se os endividamentos moral e material das famílias como instrumento de dominação;
- mecanização parcial das lavouras, o que aumentou a sazonalidade da produção agrícola; e
- consequência desse último item, o elevado excedente de mão de obra disponível tornava desnecessário manter a força de trabalho no interior dos estabelecimentos (Silva, 1982; Garcia Junior, 2002; Ramos, 2005). Estas mudanças não ocorreram em apenas um tempo, e sua ocorrência foi geograficamente desigual.

A migração para as cidades, processo que ganhou grandes proporções ao longo do século XX, não se deu sem contradições. A pauperização e a precarização

das condições de vida nas grandes cidades conduziram muitos camponeses desterritorializados a uma idealização do passado (Braga, 2012). O desejo de retorno dos trabalhadores nordestinos ao campo ou de realizar trabalho autônomo – capturado em etnografias operárias realizadas na década de 1950 – mostra que, enquanto a economia não funciona à base de assalariamento puro, as diferenças entre os salários no campo e na cidade não explicam sozinhas as migrações urbano-rurais (Ramos, 2005). A condição periférica do fordismo consolidou um processo de industrialização baseado em formas despóticas de extração de mais-valia, trabalho degradante, elevado número de acidentes e adoecimentos e altíssima rotatividade dos trabalhadores (Braga, 2012). As pautas dos ciclos de greves dos anos 1950 e 1960 são, a este respeito, elucidativas: reclamações quanto à qualidade da água e da comida, maus-tratos de supervisores, ausência de assistência médica, atrasos nos pagamentos, demissões injustificadas, aumento de salários, congelamento de preços dos alimentos e medidas contra a carestia e o desemprego. Em suma, o quadro geral de pautas apresentadas revela que a legislação trabalhista outorgada aos operários urbanos não era o principal parâmetro para a definição das relações de trabalho na cidade e que as vantagens eventualmente auferidas com o assalariamento eram, naquela conjuntura, mais estreitas.

O efeito combinado de estrutura fundiária rígida, expropriação dos trabalhadores do campo e precarização das condições de vida na cidade explica melhor esse processo. Muitos colonos e moradores – ao migrarem para áreas urbanas ou rurais – encontraram trabalho urbano precário, ao mesmo tempo em que se viram expropriados das condições tradicionais de subsistência. A saída da *plantation* significou ter de arcar com os custos da nova morada e do acesso à água e à lenha, perdendo, além disto, o pequeno pedaço de terra de que dispunha para o cultivo de alimentos para o autoconsumo. A partir de então, o acesso à terra estava condicionado à meação ou ao arrendamento. O terreiro que rodeia a moradia urbana era insuficiente para plantar e criar pequenos animais. Nada mais podia ser coletado e transformado diretamente pelo trabalho. Tudo era mercadoria passível de ser comprada somente pela restrita fração da classe trabalhadora que detinha algum recurso acumulado. Assim, a experiência de liberdade da população rural está associada, contraditoriamente, a um empobrecimento material sem precedentes, e o recurso ao passado não guarda qualquer relação com características culturais inerentes aos trabalhadores rurais. Apenas a título de exemplo, entre 1948 e 1954 foram realizadas 55 greves em fazendas de cacau, cana-de-açúcar e café (Medeiros, 1989).

A transformação heterogênea das condições de vida e trabalho no campo refletiu-se nas pautas estratégicas dos principais movimentos que surgiram naquele período: enquanto as ligas camponesas reivindicavam reforma agrária e acesso à terra, os sindicatos de trabalhadores do campo – hegemônico pelo Partido Comunista Brasileiro – propugnavam a melhoria das condições de vida e trabalho no campo, por meio de legislação social do trabalho que igualasse trabalhadores urbanos e rurais em direitos.

As perspectivas de proletarização plena do campesinato não se confirmaram, e a promulgação de legislação social aos trabalhadores rurais não provocou grandes efeitos nas condições de vida no campo. Embora tenha ocorrido expansão da mão de obra ocupada nas grandes propriedades após 1970, esta se deu a partir da expulsão dos trabalhadores permanentes, convertidos em trabalhadores temporários, individualmente contratados (Ramos, 2005). Parte da mão de obra familiar expulsa do interior dos estabelecimentos, portanto, deparou-se com o desemprego. A temporária, que já era utilizada pelos fazendeiros de forma eventual quando as famílias de colonos eram insuficientes, passa a tornar-se regra. Materialmente, assalariar temporariamente o trabalhador significa concretamente preservar o principal poder de um patrão: contratar e demitir discricionariamente, sem sequer indenizar o trabalhador em caso de demissão.

O boia-fria, sujeito social que emerge da generalização do assalariamento temporário, estava inserido em situações objetivas diversas: podia ser um pequeno produtor com pouca terra, que recorria ao assalariamento temporário como forma de equilibrar o orçamento doméstico; podia ser também o trabalhador totalmente expropriado dos meios de produção e que, excluído do mercado de trabalho urbano, recorria à empresa agrícola sazonalmente (D’Incao, 1985).

Por sua vez, as crises dos cultivos de exportação permitiram que – no processo de desagregação periódica da grande propriedade fundiária – os campesinatos se reproduzissem, adaptando-se às novas circunstâncias sociais e econômicas. Conforme aponta Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997), enquanto não lhe fossem expropriados os meios de produção, o caipira/campesino manter-se-ia como elemento vivo da sociedade rural, escapando – ao menos temporariamente – do assalariamento. Os debates a respeito dos mecanismos que permitem a reprodução social do campesinato em uma economia capitalista são extensos e escapam aos objetivos deste trabalho. Importa afirmar, contudo, que – divergências teóricas à parte – número considerável de pesquisadores apontavam para a permanência do campesinato como força ativa no campo. A série histórica dos censos agrícolas e agropecuários atestava esta constatação. Até 1980, ainda que em contexto de intenso processo expropriatório, os pequenos estabelecimentos e o pessoal ocupado no campo cresceram.

Operou-se, assim, profunda desarticulação das posições sociais ocupadas pelos sujeitos imbricados direta ou indiretamente nas grandes plantações. Cada um dos participantes teve de reconverter suas posições a partir das condições objetivas e subjetivas de que dispunha. A condição de expropriação e a vivência do empobrecimento permitiram que mecanismos de dominação pessoal fossem repostos como saída, dando novo fôlego às oligarquias locais e regionais.

À guisa de conclusão preliminar, convém recordar que as expropriações dos campesinatos foram relativamente constantes ao longo do século XX, ligadas às

alterações nas relações de trabalho nas estâncias de gado, à substituição de cultivos agrícolas pela pecuária, à incorporação de novas terras para produção comercial tradicional, à especulação imobiliária ou aos desdobramentos da luta de classes (Palmeira, 1989). Sua eclosão, portanto, não está condicionada à modernização da agricultura, embora esta a intensifique de forma marcante.

A população rural desenraizada reterritorializou-se, pois, em múltiplos itinerários sociais. Alguns se converteram em boias-frias; outros, em camponeses sem-terra. Muitos optaram pela migração para as metrópoles industriais ou as regiões de fronteira agrícola do Centro-Oeste e da Amazônia. Em todo caso, a alteração das relações de domínio pessoal significou, de fato, que antigos senhores se viram livres da obrigação de prestar abrigo e suporte material à subsistência de famílias rurais. As proteções que faziam parte do sistema de dominação pessoal não mais existiam, e seu substituto (o sistema de proteção social estatal) teve de esperar a promulgação da CF/1988 para amenizar os efeitos devastadores do desenraizamento dos trabalhadores rurais por meio da previdência social.

4.2 Entre a heterogeneidade estrutural da agropecuária e o vértice de uma pirâmide invertida: os lugares dos trabalhadores rurais no sistema econômico periférico

Uma das teses mais reverberadas – desenvolvida por Francisco de Oliveira (2008) – propugnava que, em economias periféricas, um setor agrário atrasado é pré-condição estrutural para a acumulação na indústria. O autor pretendia demonstrar que o conceito de modo de produção subdesenvolvido e seu opositor, o setor moderno, não são absolutamente singulares e muito menos oponíveis entre si. A primeira objeção está alicerçada na constatação de que esta dualidade estrutural se encontra em todos os sistemas político-econômicos e períodos históricos. O segundo argumento sustenta que há entre os setores moderno e atrasado uma simbiose e organicidade, em que o moderno se alimenta e se expande sustentado no setor atrasado.

A expansão do sistema capitalista estava condicionada, portanto, à “solução” do problema agrário. Resolver este problema em um ciclo de expansão periférico significa tornar disponível enorme contingente de mão de obra, oferta elástica de terras e construção de infraestrutura rodoviária. Estes fatores garantiriam a reprodução da expansão horizontal da ocupação com baixíssima ou nenhuma capitalização, operando como uma espécie de acumulação primitiva. A acumulação se realizaria, assim, primordialmente pela expropriação do excedente que se forma da posse transitória da terra. A acumulação primitiva que – para alguns teóricos – integraria apenas uma espécie de genética criadora do capitalismo, passa a assumir nesta tese um papel estrutural, dando forma a um capitalismo que cresce pela elaboração de periferias (Oliveira, 2008).

Assim, em vez da clássica expropriação dos meios de produção – tal como a ocorrida nos países de desenvolvimento capitalista mais antigo –, ter-se-ia a expropriação da produção do setor atrasado no momento da circulação das mercadorias. Neste esquema, o setor agrário transferiria excedente para a acumulação industrial, ao produzir alimentos baratos para o operariado urbano mal remunerado, além de reduzir os custos do trabalho rural empregado no setor agroexportador. Em consonância com esta tese, Octavio Ianni definiu com precisão a posição do trabalhador rural na estrutura social ao afirmar que

O trabalhador rural, portanto, se encontra no centro de um sistema de produção bastante amplo e complexo; é como se fosse o vértice de uma pirâmide invertida. Como fornecedor de força de trabalho produtiva, segundo as condições do setor agrário, o excedente que o trabalhador rural produz é apropriado por diferentes setores do sistema econômico global: o proprietário, o arrendatário de terra, o comerciante de produtos agrícolas na cidade, o comerciante do mercado mundial, a empresa industrial que consome matéria-prima de origem agrícola e o aparato governamental (Ianni, 2009, p.131).

Essa tese supõe, porém, que o setor de subsistência teria permanecido imune às tendências modernizadoras, reproduzindo, ao fim e ao cabo, novos dualismos – tais como a relação campo *versus* cidade, produtos de exportação *versus* produtos para o mercado interno. Estas antinomias têm por base uma relação de quase isolamento entre agricultura e indústria, ao passo que a transformação do setor agrário em *locus* de realização do capital agroindustrial foi um dos pilares da modernização do campo (Wilkinson, 2008).

Com efeito – a partir da década de 1950 –, diferentes planos e projetos passaram a operar segundo a lógica de um projeto geopolítico que contemplava a extensão do controle do Estado sobre todo o território nacional, a articulação da economia nacional à internacional e uma política de ocupação do território que incorporasse o Centro-Oeste e a Amazônia às políticas de desenvolvimento em curso. A partir de instrumentos diversos e complexos, foi estabelecido um reordenamento territorial que alterou a divisão regional do trabalho no Brasil, com amplo apoio na criação de novos territórios superpostos à divisão político-administrativa, gerida por instituições estatais (Becker e Egler, 2010).

Na década de 1970, o Estado pretendeu intervir de forma direta e organizada sobre o espaço rural, ao instituir os polos de desenvolvimento rural integrado, materializados em programas como o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônia) e o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste). Estes programas visavam, respectivamente, elevar a produtividade agrícola e diminuir a pobreza dos pequenos agricultores dos vales

úmidos do semiárido nordestino, por meio da instalação de uma rede concentrada de infraestrutura e serviços; induzir as grandes empresas rurais à ocupação dos cerrados das regiões centrais de Minas Gerais e Goiás, com recurso à mecanização e ao uso de corretivos e fertilizantes químicos; estimular a expansão da exploração agropecuária, agromineral e agroindustrial, com incentivos fiscais às empresas que decidissem investir em projetos privados na região amazônica; e incentivar à migração de grupos econômicos às áreas novas de Mato Grosso e Rondônia, além da implantação de projetos de assentamentos de colonos (Delgado, 1985).

Em trabalho que analisou as relações dos minifúndios com as ações integrantes do Polonordeste, John Wilkinson (2008) mostrou como a rigidez da estrutura fundiária na região semiárida serviu como bloqueio aos impulsos modernizadores. Segundo o autor, em região com predomínio de minifúndios, o aumento da produtividade não compensa a exiguidade de terras. Entre as maiores do grupo de pequenos estabelecimentos que aderiram ao programa, a resposta à modernização gerava contínua dependência em relação aos meios de produção, cujos custos desfavoráveis em relação aos preços agrícolas exigiam a expansão da área cultivada.

O incremento da produção, segundo o autor, criou demanda por trabalho manual contratado, cuja eficiência decrescia na mesma proporção em que aumentava a área cultivada. Como a adoção de tecnologias alternativas estava bloqueada pela integração da política de crédito às determinações técnicas da agroindústria, a mecanização surgia como alternativa. A mecanização, porém, tinha seus limites dados pela baixa renda gerada por exíguas terras agricultadas, o que gerou um mercado de aluguel de máquinas, cujos preços cresciam à medida que se valorizava a terra. Em suma, a interposição de meios de produção capitalistas no setor familiar, até mesmo com crédito subsidiado, destruiu o caráter familiar do processo de trabalho, inserindo-o em uma dinâmica de endividamento, cuja culminância era a dissolução da pequena produção em favor das médias e grandes propriedades da região (Wilkinson, 2008). Assim, segundo o esquema de Wilkinson, a modernização não esteve ancorada na formação de periferias, mas na promoção de produção intensiva – ou seja, crescimento sustentado pela expansão da fronteira interna dos estabelecimentos agropecuários, baseada no aparato técnico industrial induzido pela política oficial de crédito.

Na percepção dos autores deste trabalho, ambas as teses estão parcialmente corretas. Nas regiões Centro-Oeste e Norte, predominou modelo de ocupação com predomínio da pecuária extensiva, principal instrumento de demarcação das terras dos latifundiários brasileiros (Ramos, 2005). Nas regiões de ocupação antiga e densamente povoadas, ocorreu tanto expansão da fronteira interna quanto da fronteira externa, “detectando-se um longo processo de modernização que

apresentou diferentes situações iniciais e diferentes ritmos de expansão, principalmente quando se toma cada estado” (*op. cit.*, p. 115). A integração do espaço nacional combinada à rigidez da estrutura fundiária e à resistência dos campesinatos às expropriações contribuiu para que parte deste setor preservasse algum espaço de autonomia relativa, embora subalternizado no processo de produção. Por sua vez, a absorção – em maior ou menor grau – das políticas de modernização em frações do campesinato corrobora as teses que preconizam a heterogeneidade estrutural da agricultura brasileira (Delgado, 1985).

De forma sintomática, as vias diversas de transformação do campo ganharam reflexo no amplo espectro de movimentos sociais que passaram a surgir a partir dos anos 1970. Diante de um sindicalismo rural incapaz de expressar a totalidade das demandas do setor agrícola de base familiar e dos excluídos pelo processo de modernização, organizações novas foram surgindo por fora do sindicalismo, além da formação concomitante de grupos que pretendiam disputá-lo por dentro (Picolotto, 2011). Movimentos de luta pela terra, atingidos por barragens e estradas, movimentos que reivindicavam melhorias das condições de produção e comercialização, sindicatos de trabalhadores rurais e grupos que reivindicavam saúde e previdência social organizavam, em bases locais, as demandas sociais que emergiram como contraponto à modernização conservadora.

Acumulação de recursos e empobrecimento são fenômenos que não guardam relação, portanto, com qualquer tipo de característica intrínseca aos campesinatos. Assim, é nas relações com as categorias sociais dominantes, os grupos econômicos e as empresas que se encontrarão os principais motivos pelos quais uma economia camponesa entra em forte declínio ou prospera. Em síntese, “a falência ou o declínio de grandes explorações abre os horizontes para a acumulação da economia camponesa; o crescimento subvencionado do agronegócio priva a economia camponesa dos meios de sua expansão” (Garcia Junior e Heredia, 2009, p. 236).

4.3 O advento do novo pela morte declarada do velho: novo rural, novos sujeitos, nova pobreza e nova pluriatividade

Se, no plano da análise, o debate sobre a diversidade social dos sujeitos que vivem no campo era um consenso, politicamente, sua constatação era apenas o prólogo de um dilema: é possível construir unidade em torno de grupos em posições sociais tão diversas e geograficamente dispersas? Em caso positivo, como construí-la? Estas questões permaneceram em aberto, mas as respostas parciais elaboradas pelos movimentos sociais integraram as disputas pela representação política dos campesinatos.

Na década de 1980, a reforma agrária hegemônica centrava o debate, denunciando a exclusão dos trabalhadores do campo e a marginalização dos pequenos

produtores das políticas de modernização agrícola. Nos anos 1990, com a pauta da reforma agrária identificada cada vez mais com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a diminuição de greves e mobilizações de assalariados rurais, o sindicalismo rural – hegemônico pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG – consolidou os pequenos produtores rurais como sua principal base social.

Sua adoção teve impacto na hierarquia das demandas: a partir de 1996, a defesa de uma política agrícola diferenciada ganhava primazia. A alteração da hierarquia das demandas estava amparada nas pesquisas a respeito do modelo da agricultura familiar, predominante em parte da Europa, cuja consolidação se deu de forma independente de uma reforma agrária. Organização da produção, política agrícola diferenciada e novo modelo tecnológico que leve em conta questões sociais e ecológicas consistiam em elementos de um projeto de desenvolvimento rural elaborado por sindicalismo propositivo (Picolotto, 2011).

As ocupações de terras conduzidas pelo MST, a onda de violência no campo e a repercussão negativa dos massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás colocaram a questão agrária novamente em evidência. Porém, entre a reforma agrária e o apoio à agricultura familiar, o governo optou por este último, elegendo o campo da CONTAG e da CUT como seu interlocutor privilegiado no campo (Picolotto, 2011). O PRONAF surgiu neste processo como resposta à demanda do sindicalismo rural, aglutinando ações que levariam a cabo o projeto de desenvolvimento rural sustentável.

A questão agrária perdeu espaço em face do uso predominante da noção de desenvolvimento rural; representação concreta do campo enquanto veículo de articulação de diversos setores produtivos neste inseridos, retirando-o do monopólio do agrícola (Kageyama, 2004). As áreas rurais, neste aspecto, já não seriam um recorte especializado do espaço, dotado da função exclusiva de produzir alimentos e fornecer matérias-primas às indústrias. Os projetos de desenvolvimento rural albergam, assim, não apenas a modernização agrícola, mas também a territorialização da indústria no campo, o turismo e a prestação de serviços ambientais, lazer, moradia etc. Além de multissetorial, o campo passa a ser multifuncional.

Sob essa perspectiva, se a especialização espacial estabeleceu relação dicotômica entre campo e cidade, a alteração das relações sociais de produção e o incremento da malha de transportes, serviços e infraestrutura teriam transformado esta dicotomia em integração. O rural novo é um *continuum* do urbano, rural urbanizado, fruto da industrialização da agricultura e de sua integração ao restante da economia, fadado, portanto, a perder a especificidade de outrora (Girardi, 2008). Assim, as mudanças ocorridas no meio rural a partir de agora tenderiam a ser meramente incrementais (Kageyama, 2004).

As mudanças dos termos que polarizam o debate não foi trivial. O desenvolvimento rural fundado apenas na setorialização da agricultura houvera cumprido seu papel histórico; qual seja, transformar, na prática, toda intervenção no campo em iniciativas voltadas para a melhoria das condições de produção. A defesa do caráter específico da agricultura justificou durante longo tempo a consolidação de políticas que tenderam a reforçar a reprodução social do capital no campo, sem mexer nas estruturas de poder previamente estabelecidas (Oliveira, 2009). Ante a evolução do padrão produtivo baseado na grande propriedade e a solução, pela via capitalista, da questão alimentar, o debate clássico sobre a reforma agrária havia sido – ao menos economicamente – derrotado.

4.3.1 Um novo sujeito social para um novo mundo

A agricultura familiar nasce, portanto, como sujeito projetado, oriundo da articulação entre Estado e sindicalismo rural, cuja matriz era a experiência europeia; protótipo e destino inexorável do campo e dos camponeses no Brasil. A consolidação da agricultura familiar como forma social concreta predominante no campo é produto da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia, elaborada nos anos 1960 para garantir o aumento da produtividade agrícola, a garantia de padrões dignos de vida à população rural, a garantia de preços razoáveis ao produtor e ao consumidor, a pluriatividade e, por fim, a atribuição de incentivos financeiros ao reflorestamento, ao pousio, às reservas ecológicas e aos parques naturais. Com estas medidas, a produção de alimentos e matérias-primas passou a ser reserva de uma agricultura familiar capitalizada, altamente inserida em mecanismos de mercado, tecnificada e capaz de atender de forma eficiente às demandas de mercado. O sujeito social que emerge deste processo é produto do progresso técnico do campo, forjado pela ação direta do Estado (Abramovay, 1991).

A inserção plena dos campesinatos em mecanismos de mercado teria causado, assim, ruptura com sua herança histórica camponesa, gerando um sujeito novo (Abramovay, 1991). A consagração do termo agricultura familiar como categoria genérica e englobante de uma miríade de grupos sociais é reflexo de um projeto de transformação do agricultor tradicional em uma espécie de classe média rural imbuída de um *ethos* empresarial, capaz de responder à demanda sistêmica por produtos agrícolas baratos. A adoção desta categoria, embora possa parecer mera disputa conceitual, camufla um claro objetivo político: a tentativa de designar destino inexorável aos povos de um rural novo e transformado, em que já não há mais lugar para a economia camponesa.

Uma das características centrais do novo sujeito é que a prática agrícola pode agora ser realizada em tempo parcial, permitindo-lhe combinar atividades agropecuárias com outras não agrícolas, no interior de seu estabelecimento ou fora deste. Isto significa dizer – do ponto de vista do trabalho – que estaria ocorrendo uma

“despecialização” da divisão social do trabalho, com o surgimento de trabalhadores híbridos ou pluriativos, juntando em uma mesma pessoa o empregado e o conta própria (Laurenti, [s.d.]).

Novo rural, novo sujeito e nova pluriatividade são produtos, portanto, de conjunto combinado de transformações, a saber (Kageyama, 2004; Laurenti, [s.d.]; Silva, Grossi, [s.d.]):

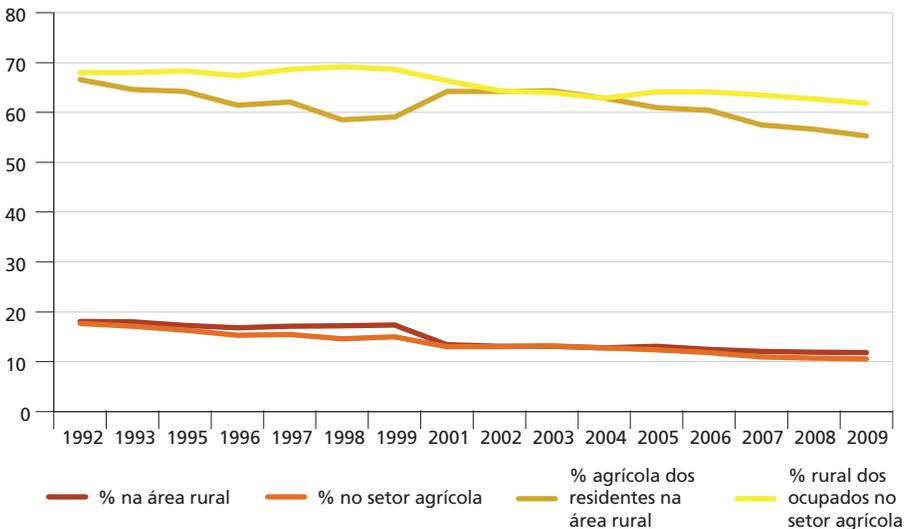
- a) a modernização da agropecuária conduziu à externalização de atividades antes desenvolvidas no interior das fazendas, especializando a agropecuária no nível dos estabelecimentos;
- b) com o aumento da produtividade agrícola e a mecanização dos cultivos, parte da mão de obra familiar fora liberada, abrindo a possibilidade de seus membros combinarem atividades agrícolas com atividades não agrícolas fora do estabelecimento;
- c) houve uma queda crescente da renda agrícola em função do aumento dos custos de produção ligados aos padrões tecnológicos. A entrada de parte do campesinato nas estruturas de mercado o vinculam a uma esteira rolante de inovação tecnológica e compra de insumos externos, o que tende a maximizar os custos de produção;
- d) na outra direção do processo, uma infinidade de profissionais liberais urbanos foram atraídos para o setor de serviços auxiliar às atividades agropecuárias, fazendo do campo um novo espaço para o desenvolvimento de novos negócios;
- e) houve uma disseminação de atividades não agrícolas relacionadas à demanda por moradia, lazer e serviços especializados;
- f) a deslocalização industrial, fenômeno que ganhou força nos anos 90 a partir da reestruturação produtiva, teria conduzido empreendimentos industriais a se estabelecerem em áreas rurais, ampliando a oferta de ocupações não agrícolas no campo. Este teria sido um dos maiores fatores de impulsionamento do desenvolvimento de um rural multifuncional no Brasil.

Alguns dados, sobretudo ancorados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, têm sido utilizados para ilustrar parte desse processo. A população residente em área rural soma 29,8 milhões de pessoas, segundo a PNAD 2012; número que vem apresentando tendência constante de queda desde 2005. Há declínio acentuado do número absoluto de crianças em área rural entre 0 e 9 anos, de adolescentes entre 10 e 17 anos, de jovens entre 18 e 29 anos e da população adulta entre 30 e 49 anos. Embora esta última faixa tenha o maior

peso relativo no total da população rural, as pessoas acima de 50 anos apresentam a maior taxa de crescimento nos últimos anos, em termos absolutos e relativos. Neste grupo, merece destaque a faixa acima de 70 anos, que representa aproximadamente 6% da população total vivendo no campo.

O gráfico 17 oferece um primeiro retrato da ocupação em meio rural. Em síntese, os dados da PNAD mostram que: a ocupação em área rural vem perdendo participação relativa na ocupação total no país; a ocupação no setor agrícola também perde posição constante, em tendência semelhante e muito próxima da área rural; a porcentagem de ocupados agrícolas com residência em área rural vem caindo, embora o número de urbanos ocupados em atividade agrícola se mantenha relativamente constante em termos absolutos; e a população rural ainda está majoritariamente ocupada no setor agrícola, mas o recurso a atividades não agrícolas cresce a taxas consideráveis.

GRÁFICO 17
Ocupação em área rural e ocupação agrícola
(Em %)



Fonte: Hoffman (2012).

Elaboração: microdados da PNAD 2009, do IBGE.

Obs.: 1. Excluídas as pessoas da área rural de Rondônia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá.

2. Foram computadas apenas as pessoas com rendimento de todos os trabalhos positivos.

3. Incluem-se na revisão os não remunerados.

Regionalmente, a distribuição da ocupação é bem diversa. As regiões Nordeste, Norte e Sul possuem população ocupada em área rural com taxas superiores à média nacional. No setor agrícola, as porcentagens seguem a mesma ordem, com as regiões Norte e Nordeste apresentando taxas de ocupação superiores.

Em linhas gerais, o estado de São Paulo, isoladamente, apresenta as maiores discrepâncias em relação ao resto do Brasil, embora presente – em termos absolutos – elevado contingente de pessoas ocupadas em área rural.

TABELA 21

Pessoas ocupadas¹ residentes na área rural e com ocupação principal no setor agrícola – seis regiões do Brasil (2009)

Região	Pessoas ocupadas (mil)	Área rural (%)	Setor agrícola (%)	Residentes na área rural (%)	Ocupados no setor agrícola (%)
Norte	6.022	19,2	13,2	47,5	69,3
Nordeste	20.373	22,2	19,3	61,1	70,2
MG+ES+RJ	17.633	8,7	8,5	59,7	61
SP	18.902	4,9	4,2	21,6	25,3
Sul	13.186	13,9	10,3	53,6	72,5
Centro-Oeste	6.477	10,5	11	56,8	54,4
Brasil	82.593	12,9	11	54,4	63,8

Fonte: Hoffman (2012).

Elaboração: microdados da PNAD 2009, do IBGE.

Nota: ¹ Pessoas ocupadas com declaração de idade e rendimento de todos os trabalhos positivos.

Obs: incluem-se na revisão os não remunerados.

As ocupações agrícolas têm as piores remunerações na comparação com outros setores. Aproximadamente 18% do total de pessoas ocupadas em atividade agrícola na semana de referência recebia até meio salário mínimo (SM), em 2011. Regionalmente, a variação das pessoas com baixa remuneração é significativa. No Nordeste, 27,4% da população rurícola recebe até meio SM. No Norte, no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste, estas cifras alcançam respectivamente 17,07%, 9,1%, 7,2% e 7,03%.

Nesse cenário, as ocupações não agrícolas têm sido apontadas como estratégia central para a superação da extrema pobreza. Porém, segundo Hoffmann e Ney (2008), sem capital e educação, as possibilidades de inserção em atividades mais rentáveis e qualificadas restaram obstaculizadas. Assim, a inclusão de famílias de baixa renda e pequenos agricultores em políticas de geração de atividades não agrícolas e elevação da qualificação da força de trabalho residente no campo seriam políticas centrais para complementar os efeitos positivos das mudanças em curso.

A despeito da importância inquestionável da educação, esse tipo de assertiva – elaborada de forma isolada – não passa da superfície dos problemas, pois supõe que atividades rentáveis e qualificadas existem em quantidade suficiente; que remuneração e qualificação pessoal possuem sempre, em qualquer contexto, correlação positiva; e, por fim, que os trabalhadores rurais, em função dos baixos indicadores de educação formal, são desqualificados. A desqualificação é sempre um dado relativo a determinado tipo de qualificação requerida por aquele que

explora a força de trabalho, e o uso político deste problema remete, sobretudo, à tentativa de externalizar seus custos em relação à unidade produtiva contratante. Em outros termos, o capital empurra para o Estado os custos concernentes à qualificação específica requerida para o trabalhador, o qual pretende explorar.

A ênfase na educação ou na ausência de qualificação de mão de obra como fator determinante para a pobreza rural foi acolhida como corrente de pensamento oficial durante a ditadura militar, no auge da política de modernização conservadora. Debitando-se no crescimento econômico a resolução das questões do campo, sustentava-se que o crescimento beneficiaria, no primeiro momento, os setores mais qualificados da força de trabalho, generalizando-se, no segundo momento, para o conjunto de trabalhadores, para os quais o único obstáculo seria sua qualificação. Do ponto de vista ideológico, estas teses responsabilizam o próprio trabalhador – individualmente considerado – pela sua “má-sorte”, ao despolitizarem o modo como a pobreza é gestada enquanto componente das estratégias de modernização em condições periféricas e retroalimentarem o funcionamento e a expansão das relações capitalistas no campo a partir da precariedade.

4.4 A reprodução do velho nas novas formas do trabalho no campo

Todos esses dados, porém, devem ser observados com reserva, pois – por fragilidade metodológica da PNAD – parte daquilo que era considerado rural pode ter sido transformado em urbano pela mera modificação da classificação do setor censitário, o que coloca em xeque comparações de médio e longo prazo. Isto significa dizer que os dados podem capturar como mudança aquilo que não saiu do lugar. Como o rural se define pela mera negação do que é o urbano, sua identificação tende a transformar-se em resíduo espacial esvaziado de gente e condenado à extinção.

Os dados do Censo Agropecuário 2006 nos permitem aferir a capacidade explicativa dessas teses, as dimensões concretas desse fenômeno e sua expressão geográfica no nível dos estabelecimentos agropecuários. A despeito do uso da dicotomia agricultura familiar *versus* agricultura patronal que o censo reproduz, este constitui a mais completa fonte de dados disponíveis sobre o meio rural. A fim de dar conta da diversidade de posições sociais dos sujeitos que vivem no campo, optou-se por espacializar os dados e as informações, sempre que possível e útil à análise. De forma auxiliar, utilizar-se-ão os dados da PNAD e de registros administrativos.

A despeito da elevação das atividades não agrícolas no campo, mais de 75% das receitas da agricultura familiar são compostas por produtos vegetais e animais. Em seguida, corroborando os dados sobre o envelhecimento do campo e a importância crescente da previdência rural, estão aposentadorias e pensões. Os salários recebidos pelo produtor com atividades externas e a prestação de serviços compõem a receita de número muito pequeno de estabelecimentos, conforme se pode observar na tabela 22.

TABELA 22
Composição das receitas dos estabelecimentos da agricultura familiar

	Nº	%	Valor total das receitas (R\$ mil)	Receitas (%)
Produtos vegetais	1.971.010	45,14	27.617.699	54,78
Animais e seus produtos	1.743.172	39,92	10.309.342	20,45
Recursos de aposentadorias ou pensões	887.848	20,33	5.063.062	10,04
Receitas provenientes de programas especiais dos governos (federal, estadual ou municipal)	644.315	14,76	544.350	1,08
Salários recebidos pelo produtor com atividade fora do estabelecimento e outras receitas	386.961	8,86	1.827.137	3,62
Produtos da agroindústria	279.531	6,40	1.475.094	2,93
Prestação de serviço para empresas integradoras	38.809	0,89	2.899.014	5,75
Doações ou ajudas voluntárias de parentes ou amigos	37.983	0,87	59.459	0,12
Prestação de serviço de beneficiamento e/ou transformação de produtos agropecuários para terceiros	37.112	0,85	130.624	0,26
Pescado (capturado)	30.914	0,71	57.123	0,11
Outras atividades não agrícolas realizadas no estabelecimento (artesanato, tecelagem etc.)	28.804	0,66	67.675	0,13
Esterco	25.123	0,58	34.246	0,07
Desinvestimentos	24.377	0,56	160.011	0,32
Animais criados em cativeiros (jacaré, escargô, capivara e outros)	9.803	0,22	121.293	0,24
Exploração mineral	4.412	0,10	28.651	0,06
Atividades de turismo rural no estabelecimento	2.181	0,05	13.514	0,03
Húmus	879	0,02	6.717	0,01
Número total de estabelecimentos familiares e valores totais das receitas	4.366.267	-	50.415.011	100,00

Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

A pequena participação de receitas externas à unidade produtiva está relacionada à presença ainda reduzida dos estabelecimentos denominados pluriativos. Em 34,1% dos estabelecimentos do setor familiar recenseados em 2006, o produtor ou algum membro da família declarou exercício de atividade agropecuária e não agropecuária remunerada e/ou qualquer tipo de atividade remunerada fora do estabelecimento (Schneider e Xavier, 2013). Em suma, a pluriatividade existe e é relevante, mas seu significado e sua expressão parecem estar longe de definir o quadro geral de um rural novo.

Aproximadamente 43% dos agricultores familiares pluriativos têm área média de 1,75 ha. No segundo estrato, que compreende 27,6% dos pluriativos de base

familiar, a área média atinge 10,6 ha. Isto implica dizer que ao menos 70% dos pluriativos familiares são minifundistas⁶⁷ ou pequenos proprietários com pouca terra.

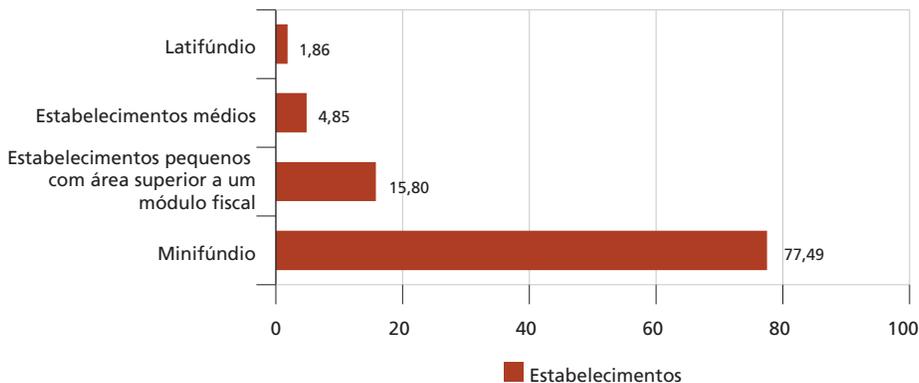
No Nordeste, 55,2% dos pluriativos têm aproximadamente 1,54 ha de área média. No Sul, esta porcentagem é menor, mas não desprezível: 31,6% dos pluriativos têm área média de 2,2 ha. A relação entre pluriatividade e disponibilidade de terra não é direta, e a explicitação de sua complexidade requer – na percepção dos autores deste estudo – a construção de múltiplas mediações. Ainda que o mero cotejo de dados secundários não seja suficiente para explicitar as relações concretas entre estes termos, algumas informações adicionais podem ser úteis para a real compreensão dos dilemas que a análise isolada da pluriatividade é incapaz de elucidar.

De modo geral, os minifúndios representam 77,49% de todos os estabelecimentos agropecuários recenseados em 2006. Ainda que se considerem ultrapassados os valores de área correspondentes à definição dos minifúndios em cada município, convém recordar que se, de um lado, a modernização trouxe ganhos de produtividade por hectare plantado, de outro, o encarecimento dos insumos requeridos para atingi-la pressionam os agricultores a aumentarem a área de terra plantada (Wilkinson, 2008).

GRÁFICO 18

Estabelecimentos agropecuários classificados por módulo fiscal

(Em %)



Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

67. Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária usada no Brasil, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. É expressa em hectares e é variável, sendo fixada para cada município, levando-se em conta: o tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e o conceito de propriedade familiar. O módulo fiscal corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável. A depender do município, um módulo fiscal varia de 5 ha a 110 ha. Nas regiões metropolitanas, a extensão do módulo rural é geralmente bem menor que nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos. Foram estratificadas as áreas dos estabelecimentos em relação aos respectivos módulos fiscais municipais, resultando em dez grupos com valores limites de módulos entre 0 e maiores que 100.

Há uma ideia consolidada quanto ao descolamento do Norte e do Nordeste em relação às demais regiões do país quando se trata de pobreza no campo e do grau de penetração das políticas de modernização agrícola. Esta ideia é verdadeira apenas em parte. Embora o Nordeste tenha a maior representatividade no número de minifúndios, os números absolutos nas demais regiões não são desprezíveis. As regiões Sudeste e Sul possuem 1,2 milhão de minifúndios, representando pouco mais de 33% dos estabelecimentos com a mesma faixa de área em todo o país. Ainda segundo o Censo Agropecuário, 73,6% do número total de estabelecimentos no país são minifúndios; número que aponta para a dualidade latifúndio-minifúndio como questão resolvida pela modernização.

TABELA 23

Distribuição regional das pequenas propriedades e dos minifúndios

Região	Pequenas propriedades		Minifúndios	
	Número de estabelecimentos	%	Número de estabelecimentos	%
Norte	416.151	9,1	332.835	8,7
Nordeste	2.211.741	48,2	2.041.650	53,5
Sudeste	811.694	17,7	615.420	16,1
Sul	906.292	19,7	648.271	17,0
Centro-Oeste	244.570	5,3	175.020	4,6
Total	4.590.448	100,0	3.813.196	100,0

Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

Entre os minifúndios, 51% percebiam entre R\$ 0,00 e R\$ 2.500,00 com a produção no ano. Significa dizer que os estabelecimentos com maior renda nesta faixa obtiveram apenas R\$ 208,00 ao mês, lembrando-se que o salário mínimo neste ano era de R\$ 350,00. Estes dados permitem lançar outra perspectiva sobre as relações dialéticas entre *atraso* e *progresso*, *arcaico* e *moderno*. Classicamente, estas foram representadas apenas como relações entre regiões, confinando-as ao campo estritamente geopolítico ou geográfico. A explicitação do seu espraiamento geográfico, ao contrário, reafirma o caráter nacional da questão agrária.

TABELA 24

Valor da produção dos pequenos estabelecimentos e minifúndios

Classes de valor da produção (R\$)	Pequenos estabelecimentos		Minifúndios	
	Número de estabelecimentos	%	Número de estabelecimentos	%
Maior que 0 e menor que 2.500	2.299.512	44,43	1.943.929	50,98
De 2.500 a menos de 10.000	1.089.417	21,05	842.077	22,08
De 10.000 a menos de 25.000	581.100	11,23	368.545	9,66
De 25.000 a menos de 50.000	298.563	5,77	143.078	3,75

(Continua)

(Continuação)

Classes de valor da produção (R\$)	Pequenos estabelecimentos		Minifúndios	
	Número de estabelecimentos	%	Número de estabelecimentos	%
De 50.000 a menos de 100.000	170.518	3,29	60.879	1,6
De 100.000 a menos de 500.000	159.640	3,08	43.271	1,13
De 500.000 e mais	40.131	0,78	5.865	0,15
Sem valor da produção	536.755	10,37	405.552	10,64
Total	5.175.636	100	3.813.196	100

Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

Alguns autores ressaltam que a externalização de atividades cumpre funções diferentes, de acordo com a estrutura subjacente às explorações agropecuárias. Nas pequenas explorações, a externalização de atividades e a mecanização de cultivos provocariam mudanças substanciais na natureza das explorações. Já nos maiores estabelecimentos, a mecanização e a terceirização de serviços têm por função precípua a redução do assalariamento permanente. Isto ajudaria a compreender em parte porque – mesmo consolidada a modernização agrícola – os pequenos agricultores permanecem representando 68% da força de trabalho ocupada no campo, os empregadores, 2,5% e os empregados, apenas 29%, segundo dados da PNAD 2011.

Entre os empregados, quase 60% são trabalhadores sem carteira assinada de acordo com a PNAD. A ausência de registro em carteira está articulada à violação de uma série de direitos trabalhistas, “desobrigando” empregadores de pagamento do mínimo legal, horas extras, férias, 13º salário, verbas rescisórias etc. Entre 1998 e 2010, foram efetuados 2.750.426 registros de carteira de trabalho durante as fiscalizações da auditoria fiscal do trabalho somente em áreas rurais.

O Censo Agropecuário 2006 identificou também em 60% o contingente de trabalhadores temporários em atividades agrícolas nos estabelecimentos, embora o censo só leve em consideração os contratados diretamente pelos estabelecimentos agropecuários. Além destes, há contingente contratado via terceirização de serviços que – segundo o censo – teria sido arrematado por 4,86% dos estabelecimentos agropecuários. Deste pequeno universo, 95% terceirizaram serviços por meio de contratos de empreita. Os trabalhadores terceirizados realizaram – por ordem de importância – colheita, limpeza de pastos, preparo do solo, plantio ou semeadura e construção ou manutenção de cercas. A maior parte dos serviços foi realizada em menos de 31 dias.

A taxa de rotatividade dos trabalhadores formais em atividade agrícola, silvicultura, criação de animais e extrativismo vegetal foi superior a 70%, entre 2007 e 2009, perdendo apenas para a construção civil entre os setores de atividade econômica. O conjunto de indicadores a respeito da contratação de mão de obra em atividade agrícola mostra, portanto, que a precariedade, a rotatividade e as baixas remunerações constituem a regra do trabalho assalariado.

Quanto à agricultura familiar, as alterações na composição técnica do capital empregado funcionariam como elemento determinante para que a liberação de

mão de obra familiar para o exercício de atividades não agrícolas se dê em bases satisfatórias. O Censo Agropecuário 2006, no entanto, mostra outra realidade. Apenas 5,1% dos estabelecimentos entre 0 ha e 20 ha declararam possuir tratores. Neste faixa de área – que representa 62% do total de estabelecimentos recenseados –, aproximadamente 85% declararam não possuir qualquer tipo de máquina ou implemento agrícola, conforme se pode observar na tabela 25.

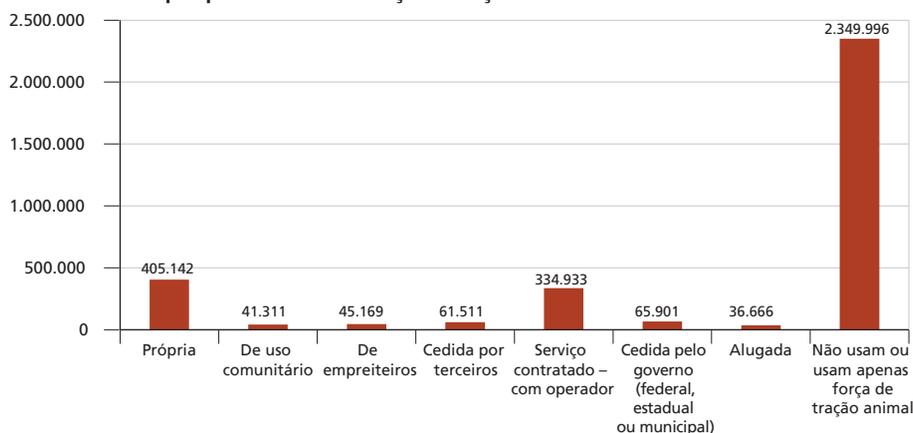
TABELA 25
Pequenos estabelecimentos que não possuem máquinas e implementos agrícolas

Brasil e Grandes Regiões	Estabelecimentos entre 0 ha e 20 ha que não possuem máquinas e implementos agrícolas (A)	Total de estabelecimentos entre 0 ha e 20 ha (B)	A/B (%)
Norte	168.373	171.722	98,05
Nordeste	1.582.945	1.745.184	90,70
Sudeste	459.135	548.795	83,66
Sul	431.192	657.380	65,59
Centro-Oeste	84.027	90.868	92,47
Brasil	2.725.672	3.213.949	84,81

Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

Ainda assim, seria possível para os pequenos produtores recorrerem à terceirização, ao aluguel de máquinas ou até mesmo à cessão destas por terceiros. Porém, apenas 26,8% dos pequenos estabelecimentos fizeram uso de algum tipo de força de tração mecânica, seja própria ou contratada. A maioria esmagadora dos pequenos estabelecimentos ou não utilizam tração mecânica ou fazem apenas uso de tração animal, conforme se pode observar no gráfico 19.

GRÁFICO 19
Estabelecimentos entre 0 ha e 20 ha que usam força de tração mecânica ou animal e mecânica por procedência da força de tração



Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

Assim, a liberação de tempo de trabalho em função da mecanização de cultivos é realidade para poucos estabelecimentos pequenos. Embora o cálculo do tempo de trabalho seja de difícil captação, em função da invisibilização do trabalho doméstico e das atividades destinadas ao autoconsumo, a PNAD aponta que 52% das pessoas com 10 anos ou mais de idade ocupadas em atividade agrícola trabalhavam quarenta horas ou mais em 2011. Combinar outra atividade não agrícola nestas circunstâncias significa imputar altíssima taxa de autoexploração para grande parte dos trabalhadores rurais.

A ausência de mecanização e implementos agrícolas, combinada com jornada extensiva, confere ainda à atividade um elevado grau de penosidade. Entre 2009 e 2011, o número de concessões de aposentadorias rurais por invalidez cresceu 31,4%, com destaque para a invalidez decorrente de doenças dos tecidos osteomuscular e conjuntivo e enfermidades do aparelho circulatório. Estes dados, somados aos números elevados de trabalhadores encontrados em condições análogas à de escravidão nas principais cadeias produtivas do agro-negócio, apontam para a “convivência” entre modernização técnica e trabalho degradante (Delgado, 2013).

Esse quadro compõe um conjunto de condições adversas que se relacionarão com a expansão das relações de emprego no campo, a partir do processo de descentralização e realocização industrial. A redistribuição espacial dos estabelecimentos industriais não implica redistribuição proporcional dos empregos e muito menos da renda. A flexibilização das relações de trabalho, a terceirização e a prestação de serviços desempenharão, neste caso, papel fundamental para se compreender a natureza das atividades não agrícolas, que se expandiram atraindo parte dos trabalhadores rurais para o assalariamento ou novas formas de trabalho autônomo.

A distribuição desigual dos sistemas de engenharia pelo território nacional permitiu que, até mesmo diante de recente processo de descentralização industrial, as regiões Sudeste e Sul permanecessem como principais polos industriais do país. O Sudeste era responsável, em 2010, por 50,7% do estoque de empregos formais – segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) –, embora tenha perdido pequena participação relativa na primeira década do século XXI. Estas regiões respondiam nesse ano por 78,1% dos empregos no setor industrial no Brasil (Políticas..., 2012). Assim, a despeito do inegável processo de descentralização, a desigualdade medida pelo Gini quanto à distribuição espacial dos empregos e da indústria recuou apenas 4%, entre 2000 e 2010 (*op.cit.*).

Cidades médias despontaram nesse processo, ao concentrarem parte da indústria tradicional no Nordeste e da indústria tecnológica no eixo Sul-Sudeste. Os efeitos desta expansão são diferentes nas duas regiões. No Nordeste, em específico, o desenvolvimento das cidades médias as transformou em espécie de fronteira entre o urbano e o rural.

Contudo, a escolha de uma cidade ou um país significa também explorar outros atributos do lugar, que compreendem desde incentivos fiscais até a existência de força de trabalho sobrando e baixos níveis de organização dos trabalhadores. Com a abertura econômica e a concorrência dos produtos chineses, os novos modelos de produção nas indústrias intensivas em trabalho privilegiaram as áreas de economia de subsistência, a partir de formas “inovadoras” de organização do trabalho. Este foi o caso da nova industrialização ocorrida nos anos 1990, no Nordeste. O semiárido nordestino apresentava vantagens locacionais que compensavam sua infraestrutura precária, tornando-se terreno fértil para a atração do setor têxtil e calçadista.

No semiárido cearense, pretendeu-se criar pequenos núcleos de industrialização e minidistritos nas áreas rurais. As indústrias do polo calçadista instalaram-se, abrindo filiais de unidades do Sul, que continuaram controlando e supervisionando todo o processo produtivo, externalizado por meio de cooperativas de trabalhadores e trabalho a domicílio. As cooperativas, na prática, foram tentativa de descaracterizar as relações de assalariamento, fato que alguns anos depois fora revertido em alguns municípios, por intermédio de ações ajuizadas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT). Como os trabalhadores eram considerados “desqualificados”, o Estado encarregou-se de treiná-los, fornecendo ainda os galpões em que as cooperativas funcionariam. Localmente, o controle e a supervisão eram conduzidos por funcionários gaúchos que passaram a constituir rapidamente operariado branco, de classe média, com remunerações superiores aos dos cooperativados e em pleno gozo de seus direitos sociais. Rapidamente, denúncias sobre condições de trabalho precárias e ausência de direitos passaram a disseminar-se, transformando o sindicato em importante ator local. Com o fim das isenções fiscais nos anos 2000, todas as vantagens locacionais diminuíram ou desapareceram e parte das indústrias migraram para outras cidades e regiões (Lima, 2005).

A experiência baiana permite estabelecer interessante interface entre desenvolvimento socioespacial, crescimento econômico e saúde do trabalhador. A inserção do polo calçadista no semiárido baiano provocou aumento da renda dos trabalhadores e do produto interno bruto (PIB) dos municípios. Como o polo calçadista é intensivo em trabalho, o número de empregos gerados no sudoeste baiano foi significativo: com 11 mil postos criados em pequenos municípios, a renda *per capita* cresceu, bem como a capacidade de consumo dos trabalhadores. A implantação destas fábricas foi baseada na combinação de padrões de produção fordistas/tayloristas, com alta exigência de produtividade. Em pouco tempo, porém, o assalariamento precário foi convertido em fator de risco biopsicossocial. Nas fábricas instaladas, elevado número de trabalhadores apresentou lesões por esforço repetitivo, distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho e amputações de membros. Além destes problemas, o medo de perder o emprego, o estresse e

quadros depressivos passaram a ser constantes entre os trabalhadores na região. Os salários médios pagos pelo ramo calçadista na Bahia não ultrapassavam 1,5 SM, ao passo que no Sul o salário médio oscilava entre 2 SMs e 2,5 SMs, convertendo a terceirização e a deslocalização espacial em relevante fonte de discriminação da força de trabalho (Santos, 2010). Atualmente, algumas destas indústrias estão anunciando o fechamento das unidades nordestinas.

Em suma, a experiência vem mostrando que não são apenas os empregos tipicamente urbanos que estão se disseminando sobre áreas deprimidas, mas também as relações de trabalho industriais têm se valido cada vez mais das formas clássicas de organização do trabalho na agricultura, tanto pela apropriação de economia estruturada em bases tradicionais familiares, quanto pela expansão de formas de contratação baseada em trabalho a domicílio e autônomo, pejetização com flexibilização de tarefas e jornadas, contratação por tarefa e tempo determinado etc. (Laurenti, [s.d.]).

A reprodução social dos trabalhadores nas circunstâncias largamente explanadas dependerá, portanto, das inúmeras estratégias que estes adotam em face de condições objetivas bastante diversas. A necessidade de construir um corte histórico, de demarcar a especificidade de um novo sujeito social modernizado, levou muitos autores a representarem a pluriatividade camponesa ou tradicional como relação de quase isolamento; identificado usualmente à transformação do produto *in natura* ou à fabricação de objetos relacionados ao próprio trabalho, exercidos nos limites da propriedade rural. Em outras palavras, idealizaram os campesinatos para negar sua existência ou afirmar sua decomposição social nos dias de hoje. Assim o fizeram mediante uso de razão descritiva e classificatória, desconsiderando-se as relações sociais subjacentes à atividade agropecuária e diminuindo-se – no plano da análise – a diversidade de posições sociais vividas concretamente pelos campesinatos (Neves, 1997). Como pondera Delma Pessanha Neves,

Lembrando que a pluriatividade não é fenômeno recente, também o faço quanto ao reducionismo de sua definição isolada como objeto de estudo. As relações em jogo nesta forma de participação produtiva são secundárias diante dos múltiplos aspectos que orientam a prática do agricultor e dos vínculos que o integram a redes e domínios diversos. Privilegiá-la tão somente é deslocar a importância das reordenações apenas para fatores externos e para a suposta constituição de novas categorias de agricultores. A expansão da pluriatividade depende de contextos específicos, mormente naqueles em que haja convergência entre os modos de organização do mercado de trabalho e as alternativas de acumulação de princípios de afiliação dos membros produtivos da unidade familiar (Neves, 1997, p. 8).

Os autores que tratam da pluriatividade descrevem este fenômeno sem relacioná-lo com os elementos estruturais que participam deste processo. Usualmente, esta é oferecida como mera resposta às condições técnicas de produção. Mas, afinal

de contas, o que significa para um pequeno produtor especializado e mecanizado não poder ampliar o acesso à terra e, ao mesmo tempo, poder acessar um mercado de trabalho relativamente desenvolvido? Ante a impossibilidade de aumentar a produtividade do trabalho e da produção, bem como de incrementar os rendimentos em contexto de queda dos preços agrícolas, e, fundamentalmente, diante de estrutura fundiária rígida, a dupla atividade constitui alternativa de ampliação da reprodução dos filhos, dado que a fragmentação da terra tornaria inviável economicamente o estabelecimento. Assim, ampliam-se também as estratégias de transmissão do patrimônio, reordenando-se o projeto familiar em face de um mercado de trabalho complexificado (Neves, 1997). Isto só é possível, porém, para os poucos pequenos agricultores que possuem capital suficiente para aquisição de instrumentos mecanizados de trabalho.

Essa alteração nas formas de produção acarreta, de fato, alterações relevantes: o pequeno produtor – dotado de algum capital – deixa de ser o principal sujeito social da unidade produtiva, abrindo espaço para trabalhadores especializados e prestadores de serviços temporários. Atividades destinadas ao autoconsumo familiar são transformadas em mercantis; por sua vez, a atividade agrícola não está mais orientada por um modo de vida, mas por relações contratuais de trabalho, tornando a atividade produtiva um negócio a ser administrado (Neves, 1997). Assim, a dupla atividade pode significar melhores condições de reprodução social, aí permitir que a pequena propriedade seja mantida em contexto em que seu desaparecimento parece ser seu destino.

Situação distinta vivem pequenos agricultores em contexto de pressão para a formação do assalariamento como forma social predominante da relação capital-trabalho, em determinada região. Isto aconteceu em lugares nos quais culturas intensivas em trabalho foram substituídas pela pecuária combinada com a policultura destinada ao autoconsumo ou à alimentação dos animais. Esta substituição gerou a expulsão de milhares de trabalhadores rurais em regime de parceira ou colonato. Aqueles que não migraram para as cidades tiveram de encarar, a um só tempo, a ausência dos cultivos de autoconsumo e assalariamento em condições adversas, dado que a demanda por trabalho na agropecuária é muito pequena. Assim, a permanência significou ter de aceitar condições desfavoráveis à sua existência como trabalhador livre e assalariado (Neves, 1997).

A associação de rendimentos com a renda agrícola é fenômeno antigo e tão recorrente que não pode caracterizar uma classificação específica, uma categoria particular de produtor, um modo especial de organizar a produção agrícola. A incorporação da atividade comercial e a eliminação de intermediários, as formas de luta política tendo em vista o direito à aposentadoria ou à pensão têm se constituído em frentes estratégicas de luta dos produtores agrícolas. Através delas eles têm tentado controlar o fluxo dos rendimentos e criar alternativas para a expansão dos meios de produção e da remuneração de seu trabalho (Neves, 1997)

A existência de mão de obra sobrando, paga com valores abaixo do custo de reprodução social em situação de especialização mercantil e rigidez da estrutura

fundiária, impõe a este trabalhador formas múltiplas de reprodução. A dupla atividade, nesta circunstância, ganha outro sentido: a transformação do assalariamento em atividade principal de um pequeno agricultor camponês transforma a propriedade da terra em subsídio do capital, permitindo que esta mão de obra seja explorada de forma sazonal e à base de baixos salários (Mauro, 2004). Em outras palavras, a economia de subsistência funciona de forma a auxiliar uma massa salarial insuficiente à reprodução da classe trabalhadora, regulando a expropriação e a reprodução dos camponeses em função das necessidades do próprio capital (Bernardo, 2009).

4.5 Considerações finais: rupturas e continuidades

As construções sociais do passado constituem aquilo que Milton Santos (2006) denomina rugosidades do espaço. Estas constituem o ambiente construído que preexiste e condiciona os modos de produção que se sucedem em dado lugar ou região. Assim, o espaço está impregnado de historicidade, expressando as formas pelas quais se distribui o processo de trabalho entre os sujeitos que integram uma sociedade (*op. cit.*). É neste sentido que se pode compreender o caráter inseparável do tempo e do espaço e a coexistência de elementos de diferentes tempos históricos em um mesmo lugar. Como pondera Lefebvre (2008, p. 13), “como existiriam descontinuidades absolutas sem continuidades subjacentes, sem suporte e sem processo inerente? Reciprocamente, como existiria continuidade sem crises, sem o aparecimento de elementos ou de relações novas?”

A análise das condições de vida e trabalho no campo requer, no entender dos autores deste trabalho, a análise rigorosa da relação dialética entre as rupturas e as continuidades. A ênfase na agricultura familiar e o projeto que este termo encerra conduziram, porém, ao abandono de todo o debate sobre expropriação e as formas de exploração da força de trabalho; suas formas diversas de reprodução precária no tempo e no espaço (Neves, 2005). Assim, os estudos sobre trabalho, em sua maior parte, transformaram-se em mera apologia do novo, isolados do contexto histórico; determinação simplória de transformações na base técnica do trabalho, extensão da precariedade urbana.

A idealização do campesinato, porém, é tão nociva quanto a apologia de sua extinção. Os grupos camponeses não são totalidades homogêneas e coesas. Pesquisas e etnografias continuam apontando para a invisibilização do labor doméstico – normalmente desempenhado pela mulher –, ao passo que o trabalho na roça ou no sítio – responsável pelo provimento dos bens de produção e parte dos bens de consumo – é reconhecido enquanto tal. Mesmo a criação de animais possui recorte de gênero. Enquanto os animais de maior porte – destinados ao transporte fora do mundo doméstico – competem ao pai e aos filhos mais velhos, os animais de pequeno porte e os bichos de terreiro são, em geral, cuidados pela mulher e pelas filhas. A unidade doméstica estrutura-se, desta forma, sob os domínios complementares do masculino e do feminino, hegemônico pelo primeiro

(Garcia Junior, 2002). O trabalho desempenhado pelos filhos e pelas filhas – enquanto continuarem residindo na casa dos pais – também não é visto como trabalho, mas como ajuda, e, por isto, todos estes integrantes do núcleo familiar compõem nos dados oficiais como não remunerados.

Na atual conjuntura, já não se pode falar pura e simplesmente de um camponês do passado, paralisados no tempo. Como nunca foram sujeitos isolados, sua permanência e sua reprodução social deram-se também por meio da combinação de continuidades e rupturas. Não é possível desconsiderar que os povos subalternizados do campo se relacionaram com as políticas de modernização incorporando alguns de seus elementos. Porém, as tendências recentes que apontam para a transnacionalização da extração e da plantação de matérias-primas em territórios tradicionalmente ocupados colocam em questão sua existência, sobretudo se considerando as fragmentação política e geográfica que os caracteriza (Bernardo, 2009).

A reprodução do capital é em escala ampliada, e o alargamento da proletarianização é a condição da própria existência do capital, o que torna inócua a luta pela preservação pontual da tradicionalidade ou das economias de subsistência (Fontes, 2010). Esta história, porém, ainda não tem desfecho. Como a vida e a política são irreduzíveis aos números e fórmulas matemáticas e a história, definitivamente, não acabou, serão os próprios povos do campo em luta que definirão seu destino.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: Hucitec; Anpocs; Editora UNICAMP, 1998.
- AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria nº 303, de 16 de julho de 2012. Fixa a interpretação das salvaguardas às terras indígenas a ser uniformemente seguida pelos órgãos jurídicos da administração pública. Brasília: AGU, 2012.
- A HOMOLOGAÇÃO e demarcação de terras estão, a cada dia, mais dramáticas para nós indígenas. **Correio da cidadania**, 1 out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/hFJSuw>>.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner. Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a proteção e o protecionismo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 63-71, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Voqq5e>>.
- APIB – ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. **Manifesto sobre a PEC 038/99, do senador Mozarildo Cavalcanti, a ser votada na CCJ do Senado Federal**. Brasília: APIB, 31 abr. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/TIbxyT>>.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 8 jan. 1996.

_____. Ministério Público Federal. **MPF/MS pede instauração de inquérito policial para apurar novo ataque a indígenas**. Brasília: MPF, 12. ago. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/DhLbY3>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! Brasília: MDS, nov. 2012b.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.775/2012, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o Art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012c.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 27, de 29 de novembro de 2012. Regulamenta o § 6º do Art. 231 da Constituição Federal de 1988, definindo os bens de relevante interesse público da União para fins de demarcação de terras indígenas. Brasília: Congresso Nacional, 2012a.

BECKER, Bertha; EGLER, Claudio Antonio Gonçalves. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BERNARDO, João. **Economia dos conflitos sociais**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. _____. **Falta vontade política para solucionar a questão indígena em Mato Grosso Sul**. Brasília: MPF, 4. jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/1t0f3g>>.

CARTA aos irmãos de dourados. **Cimi**, Brasília, 6 jul. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/kob6gK>>.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil**: dados de 2012. Brasília: Cimi, 2013a. Disponível em: <www.cimi.org.br/pub/viol/viol2012.pdf>.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental em assentamento de reforma agrária, e dá outras providências. Brasília: Conama, 2013.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo**: Brasil, 2012. Goiânia: CPT, abr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/cz6txb>>.

CRIANÇA Guarani Kaiowá morre após passar mal durante ataque de pistoleiros. **Cimi**, Brasília, 13 ago. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/gNa0jd>>.

DELGADO, Guilherme da Costa. Manifestações urbanas e questão agrária. **Correio da cidadania**, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/NafvtV>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

_____. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

_____. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Ícone; UNICAMP, 1985.

D'INCAO, Maria Conceição. Boias-frias, desafio para o sindicato rural. **Lua Nova**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 73-78, jan./mar.1985. Disponível em: <<http://goo.gl/i0LCcy>>.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: UNESP, 1997.

GARCIA JUNIOR, Afrânio. A sociologia rural no Brasil: entre escravos do passado e parceiros do futuro. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n.19, p. 40-71, out. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/tLWkxN>>. Acesso 10 jun. 2013.

GARCIA JUNIOR, Afrânio Raúl; HEREDIA, Beatriz. Campesinato, família e diversidade de explorações agrícolas no Brasil. In: GODOI, Emilia Pietrafesa *et al.* (Orgs.). **Diversidade do campesinato: expressões e categorias – estratégias de reprodução social**. v. 2. São Paulo: Unesp; Brasília: NEAD, 2009. p. 213-244. Disponível em: <<http://goo.gl/hXusTe>>.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Proposição teórico metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

GUARANI Kaiowá de 15 anos é assassinado com tiro na cabeça. **Unisinos**, São Leopoldo, 18 fev. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ft6I8q>>.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição da renda agrícola e sua contribuição para a desigualdade de renda no Brasil**. São Paulo: USP, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/JemxpD>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. A contribuição das atividades agrícolas e não agrícolas para a desigualdade renda no Brasil rural. *Economia aplicada*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 365-393, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v12n3/v12n3a02>>. Acesso em: 15 out. 2013.

IANNI, Octavio. Utopia camponesa. In: WELCH, Clifford A. *et al.* (Orgs.). **Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas**. São Paulo: UNESP; Brasília: NEAD, 2009. v. 1. Disponível em: <<http://goo.gl/7na9iO>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de Dados Agregados**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária. **Relatório**: Rel_0229. Brasília: Incra, 16 abr. 2013.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília: Incra; MDA, 2013.

ÍNDIOS, fazendeiros e MPF defendem indenização integral como solução para conflitos. **EBC**, 7. jun. 2013.

INVASORES começam a ser retirados de Terra Indígena Maráiwatsédé. **Repórter Brasil**, 11 dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/LJVTac>>.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Bancada ruralista aumenta**. Brasília: INESC, 10 jan. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/89bRH6>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. cap. 7.

_____. **Fatores de sucesso ou insucesso dos assentamentos rurais**: os projetos agroextrativistas nas ilhas de Abaetetuba e Belém. Brasília: Ipea, dez. 2012. Relatório preliminar de pesquisa.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea n. 18, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/gp1uFk>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea n. 19, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea n. 20, 2012.

KAGEYAMA, Angela. Mudanças no trabalho rural no Brasil: 1992-2002. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 71-84, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/6x6tFE>>.

LAURENTI, Antonio Carlos. **Terceirização dos trabalhos agrários e o novo rural**. Disponível em: <<http://goo.gl/QRK1fs>>. Acesso em: 10 set. 2013.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIMA, Jacob. Novos espaços produtivos e novas-velhas formas de organização do trabalho: as experiências com cooperativas de trabalho no Nordeste brasileiro. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 73, p. 91-110, dez. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/YrcBnH>>.

MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo *et al.* **O Censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados**. Brasília: MDA, 2012.

MAURO, Gilmar. **O campesinato no capitalismo**. São Paulo: [s.n.], 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/B1ozBF>>. Acesso em: 1º ago. 2013.

MEDEIROS, Leonilde. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MPF ajuíza recurso para que índios permaneçam em Pyelito Kue. **Brasil de fato**, 25 out. 2012. Disponível em: <www.brasildefato.com.br/node/11000>.

NEVES, Delma Pessanha. Campesinato e reenquadramento sociais: os agricultores familiares em cena. **Revista nera**, Presidente Prudente, ano 8, n. 7, p. 68-93, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/NRSGPi>>.

_____. Agricultura familiar e mercado de trabalho. **Estudos sociedade e agricultura**, n. 8, abril 1997, p. 7-24. Disponível em: <<http://goo.gl/CXTcwJ>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

NOTA sobre o suposto suicídio coletivo dos Kaiowá de Pyelito Kue. **Cimi**, Brasília, 23 out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/UHWsPC>>.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica da razão dualista/o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Nelson. Anti-reformismo, estabilidade e desarticulação social: espectros de um republicanismo oligárquico. *In*: GUEDES, Fabio; PINTO, E. C. (Orgs.). **(Des) ordem e regresso: o período do ajustamento neoliberal no Brasil (1990-2000)**. São Paulo: Mandacarú-Hucitec, 2009.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos Avançados**, v. 3, n. 7, São Paulo, set./dez. 1989.

PICOLLOTO, Everton Lazaretti. **As mãos que alimentam a nação**: a agricultura familiar, sindicalismo e política. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

RAMOS, Pedro. Questão agrária, salários, política agrícola e modernização da agropecuária brasileira. *In*: RAMOS FILHO, Luiz Octavio; ALY JUNIOR, Osvaldo (Eds.). **Questão agrária no Brasil**: perspectiva histórica e configuração atual. São Paulo: Incra, 2005.

REPÓRTER BRASIL. **Em terras alheias**: a produção de soja e cana em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul. São Paulo: Repórter Brasil, 2012. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/emterrasalheias.pdf>>.

RIBEIRO, Maíra; TSIRUIA, Aquilino. Cacique Damião de Maráiwatsédé sofre ameaça em Bom Jesus do Araguaia, MT. **Maráiwatsédé**: a terra é dos xavante, 20 mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/KtB8EB>>.

SANTOS, Luís Rogério Cosme Silva Santos. Saúde do trabalhador e qualidade de vida no centro do debate sobre política pública de desenvolvimento regional na Bahia: o caso do ramo calçadista. **Saúde coletiva**, Editorial Bolina, v. 41, n. 7, p. 146-151, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/G592r4>>.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2006.

SCHNEIDER, Sérgio; XAVIER, Leonardo (Coords.). **Pluriatividade e plurirrendimentos nos estabelecimentos agropecuários do Brasil e das regiões Sul e Nordeste**: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. Brasília: Ipea, 2013.

SEPULTAMENTO de indígena assassinado tem acordo por intermédio do MPF/MS. **Paranhos**, 17 jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/gYXTDF>>.

SILVA, Alexandra Barbosa. **Nota do Grupo Técnico da Funai para identificação e delimitação das terras kaiowa da margem esquerda do rio Iguatemi (“Iguatemi-pegua”), Mato Grosso do Sul, a respeito dos tekoha Pyelito e Mbarakay**. Brasília: Funai, mar. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/URV1qL>>.

SILVA, José Afonso. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. *In*: SANTILLI, Juliana (Coord.). **Os direitos indígenas e a constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1993.

SILVA, José Graziano. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

TRF-3 pede a prisão de quatro envolvidos no assassinato de Nísio Gomes Guarani-Kaiowá; os acusados estão foragidos. **Cimi**, Brasília, 27 maio 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/6bGMLd>>.

VALLE. Raul Silva Telles do (Org). **Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas**: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico. São Paulo: ISA; Forest Trends, set. 2010.

WAISELFISZ, J. **Mapa da violência 2011**: os jovens do Brasil. MJ; Instituto Sangari. Disponível em: <www.mapadaviolencia.gov.br>.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Olhares sobre o rural brasileiro. **Revista raízes**, Campina Grande, v. 23, n. 1-2, p. 82-98, jan./dez. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/nkUcib>>.

WILKINSON, John. **O Estado, a agricultura e a pequena produção**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas sociais, 2008. Disponível: <<http://goo.gl/7Z0tTn>>.

IGUALDADE RACIAL

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo tratar da situação social da população negra, com especial atenção para as políticas públicas – notadamente em nível federal – que ofereçam mecanismos de enfrentamento às desigualdades raciais e de promoção da igualdade de resultados e oportunidades.

O reconhecimento, pela sociedade civil e pelo Estado, do forte viés racial na expansão dos homicídios no país, especialmente de jovens negros, constitui um marco importante na luta dos movimentos sociais organizados. Este cenário obteve grande destaque nos últimos anos. Em 2012, foi lançado o plano Juventude Viva, do governo federal, que tenta enfrentar este contexto de extrema violência que resulta em milhares de vidas perdidas e na redução da expectativa de vida de homens negros.

O lançamento do Plano Juventude Viva será abordado na seção de *Fatos relevantes*, que também trata da publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Escolar Quilombola (DCNEEQs). Resultado de uma longa trajetória de debates técnicos e de luta política pelo reconhecimento de suas especificidades, as diretrizes para a educação quilombola buscam normatizar os sistemas de ensino com orientações para desenvolvimento de processo educativo que considere a história, a territorialidade e a participação das comunidades quilombolas na escola.

Na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, priorizou-se a análise da implementação da Lei nº 10.639/2003, tendo em vista que esta norma completou dez anos de existência no início de 2013. De suma importância para o enfrentamento do racismo na educação e no imaginário social, a existência de importantes marcos legais para esta medida contrasta com limitado nível de implementação e de informações que permitam acompanhamento e avaliação da sua efetividade.

Por fim, o *Tema em destaque* tem como eixo o trabalho. Optou-se por analisar as implicações das mudanças, em geral positivas, do mercado de trabalho para a população negra e para os jovens, em especial. Nesse sentido, um cenário de melhorias nos indicadores sociais para a população negra contrasta com o aumento da vulnerabilidade da juventude negra, que tem nos expressivos e crescentes níveis de homicídio seu indicador mais extremo.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Juventude negra e violência: Plano Juventude Viva

Os dados da violência letal no Brasil são alarmantes, sobretudo com relação à mortalidade de um grupo específico: os jovens.¹ Neste grupo, destacam-se as altas taxas de homicídio de jovens negros. As maiores taxas de vitimização da população negra reafirmam as desigualdades raciais. No Brasil, a taxa de homicídios de jovens negros em 2010 foi de 72,0² (Datasus, 2010). Enquanto a taxa de homicídios de jovens brancos no Brasil, entre 2002 e 2010, diminuiu de 40,6 para 28,3, a mesma taxa para jovens negros, que já era alta, aumentou de 69,6 para 72,0 (Waiselfisz, 2012). Como destaca o *Mapa da violência 2012*, “(...) a tendência geral desde 2002 é queda do número absoluto de homicídios na população branca e aumento nos números da população negra. E essa tendência se observa tanto no conjunto da população quanto na população jovem.” (Waiselfisz, 2012, p. 9).

Diante desse cenário, as reações dos movimentos sociais à questão dos homicídios de jovens negros se intensificaram ao longo do tempo e influenciaram os debates no âmbito governamental. No âmbito dos movimentos de juventude negra, houve iniciativas, como, entre outras,

a campanha nacional contra o genocídio/extermínio da juventude negra, coordenada pelo Fórum Nacional de Juventude Negra; campanha “Reaja ou será Morto, será morta”; campanha nacional contra a violência e extermínio de jovens, coordenada pela Pastoral da Igreja Católica; Marcha Estadual contra o Extermínio da Juventude Negra do Espírito Santos (Fejunes) (Ipea, 2013, p. 320).

Por sua vez, o debate em torno de políticas para juventude foi se consolidando, a exemplo de iniciativas como a Comissão Especial de Políticas Públicas para Juventude, na Câmara dos Deputados, com audiências realizadas em 2003, e o Grupo Interministerial de Juventude, que favoreceram diagnóstico basilar para a Política Nacional de Juventude. Um dos resultados do diálogo das demandas dos movimentos sociais com o governo foi a criação, em 2005, da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). O Conjuve, com participação do governo e de organizações da sociedade civil, foi um avanço no efetivo diálogo com os jovens para plena participação na elaboração, avaliação, proposição e execução de políticas públicas de juventude e, para a questão racial, em particular.³

1. De acordo com o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), são jovens aqueles com idade entre 15 e 29 anos, considerando-se jovem-adolescente aquele que tem idade entre 15 e 17 anos; jovem-jovem, entre 18 e 24 anos; e jovem-adulto, entre 25 e 29 anos (Brasil, 2013e).

2. Homicídios por 100 mil habitantes negros de 15 a 29 anos em 2010 (Datasus, 2010).

3. Ramos apresenta uma classificação para políticas públicas de juventude, com especificações para política pública para juventude negra como: “*Focada*, aquela que foi pensada para atingir e voltada exclusivamente para um público negro, enquanto um segmento específico; *ocasional*, aquela ação que possui uma incidência ocasional sobre a população negra; *com recorte*, aquela que possui públicos diversificados, mas têm modalidades, critérios ou recorte de geração voltados à juventude” (Morais e Ramos, 2013, p. 117 *apud* Ramos, 2011, p. 39).

A articulação promovida durante o I Encontro Nacional dos Jovens Negros (Enjuve), em 2007, foi fundamental para se pensar políticas públicas não apenas sensíveis à questão da juventude, mas também que incorporassem as demandas específicas da juventude negra. No ano seguinte, em 2008, a I Conferência Nacional de Juventude aprovou setenta resoluções e estabeleceu 22 prioridades. Entre elas, “a resolução mais votada foi sobre a juventude negra” (Garcia, 2008, p. 10).

1 – Reconhecimento e aplicação, pelo poder público, transformando em políticas públicas de juventude as resoluções do 1º Encontro Nacional de Juventude Negra (Enjuve), sobre os direitos da juventude negra, priorizando as mesmas como diretrizes étnico/raciais de/para/com as juventudes (Caderno de resoluções, 2008, p. 18).⁴

No tema *jovens negros e negras*, são apresentadas mais outras duas resoluções relacionadas:

i) responsabilizar o Estado e implementar políticas específicas de extinção do genocídio cotidiano da juventude negra que se dá pelas políticas de segurança pública, ação das polícias (execução sumária de jovens negros/as e tortura), do sistema prisional e a ineficácia das medidas socioeducativas que violam os direitos humanos; e de saúde, que penaliza especialmente a jovem mulher negra;

ii) aprovação imediata do Estatuto da Igualdade Racial, com a criação de um fundo governamental para o financiamento de suas políticas (Caderno de resoluções, 2008, p. 31).⁵

Em 2011, o Fórum Direitos e Cidadania, na Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), elegeu alguns temas prioritários e organizou “salas de situação”, que consistiram em espaços de debate e articulação de políticas com participação de representantes de vários ministérios e órgãos públicos. Nesse contexto, o tema da violência contra jovens negros foi abordado em uma sala de situação específica, resultando nos primeiros desenhos do Programa Juventude Viva. No mesmo ano, a II Conferência Nacional da Juventude, realizada em dezembro de 2011, indicou, entre quatro prioridades, o enfrentamento à violência contra a juventude negra (Brasil, 2013g).⁶

4. Entre as deliberações da conferência, foram estabelecidas 22 prioridades nos seguintes temas, em ordem hierárquica: jovens negros e negras; educação básica, elevação da escolaridade; fortalecimento institucional; meio ambiente; esporte; juventude do campo; trabalho; educação superior; cultura; política e participação; jovens mulheres; segurança; política e participação; outros temas; fortalecimento institucional; povos e comunidades tradicionais; cultura; cidadania GLBT; jovens com deficiência; jovens do campo; segurança; e cultura.

5. Os temas das setenta resoluções aprovadas são: educação superior; educação profissional e tecnológica; educação básica e ensino médio; educação básica, elevação da escolaridade; trabalho; cultura; sexualidade e saúde; meio ambiente; política e participação; tempo livre e lazer; esporte; segurança; drogas; comunicação e inclusão digital; cidades; família; povos e comunidades tradicionais; jovens negros e negras; cidadania GLBT; jovens mulheres; jovens com deficiência; fortalecimento institucional da política; jovens no campo; e outros temas.

6. As outras prioridades foram: coordenação das políticas para juventude; mais equipamentos públicos para juventude; e políticas para juventude rural.

Ademais, o debate em torno do combate às altas taxas de homicídio contra jovens negros foi incorporado no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, sob a forma de programas no âmbito da Presidência da República, pela atuação da SNJ e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), e do Ministério da Justiça (MJ). O quadro 1 apresenta somente os objetivos dos programas em que foram verificadas metas e iniciativas diretamente relacionadas ao Plano Juventude Viva ou à mortalidade de jovens negros. O plano é mencionado em meta e em iniciativa de programa da Presidência da República, assim como em iniciativa da SEPPIR. No entanto, chama a atenção que o plano não seja mencionado em programas do MJ, salvo por referência a atuação em territórios pobres de maioria negra e à promoção de programas de combate ao racismo institucional, com destaque para formação de agentes de segurança pública.

QUADRO 1
Plano Juventude Viva no PPA 2012-2015

Órgão responsável	Programa/objetivo	Metas	Iniciativas
SGPR/SNJ	Autonomia e emancipação da juventude Articular a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra	Apoiar a consolidação de redes de jovens para desenvolvimento de ações que visem à superação da cultura da violência	Construção do Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra, com ênfase na elaboração de diagnóstico sobre a mortalidade da juventude negra, no estabelecimento de pacto com entes federados e na participação da sociedade civil
		Implantar mecanismo de denúncia, notificação e monitoramento da mortalidade e violência contra a juventude negra	Realização de campanhas de comunicação e sensibilização sobre a gravidade da mortalidade da juventude negra, com o objetivo de combater o racismo, desconstruir estereótipos e promover valores de igualdade racial
		Promover a adesão de todos os estados brasileiros ao Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra	
		Realizar campanhas de comunicação e sensibilização sobre racismo, com foco na reversão dos estereótipos que atingem a juventude negra, em todas as Unidades da Federação (UFs)	
SEPPIR	Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	Reduzir as mortes por homicídio na juventude negra	Apoio e acompanhamento de medidas de proteção a crianças, adolescentes e jovens negros(as) em situação de vulnerabilidade social
	Estabelecer pactos intersetoriais e interinstitucionais que revertam as altas taxas de mortalidade precoce na população negra, garantindo o seu direito à vida		Elaboração e implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra contemplando estímulo à criação e à promoção de ações que revertam a banalização da violência e a morte precoce

(Continua)

(Continuação)

Órgão responsável	Programa/objetivo	Metas	Iniciativas
Ministério da Justiça	Segurança pública com cidadania Ampliar a presença do Estado em territórios com elevados índices de vulnerabilidade social e criminal, por meio de ações multissetoriais de segurança, justiça e cidadania, combinando ações repressivas qualificadas e ações sociais de segurança, para a superação da violência e redução dos crimes letais intencionais contra a vida	Reduzir os índices de letalidade na atuação dos profissionais de segurança pública e privada, desenvolvidas principalmente nos territórios pobres e de maioria negra, visando a eliminação da letalidade	Promover programas de combate ao racismo institucional nas corporações de segurança pública e fortalecer a abordagem da temática racial na formação de agentes de segurança pública e privada

Fonte: Brasil (2013, p. 3) e SEPIIR.

2.1.1 Primeira etapa e implementação do plano

O Plano Juventude Viva foi lançado em 27 de setembro de 2012, em Maceió, Alagoas, onde foi estabelecida sua primeira etapa. Naquele momento, uma matriz com as estratégias para o Plano de Enfrentamento à Violência contra a Juventude Negra foi apresentada ao governo de Alagoas e demais municípios alagoanos integrantes – Maceió, Arapiraca, Marechal Deodoro e União dos Palmares –, à sociedade civil e aos jovens ali representados, especialmente aos movimentos sociais da juventude negra. Dois meses depois, nos dias 27 e 28 de novembro, em Brasília, ocorreu o encontro Plano Juventude Negra, Juventude Viva: Diálogos Governo e Sociedade Civil, com o objetivo de “realizar a devolutiva do governo federal ao conjunto dos representantes de entidades da sociedade civil e conselhos de políticas públicas que contribuíram com o processo de formulação do Plano Juventude Viva” (Brasil, 2012, p. 5). O encontro também serviu para discutir os demais aspectos da construção do plano e a manutenção do diálogo com a sociedade civil por meio de três instrumentos participativos: o Fórum de Monitoramento Participativo Juventude Viva, a Rede Juventude Viva e a Campanha Juventude Viva (Brasil, 2012).

O lançamento do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Juventude Negra/Plano Juventude Viva foi essencial para a implementação daquelas prioridades estabelecidas no I Enjuve. O plano conta com quatro eixos e respectivas ações:

1. Desconstrução da cultura de violência: Ações – Rede Juventude Viva, campanha de combate à banalização da violência contra jovens negros e Núcleo de Prevenção de Violência e Promoção da Saúde.
2. Inclusão, emancipação e garantia de direitos: Ações – Programas como Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo), Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano), Vivajovem.com, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Edital Juventude, Prêmio Hip Hop, Programa Universidade para Todos (Prouni) e Agentes Culturais Jovens.

3. Transformação de territórios: Ações – Usinas Culturais, Programa Mais Educação, Estação da Juventude, Núcleo Ecosol para Juventude, Programa Escola Aberta, Ensino Médio Inovador, Praças do Esporte e Cultura, Programa Segundo Tempo, Legados da Copa, Academias de Saúde e Consultórios de Rua.
4. Aperfeiçoamento institucional: Ações – Formação de agentes de segurança e agentes penitenciários, lançamento de novos procedimentos operacionais de abordagem policial, matriz curricular renovada das polícias, Projeto de Lei (PL) Auto de Resistência, criação do Disque Igualdade Racial, acesso à justiça, pactos com órgãos da justiça e defensorias para promoção do direito à justiça dos jovens negros. Este eixo está estruturado em seis grandes áreas: saúde, cultura, trabalho e emprego, justiça, educação e esporte.

Foram priorizadas algumas localidades para início das ações do plano. Assim, o primeiro fator para escolha de Alagoas foram os dados relativos à violência contra jovens negros. Este estado ostentava a maior taxa de homicídios na população negra – 80,5 homicídios por 100 mil habitantes –, enquanto a taxa relativa à população branca foi de 4,4 (ano).⁷ Conforme o Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS), a taxa de homicídios de jovens (total) na capital do estado, Maceió, era de 275,5, enquanto a taxa para jovens negros era de 332,1 no mesmo ano. Alagoas também possuía o segundo pior índice de vitimização negra,⁸ antecedido apenas pela Paraíba (Waiselfisz, 2012). O segundo fator para a escolha foi o estado ter sido o primeiro a receber o Programa Brasil Mais Seguro,⁹ do Ministério da Justiça, que objetiva a redução da criminalidade violenta.

Em Alagoas, a estratégia experimental de implementação do plano incluiu iniciativas e programas de governo direcionados à redução da vulnerabilidade de jovens.¹⁰ Oito ministérios, governo de Alagoas e os municípios de Maceió, Arapiraca, Marechal Deodoro e União dos Palmares, além do Tribunal de Justiça, do Ministério Público (MP) e das defensorias e organizações da sociedade civil,

7. Seguindo por Espírito Santo (65), Paraíba (60,5), Pará (55,1) e Pernambuco (54,6).

8. "As taxas de vitimização negra, calculados para as Unidades da Federação, resultam da relação entre as taxas de homicídios de brancos e as taxas de negros. O que esse índice nos diz? Em que proporção existem mais vítimas de homicídios negros do que brancas. Se a taxa é zero, morre a mesma proporção de negros e brancos. Se o índice é negativo, morrem proporcionalmente mais brancos que negros. Se for positivo, morrem mais negros que brancos. Assim, um índice nacional de vitimização de 65,4 no ano 2002, - (...), indica que, nesse ano, morreram proporcionalmente 65,4% mais negros do que branco" (Waiselfisz, 2012, p. 14). A explicação completa da taxa de vitimização negra foi mantida para ser fiel à explicação do autor Julio Jacobo Waiselfisz.

9. O Programa Brasil Mais Seguro, do Ministério da Justiça (MJ), foi lançado em Alagoas em 27 de junho de 2012, com o objetivo de reduzir a criminalidade e a impunidade. Com participação da Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Civil (PC), Força Nacional de Segurança Pública e de investimentos de aproximadamente R\$ 25 milhões. Informações disponíveis em: <<http://goo.gl/Xr1qa6>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

10. Ao todo são 35 iniciativas e 25 programas de governo.

foram os parceiros do plano. Neste estado, o plano seguiu os quatro eixos indicados; contava com algumas ações e programas já estabelecidos pelos parceiros, além de promover novas ações, como a Campanha Contra Banalização da Violência e a Rede Juventude Viva.

Após o início da experiência-piloto, o plano passará a atuar em 132 municípios prioritários, classificados conforme indicadores de violência contra a juventude negra, dos quais os dez primeiros são: Salvador (BA), Maceió (AL), Rio de Janeiro (RJ), Manaus (AM), Belém (PA), Recife (PE), Brasília (DF), Ananindeua (PA), Fortaleza (CE) e Belo Horizonte (MG) (Brasil, 2013g). Em 2013, o plano foi expandido para a Paraíba e para o Distrito Federal, e há previsão de ampliação, até 2014, para São Paulo, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Pará.

2.1.2 Desafios ao Plano Juventude Viva

Se para Fernanda Papa, coordenadora do plano na SNJ, o primeiro grande desafio estava na articulação com os territórios,¹¹ para Felipe Freitas,¹² gerente da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas da SEPPIR, há mais três desafios imputados ao Plano Juventude Viva. “O primeiro desafio do plano é incidir nos ministérios”, portanto, deixar de ser uma ação da SEPPIR em parceria com a SNJ, para ser uma ação do governo federal. De modo que, após seu lançamento, o plano possa servir como ação transversal e concatenada entre os ministérios. O segundo está relacionado à “manutenção do espaço para articulação e presença da sociedade civil. Um exemplo é a contribuição do movimento negro, que discute a questão do genocídio de jovens, negros há mais de 30 anos, porque já discutia o genocídio da população negra”. O terceiro desafio é a “incidência no sistema de justiça para coibir a violência institucional, principalmente a policial”. Neste último, duas questões merecem particular consideração: em primeiro lugar, uma vez que a gestão do sistema policial é de competência estadual, cabe contínuo diálogo do governo federal com os estados no tocante aos elementos de implantação do plano que envolvem a atuação das polícias; em segundo lugar, uma vez que, no âmbito federal, o diálogo direto com as polícias é prerrogativa do MJ, cabe à coordenação do Plano Juventude Viva promover maior sintonia de ações com o MJ e com os demais atores de segurança pública. Percebe-se então que um dos pontos nevrálgicos é o diálogo dos gestores que coordenam as ações e os programas inclusos no plano com os atores estaduais e federais relacionados às questões de segurança pública, juventude e igualdade racial.

Com o primeiro ano do Plano Juventude Viva em Alagoas, a SNJ e a SEPPIR disponibilizaram o relatório com o balanço deste período. Para as secretarias, o primeiro efeito do plano é “o reconhecimento, por parte de diferentes sujeitos

11. Entrevista realizada em maio de 2013.

12. Entrevista realizada em junho de 2013.

políticos, do racismo como um dos determinantes da maior vulnerabilidade da juventude negra à violência” (Brasil, 2013, p. 3). O encorajamento ao diálogo dos movimentos negros e juvenis com a gestão local do plano, por meio dos conselhos de promoção da igualdade racial e de juventude e do comitê gestor, além da reorientação de políticas com foco na especificidade na condição juvenil e das desigualdades fundadas no racismo institucional, são outros resultados apontados.

Haja vista não constar, nem nas ações dos quatro eixos do Plano Juventude Viva, nem no relatório de um ano do lançamento do plano, menção direta à questão da segurança pública como tema específico, pode-se afirmar que o plano se limita a reunir um conjunto de ações com propósito de enfrentar as altas taxas de homicídio de jovens negros nos municípios-prioridade, sem interagir nos efeitos estruturais da questão da segurança pública. Ao apresentar a articulação das ações e dos programas anteriormente desenvolvidos como atividade principal, o Plano Juventude Viva distingue-se por uma especificidade que, mesmo não sendo divergente de outros planos do governo, exprime uma visão ímpar da política em que uma situação transversal imputa articulação e coordenação das ações e dos programas igualmente relevantes em comparação com as ações *strictu sensu*. Os próprios gestores envolvidos no cotidiano do Plano Juventude Viva alertam para este aspecto do diálogo entre os entes como um dos desafios ao plano, especialmente porque as ações e os programas em sua maioria já eram executados pelos ministérios parceiros. Houve então o direcionamento destas atividades para os municípios-prioridade, e, nestes, para o público destinatário específico das ações: a juventude negra. Essa estratégia de priorização contrasta com a forma de apresentação das ações e dos programas relativos à segurança pública no PPA 2012-2015, que, como foi indicado, mostra-se pouco sensível à questão das exorbitantes taxas de homicídio da juventude negra no Brasil.

2.2 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola (DCNEEQ)

Em meio às comemorações do Dia Nacional da Consciência Negra em 2012, foi homologado o parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) que aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica.¹³

Essas Diretrizes Curriculares Nacionais visam estabelecer orientações para o desenvolvimento da educação escolar quilombola, o que tanto representa a culminância de uma trajetória de debates e reconhecimento como aponta para o início de nova etapa na efetivação de direitos para este segmento.

13. Resolução CNE nº 8, de 20 de novembro de 2012.

Com origem que data do período escravocrata, constituídas por movimentos de resistência dos negros no país, as comunidades quilombolas padeceram, ao longo da história, de sistemática perseguição e posterior invisibilidade e abandono. Ainda que boa parte destes grupos desenvolvesse estreitas relações com vários outros setores sociais, foram relegados à margem dos avanços sociais, da efetivação dos direitos e da “história”.

Por meio da atuação do movimento social, notadamente o segmento negro, e com a organização do movimento quilombola, o Estado reconheceu seus direitos culturais e materiais na Constituição Federal de 1988 (CF/88).¹⁴ Ainda assim, não são poucos nem triviais os obstáculos que se apresentam para efetivação dos direitos dessas comunidades (Ipea, 2013). Na medida em que seus direitos fundiários foram reconhecidos, ainda que com limitada implementação, as comunidades quilombolas passaram a protagonizar conflitos relevantes no cenário brasileiro atual. Como destaca Arruti (2010, p. 28), “de quase folclóricos, enfim, os quilombolas tornaram-se ativistas incômodos, localizados no mapa político nacional em algum lugar entre trabalhadores sem-terra, os indígenas, as favelas e os universitários cotistas”.

A busca pela efetivação dos direitos quilombolas é analisada por Arruti (2010) por meio de duas perspectivas. Uma concepção que se baseia no reconhecimento da exclusão sistemática sofrida por estas comunidades, da qual decorre sua atual situação social, via de regra vulnerabilizada, e que, por esta razão, justifica o empenho de esforços de compensação e reparação por meio de acesso diferenciado a políticas universais. A outra perspectiva se dá pelo reconhecimento das especificidades desses grupos e da implementação de políticas singulares que deem conta de lidar com suas particularidades.

Nesse sentido, o campo da educação, em que as medidas afirmativas para esse segmento já se faziam presentes, avança com o reconhecimento da necessidade de uma abordagem específica para a educação escolar quilombola. As DCNEEQs representam, por conseguinte, um progresso neste caminho.

Cabe pontuar as ações do Ministério da Educação (MEC) integrantes do Programa Brasil Quilombola, que propõem promover maior e melhor acesso à educação pelos membros de comunidades quilombolas. Além de ações ordinárias direcionadas a todas as escolas, ainda que com atenção ao atendimento das comunidades quilombolas, destacam-se diretrizes especialmente direcionadas a este segmento, como a distribuição de material didático específico ou ainda o incentivo financeiro propiciado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que reverte recursos superiores para escolas que recebem alunos quilombolas¹⁵ (Brasil, 2013f).

14. Especificamente os Artigos 215 e 216 e o Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

15. “O valor do repasse da merenda escolar aos municípios que identificam a ação às comunidades quilombolas é superior ao repasse universal. Desse modo, as escolas que possuem alunos quilombolas tiveram o valor ampliado de R\$ 0,34 para R\$ 0,60.” (Brasil, 2013f, p. 45).

Com efeito, a proposta de uma educação diferenciada para esses grupos há tempo se fazia presente nas demandas dos movimentos sociais. Ainda que a situação escolar quilombola estivesse abarcada pela modalidade de educação no campo,¹⁶ com a qual comungava princípios e questões comuns, há elementos distintivos importantes. Como destaca Gomes (2012, p. 22), “incide sobre os quilombolas algo que não é considerado como uma bandeira de luta dos povos do campo: o direito étnico”, que envolve territorialidade, história, memória e cultura desse segmento.

Considerando esta singularidade, Moura (2011) aponta que, desde o I Encontro Nacional Quilombola, em 1995, por ocasião da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida, a demanda por uma educação que respeitasse as especificidades destas comunidades estava presente. No Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Etnicorraciais (Brasil, 2009), aprovado em 2009, a demanda por uma atenção específica para este segmento estava igualmente posta.

No entanto, a autora destaca a Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010 como marco na inclusão da temática da diversidade: “A educação das relações etnicorraciais, a educação indígena, a educação quilombola, a educação do campo, o gênero e a diversidade sexual, as pessoas com deficiência passaram a ser entendidas como expressões da diversidade e constituintes do direito à educação” (Moura, 2011, p. 7).¹⁷

16. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), inclui, entre as populações do campo, os quilombolas.

17. Na Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010, estas foram as deliberações específicas para a educação quilombola: “a) Garantir a elaboração de uma legislação específica para a educação quilombola, com a participação do movimento negro quilombola, assegurando o direito à preservação de suas manifestações culturais e à sustentabilidade de seu território tradicional. b) Assegurar que a alimentação e a infraestrutura escolar quilombola respeitem a cultura alimentar do grupo, observando o cuidado com o meio ambiente e a geografia local. c) Promover a formação específica e diferenciada (inicial e continuada) aos/às profissionais das escolas quilombolas, propiciando a elaboração de materiais didático-pedagógicos contextualizados com a identidade etnicorracial do grupo. d) Garantir a participação de representantes quilombolas na composição dos conselhos referentes à educação, nos três entes federados. e) Instituir um programa específico de licenciatura para quilombolas, para garantir a valorização e a preservação cultural dessas comunidades étnicas. f) Garantir aos professores(as) quilombolas a sua formação em serviço e, quando for o caso, concomitantemente com a sua própria escolarização. g) Instituir o Plano Nacional de Educação Quilombola, visando à valorização plena das culturas das comunidades quilombolas, a afirmação e manutenção de sua diversidade étnica. h) Assegurar que a atividade docente nas escolas quilombolas seja exercida preferencialmente por professores(as) oriundos(as) das comunidades quilombolas” (Brasil, 2010a, p. 131-132).

No mesmo ano, foi publicada a Resolução CNE/CEB nº 4/2010, que definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a educação básica e incluiu, nos seguintes termos, a Educação Escolar Quilombola (EEQ) como uma modalidade desse nível de educação:

Art. 41. A Educação Escolar Quilombola é desenvolvida em unidades educacionais inscritas em suas terras e cultura, requerendo pedagogia própria em respeito à especificidade étnico-cultural de cada comunidade e à formação específica de seu quadro docente, observados os princípios constitucionais, a base nacional comum e os princípios que orientam a Educação Básica brasileira.

Parágrafo único. Na estruturação e no funcionamento das escolas quilombolas, bem como nas demais, deve ser reconhecida e valorizada a diversidade cultural (Brasil, 2010b).

Em seguida, verifica-se a intensificação do debate sobre o tema, com a realização de seminários nacionais e regionais, desenvolvimento de processos de construção de diretrizes curriculares estaduais e municipais e com a realização, ainda em 2010, do I Seminário Nacional de Educação Quilombola¹⁸ (Moura, 2011; Gomes, 2012).

Nesse mesmo ano, é criada, no âmbito do CNE, a comissão responsável pela elaboração das DCNEEQs.¹⁹ Para assessorá-la, foi instituída outra comissão, integrada por representantes de comunidades quilombolas, da SEPIR e do MEC. Durante o ano seguinte, a comissão do CNE coordenou e realizou três audiências públicas, com o intuito de colher subsídios para consolidação das diretrizes. A oitava das audiências permitiu angariar dados da realidade das comunidades quilombolas, que não apenas se relacionavam aos aspectos ligados à diversidade cultural nos sistemas de ensino, mas também abordavam elementos cruciais relativos à precariedade das escolas que recebem estudantes quilombolas, dentro e fora de seus territórios (Gomes, 2012).

Como ilustram os dados do censo escolar (tabela 1), um número importante de escolas não tem acesso à internet, a qualquer modalidade de esgoto sanitário ou à energia elétrica. No entanto, a realidade é que as condições oferecidas pela escola não destoam muito da situação vivida, de forma geral, por grande parte das comunidades quilombolas e de estabelecimentos escolares da zona rural.²⁰

Essas condições precárias, sem dúvida, cerceiam o direito à educação por parte de muitos estudantes quilombolas, alimentando o perverso ciclo de exclusão e vulnerabilidade.

18. Organizado pelo MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi).

19. Conforme Portaria CNE/Câmara de Educação Básica (CEB) nº 5/2010.

20. Ver seção *Situação do domicílio quilombola*, em Brasil (2013f, p. 9).

TABELA 1
Estabelecimentos escolares por localização, segundo características diversas – Brasil (2012)

Características selecionadas	Estabelecimentos ¹					
	Quilombolas		Rurais		Todos	
Total de estabelecimentos	1.997	%	74.112	%	192.676	%
Local de funcionamento						
Salas de outras escolas	47	2,4	1.842	2,5	5.725	3,0
Abastecimento de água						
Água consumida pelos alunos – não filtrada	298	14,9	13.358	18,0	22.222	11,5
Rede pública	551	27,6	18.434	24,9	129.910	67,4
Cacimba/cisterna/poço	355	17,8	19.708	26,6	22.816	11,8
Fonte/rio/igarapé/riacho/córrego	213	10,7	11.837	16,0	12.191	6,3
Inexistente	393	19,7	7.913	10,7	8.158	4,2
Abastecimento de energia elétrica						
Rede pública	1.754	87,8	60.359	81,4	178.812	92,8
Gerador ou outras alternativas	80	4,0	3.941	5,3	4.394	2,3
Inexistente	169	8,5	10.130	13,7	10.181	5,3
Esgoto sanitário						
Rede pública	96	4,8	3.443	4,6	85.394	44,3
Fossa	1.636	81,9	60.125	81,1	99.362	51,6
Inexistente	271	13,6	10.778	14,5	11.052	5,7
Destinação do lixo						
Coleta periódica	442	22,1	17.535	23,7	134.487	69,8
Queima	1.417	71,0	49.841	67,3	52.990	27,5
Acesso à internet	264	13,2	9.126	12,3	107.872	56,0

Fonte: Censo Escolar 2012/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

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

Nota: ¹ Estabelecimentos em áreas remanescentes de quilombos, estabelecimentos em zona rural e todos os estabelecimentos.

2.2.1 Educação escolar quilombola

Como ressalta Miranda (2012), o debate em torno da EEQ situa-se na trajetória de discussão da função social da escola iniciada na década de 1980, ao longo da qual, entre variadas demandas por democratização, os movimentos identitários denunciam o papel da educação escolar na reprodução das desigualdades e reivindicam a ressemantização dos conteúdos ofertados e das narrativas sobre sua participação na história nacional.

Nesse contexto, no âmbito da EEQ, o desenvolvimento das DCNs visou orientar os sistemas de ensino para implementar uma educação que considerasse

a realidade dos quilombos, suas histórias, suas origens e sua realidade atual – em conjunto com seus sujeitos. A aplicação destas diretrizes não se restringe às escolas situadas em comunidades remanescentes de quilombos, mas compreende também estabelecimentos de ensino que atendem alunos oriundos desses territórios.

Escolas quilombolas, segundo as DCNs, são os estabelecimentos localizados em território quilombola reconhecido pelos órgãos públicos responsáveis.²¹ Segundo dados do Censo da Educação Básica 2012 (tabela 2), há 1.997 estabelecimentos escolares localizados em áreas remanescentes de quilombos.²²

TABELA 2
Número de estabelecimentos e matrículas em área remanescente de quilombos, por localização e dependência administrativa, segundo a região geográfica (2012)

Região geográfica	Estabelecimentos e matrículas em área remanescente de quilombos									
	Estabelecimentos					Matrículas				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	1.997	1	106	1.875	15	212.987	163	37.587	173.518	1.719
Brasil (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Norte	17	-	25	17	7	13	-	10	14	1
Nordeste	64	100	34	65	73	66	100	54	69	68
Sudeste	12	-	27	11	13	13	-	26	10	17
Sul	3	-	3	3	-	3	-	1	3	-
Centro-Oeste	4	-	11	4	7	5	-	9	4	14

Fonte: Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED/INEP/MEC) (INEP, 2013).
Obs.: 1. O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de uma etapa/modalidade de ensino.
2. Estabelecimentos em atividade.

As escolas quilombolas, de acordo com esse levantamento, representam apenas 1% do total de estabelecimentos de educação básica no país e apenas 0,42% das matrículas nessa fase (212.987 matrículas em 2012). Concentram-se na

21. Conforme Artigo 1º IV da Resolução nº 8/2012 (Brasil, 2012b). Neste caso, infere-se que as comunidades reconhecidas pelos órgãos públicos responsáveis são aquelas devidamente certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), o que corresponde a 2.131 comunidades. Dado disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?page_id=88>. Posição em: 31 de maio de 2013.

22. Embora a orientação presente no caderno de instruções do censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) indique que áreas remanescentes de quilombos são aquelas demarcadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a julgar pelo número de estabelecimentos escolares, próximo de 2 mil, parece razoável supor que as respostas das escolas não se ativeram às áreas efetivamente tituladas – cerca de 207 ao final de 2012 –, aproximando-se do quadro relativo ao número de comunidades certificadas pela FCP. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/108-titulos-expedidos-as-comunidades-quilombolas>>. Acesso em: 9 de dezembro de 2013. Informação atualizada até 29/01/2013. A informação é validada pelo INEP, que identifica se as localidades dos estabelecimentos assim declarados realmente estão entre as comunidades certificadas. No caderno de instruções do censo escolar consta a seguinte descrição para áreas remanescentes de quilombos: “Área demarcada e reconhecida pelo Incra que abriga os grupos etnicorraciais, segundo critérios de autoatribuição certificada pela Fundação Palmares, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (INEP, 2012, p. 21).

região Nordeste – condizente com a porcentagem de comunidades certificadas nesta região (63,7%) –²³ e em estabelecimentos municipais, em geral responsáveis pelas etapas iniciais da educação básica. O ensino fundamental regular corresponde a 70% das matrículas, enquanto o ensino médio limita-se a 5,8% (ensino regular).²⁴ Apenas 135 estabelecimentos (7%) estão localizados na área urbana, concentrando 23% das matrículas. Existem 11.971 funções docentes na educação básica em áreas remanescentes de quilombos (64% no Nordeste).

No entanto, a Resolução CNE nº 8/2012 disciplina que a EEQ deve ser ofertada tanto por estas escolas como por “estabelecimentos de ensino próximos a essas comunidades e que recebem parte significativa dos estudantes oriundos dos territórios quilombolas” (Brasil, 2012b). Ou seja, além dos 1.997 estabelecimentos indicados na tabela 2, estão ausentes, nesses dados, as escolas que atendem estudantes quilombolas fora de seus territórios. Para que o censo escolar pudesse captar melhor esta informação, seria necessário incluir este dado no formulário dirigido ao estudante.

Buscou-se identificar outros estabelecimentos que declararam, durante o ano de referência, usar *materiais específicos para atendimento à diversidade socio-cultural quilombola* e que não estivessem em áreas remanescentes de quilombos, conforme classificação do INEP (tabela 3).

Segundo tal critério, há 585 estabelecimentos, dentre os quais é possível que boa parte receba estudantes quilombolas, tendo em vista a utilização de material específico. Ainda assim, este tipo de material pode ser utilizado por qualquer estabelecimento escolar, mesmo naqueles em que não esteja presente número significativo de estudantes quilombolas. Para uma informação mais precisa, seria necessário reformular o questionário do aluno no Censo.²⁵

TABELA 3

Estabelecimentos que utilizam materiais didáticos específicos para atendimento à diversidade sociocultural quilombola – Brasil (2012)

Localização	Estabelecimentos
Em área remanescente de quilombo	729
Em outra localização	585
Total	1.314

Fonte: microdados do Censo da Educação Básica 2012/INEP.

23. Segundo dados da FCP, em 10 de junho de 2013.

24. As outras matrículas estão assim distribuídas: ensino regular (13,9% educação infantil; 0,1% educação profissional) e educação de jovens e adultos – EJA (10,1%).

25. Algumas ponderações são necessárias acerca deste número. Há possibilidade de existir estabelecimentos em áreas quilombolas que não se identificaram como tal e, ainda, estabelecimentos fora de área quilombola que recebem estudantes quilombolas e não utilizam material específico. Esta hipótese não é irrelevante, tendo em vista que menos da metade dos estabelecimentos situados em áreas remanescentes de quilombos informam não utilizar este tipo material didático.

Considerada de forma transversal, a EEQ deve ser ofertada desde a educação básica em todas as suas etapas – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – e em todas as suas modalidades – educação especial, educação profissional técnica de nível médio, educação de jovens e adultos (EJA) e educação a distância.

Com um texto bastante detalhado, as referidas diretrizes buscam orientar o sistema de ensino para garantia da oferta da educação escolar quilombola de forma articulada federativamente, ao estabelecer responsabilidades para União, estados e municípios. Ressaltam a necessária atenção para as práticas socioculturais, políticas e econômicas das comunidades quilombolas, sua forma de produção de conhecimento, e instam os estabelecimentos de ensino a promover uma gestão escolar que considere a participação das comunidades e de suas lideranças.

Entre outros aspectos, a produção de material didático e de apoio pedagógico específicos deve ser adequada à história e tradição das comunidades, e a oferta de programa de alimentação escolar deve respeitar os hábitos alimentares, de preferência com apoio de profissionais oriundos das próprias comunidades.

A norma ainda trata do projeto político-pedagógico das escolas quilombolas, que deve incorporar orientações específicas na proposta de currículo, de gestão escolar, de avaliação e de formação de professores. Complementarmente, destaca-se na EEQ a importância e a imbricação de sua implementação conjunta com as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnicorraciais (DCNERERs).²⁶

Por fim, está prevista a elaboração de um Plano Nacional de Implementação das Diretrizes (Artigo 62),²⁷ tal como ocorreu com as DCNERERs, em um processo que guarda muitas dificuldades, como será analisado na seção 3. Suas lições devem então ser apreendidas para implementação destas novas diretrizes.

Em 2013, foi instituído o Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacampo)²⁸ e, como uma de suas ações, as Escolas da Terra.²⁹ O programa estabelece diretrizes para apoiar os sistemas de ensino na implementação da educação no campo e quilombola. A segunda proposta tem como objetivos principais a formação continuada de professores e a oferta de recursos didáticos e pedagógicos.

26. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Etnicorraciais (DCNERERs) e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

27. Em dezembro de 2012, foi realizado o II Seminário Nacional Educação Quilombola, cujo objetivo foi a construção dos alicerces do plano nacional a partir das DCNEEQs.

28. Portaria MEC nº 86, de 1º de fevereiro de 2013.

29. Portaria nº 579, de 2 de julho de 2013.

2.2.2 Desafios para a implementação

Além da carência de informações abrangentes, periódicas e acessíveis sobre o panorama dos quilombos no país e da EEQ, em seu sentido amplo, outros desafios são postos para a implementação das diretrizes e seu monitoramento.

Como salienta Miranda (2012), esses desafios começam nas condições materiais de ensino, caracterizadas pela carência de escolas nas comunidades ou pelo estado precário dos estabelecimentos existentes.

Essa situação é agravada pelas dificuldades que se apresentam para a educação no campo em geral. Tem-se intensificado o fechamento de escolas pequenas no meio rural, o que leva a maior tempo e esforço de deslocamento por parte dos alunos, além de promover uma educação nos centros urbanos, afastando, via de regra, os estudantes de uma educação mais enraizada, mais contextualizada. Por sua vez, o aperfeiçoamento da política de transporte escolar, em que pese sua importância, parece criar incentivos reversos à manutenção de escolas no campo e favorecer processos de nucleação de escolas (Ipea, 2012). Recentemente, todavia, foi sancionada norma que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) ao exigir a “manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas” (Lei nº 12.960/2014),³⁰ fato que pode refrear esta tendência.

Como ficou destacado nos dados da tabela 3, apenas 729 (37%) das escolas em territórios quilombolas informaram usar material específico, o que representa uma lacuna importante para implementação das diretrizes. Todavia, cabe pontuar que relatórios gerenciais atestam ampla distribuição de material didático específico, o que ensejaria maior investigação tanto sobre este registro no censo escolar como sobre o uso efetivo dos materiais distribuídos nas escolas.³¹

Outro aspecto fundamental para implementação das diretrizes é a formação de professores. Segundo o Programa Brasil Quilombola (Brasil, 2013f, p. 42), em 2013 estão previstos cursos de formação continuada em EEQ para 3.370 professores em quatorze estados. Além da necessária intensificação deste processo formativo – de produção e distribuição de material adequado –, a implementação das diretrizes pressupõe mais que um profissional informado em cada escola ou livros específicos na biblioteca. Trata-se de discutir os conteúdos e a gestão escolar de forma mais ampla, de envolver a comunidade, de prover uma educação alinhada com a sua história, cultura e identidade. Para tanto, além da oferta de capacitação e materiais e do envolvimento autêntico dos estabelecimentos e seus profissionais, é fundamental que se fortaleçam as instâncias de controle social e os mecanismos de acompanhamento e indução da política para a educação escolar quilombola.

30. Os órgãos normativos, a exemplo dos conselhos municipais de educação, deverão considerar “justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar” (Lei nº 12.960/2014).

31. Segundo relatório da SEPPPIR, em 2009, “cada uma das 1.912 escolas localizadas nas comunidades remanescentes de quilombos recebeu [...], kits didáticos “A Cor da cultura”, e em 2010, o kit Quilombola.” (SEPPPIR, 2013, p. 43).

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Esta seção divide-se em duas partes. Na primeira, apresenta-se a execução orçamentária da SEPPIR em 2012. No entanto, a temática racial, por certo, não se restringe à atuação específica da SEPPIR, que tem como mandato notadamente coordenar as ações desenvolvidas para enfrentamento ao racismo e às desigualdades raciais nas diversas áreas de governo. Por este motivo, esta seção procurou abordar temas que extrapolem as ações específicas desenvolvidas pela SEPPIR e que sejam relevantes para promoção da temática racial em diversos campos da vida social.

Por essa razão, a segunda parte da seção trata da educação para as relações etnicorraciais, tema tão caro para aprofundar as reflexões voltadas para o combate ao racismo. Em 2013, completam-se dez anos da aprovação da Lei nº 10.639/2003, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) para tornar obrigatório o ensino da história da África e do negro no Brasil. Procura-se fazer um balanço sobre a implementação desta legislação e, conseqüentemente, sobre os avanços em prol de uma educação antirracista no país.

3.1 Execução orçamentária

Em 2012 iniciou-se a execução do novo PPA 2012-2015. Como foi discutido neste periódico (Garcia, 2012; Ipea, 2012), as mudanças no PPA, além da criação de novos elementos (iniciativas, objetivos), promoveram aglutinação das ações orçamentárias, com redução do número de programas.

A SEPPIR passou a ter apenas um programa finalístico – Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial –, com recursos liquidados correspondentes a 96% do montante executado em 2011 (tabela 4).

TABELA 4
Execução orçamentária SEPPIR (2012)
(Em R\$)

Programas/ações 2012	Autorizado	Liquidado	Liquidado/ autorizado (%)
Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	38.325.000	11.281.389	29,4
Monitoramento e avaliação de políticas e programas de promoção da igualdade racial	250.000	-	-
Apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da igualdade racial	3.735.000	2.730.278	73,1
Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais	19.550.000	5.605.480	28,7
Fomento à edição, publicação e distribuição de material bibliográfico e audiovisual sobre igualdade racial	200.000	-	-
Apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial	14.140.000	2.945.631	20,8

(Continua)

(Continuação)

Programas/ações 2012	Autorizado	Liquidado	Liquidado/ autorizado (%)
Fortalecimento institucional das organizações representativas das comunidades quilombolas e de outras comunidades tradicionais	450.000	-	-
Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	17.664.265	12.017.265	68,0
Total	55.989.265	23.298.654	41,6

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>.

A execução, contudo, continua limitada. Entretanto, segundo relatório de gestão da SEPPIR (Brasil, 2013f, p. 49), dos recursos destinados às ações finalísticas, pouco mais de 30% foi liberado (limite de empenho). Deste recurso, cerca de 88% foram executados.

Verifica-se que duas ações orçamentárias concentram os recursos disponíveis: “Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais” e “Apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial”.

Entre os dispêndios do exercício, destaca-se que o montante de R\$ 2,3 milhões foi transferido para nove estados e o DF por meio de convênios para o fortalecimento dos organismos estaduais de promoção da igualdade racial frente à sua adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir). No que tange à questão quilombola, foi possível identificar que a SEPPIR descentralizou R\$1.183 mil para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com o fito de apoiar a elaboração de relatórios técnicos de identificação e delimitação (RTID), documentos que compõem uma das fases do processo de titulação das áreas quilombolas (Brasil, 2013f). Foi realizada uma chamada pública para apoiar o fortalecimento das Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiro e o desenvolvimento local. Como resultado, foram celebrados cinco convênios, resultando em um desembolso de R\$ 469,72 mil.

3.2 Educação etnicorracial: dez anos da Lei nº 10.639/2003

Por meio de diferentes manifestações, racismo, estereótipos sobre papéis de subordinação atribuídos à população negra e desigual distribuição de oportunidades permanecem minando perspectivas de democracia e desenvolvimento. Para enfrentar esta realidade, contra a discriminação direta procurou-se avançar na tipificação do racismo como crime e em instrumentos de repressão; contra os efeitos da discriminação indireta e das desigualdades, recorreu-se às ações afirmativas. Para enfrentar o preconceito, que alimenta e nutre-se destas manifestações, é preciso recorrer a estratégias diferenciadas, que vão de encontro ao imaginário social e quebrem estereótipos raciais muito arraigados na formação brasileira como nação.

São tarefas essenciais na luta antirracista: a desconstrução, nas mentes de brancos, negros, indígenas, de uma vasta formação que estabelece hierarquias baseadas em raça; a ressignificação da história e do papel de cada segmento na formação nacional; a ruptura com a folclorização e o reconhecimento como cultura. Para esta luta, a educação, especialmente a escolar, é um espaço privilegiado, em que estes papéis são inicialmente forjados e reproduzidos e onde a desconstrução deve se iniciar.

Por essa razão, refletir sobre a implementação da Lei nº 10.639/2003 é uma demanda tão importante para o debate racial. Em um país de maioria negra, apenas há dez anos tornou-se obrigatório, nos sistemas de ensino, o estudo da África e da história do negro. Com a usurpação de parte de nossa história, sob a égide do mito da democracia racial, desenvolveu-se campo fértil não somente para alimentação de um imaginário social calcado em preconceitos e hierarquias, como também para produção de violências contra crianças e jovens negros no ambiente escolar.

3.2.1 Estruturação da política

Como afirmado, a Lei nº 10.639/2003, que altera a LDB (Lei nº 9.394/1996) para incluir no currículo oficial das redes de ensino a obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira, é um marco histórico no contexto da luta antirracista no Brasil.

Em 2013, completou uma década desde a sanção desta lei. A norma – e sua regulamentação – trouxe consigo uma proposta importante de mudança na educação brasileira, uma vez que estipula diretrizes e práticas pedagógicas que reconhecem a importância de africanos e da população negra no processo de formação nacional. A iniciativa não se restringe a uma lei específica: é antes uma alteração no próprio marco das diretrizes e bases da educação nacional.

Em suma, a Lei nº 10.639/2003 acrescenta à LDB dois artigos, 26-A e 79-B:

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira. § 1º O conteúdo programático a que se refere o *caput* deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil. § 2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras.

Art. 79-B. O calendário escolar incluirá o dia 20 de novembro como Dia Nacional da Consciência Negra (Brasil, 2003).

A norma representa uma vitória significativa para o movimento social negro no combate à discriminação racial, em busca de valorização e respeito às diferenças frente ao tratamento subalterno dado historicamente à população negra no contexto da sociedade brasileira. A alteração da LDB, deste modo, visa corrigir esta abordagem depreciativa do ponto de vista simbólico e ressignificar a temática da escravidão (Ipea, 2010) e da participação do negro na formação nacional.

Do ponto de vista da política pública, a sua efetivação perpassa três dimensões: *i)* formação inicial e continuada de professores e profissionais da escola; *ii)* confecção de material didático adequado; e *iii)* aprimoramento de mecanismos, instâncias e processos de controle social e participação (Ipea, 2010).

Passados dez anos desde a aprovação desta alteração na LDB, avaliam-se e se questionam os resultados obtidos pela medida e o grau de mudança provocado por ela no interior da educação brasileira. O objetivo desta seção é trazer elementos sobre a implementação dessas alterações, com vistas a contribuir com a reflexão sobre seus resultados e desafios.

3.2.2 Marcos legais

Para regulamentar essa alteração na LDB e orientar os sistemas de ensino quanto ao assunto, foi aprovado o Parecer CNE/Conselho Pleno (CP) nº 003/2004 e homologada a Resolução nº 1/2004, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.³² Deste modo, o tema, ao se estender, abriu caminho tanto para o tratamento da educação para as relações etnicorraciais (Erer), voltada para o combate do racismo no ambiente escolar, como também da educação escolar quilombola. Decerto, o caráter estrito da lei foi ampliado com orientações voltadas para uma educação antirracista.

Para auxiliar o processo de implementação das normativas, foi lançado pelo MEC, em maio de 2009, o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.³³ O plano estabelece uma série de metas e de estratégias com base na avaliação das dificuldades observadas, com a finalidade de garantir maior efetividade da norma. Ele enfatiza as responsabilidades dos poderes Executivo e Legislativo, como também dos conselhos municipais, estaduais e federal, secretarias municipais e estaduais de educação, e universidades (Ipea, 2010). E, para cada um dos entes, são estipuladas metas a curto, médio e longo prazos a serem contempladas. Nesse sentido, ele seria central para que todo o sistema de ensino e as instituições educacionais cumprissem determinações legais com vistas a enfrentar todas as formas de preconceito, racismo e discriminação (Brasil, 2009).

32. Posteriormente, houve a sanção da Lei nº 11.645/2008, que estabelece a obrigatoriedade do ensino da história e cultura indígena, além da afro-brasileira.

33. Abordado em publicação anterior deste periódico, ver Ipea (2010).

O Plano Nacional está estruturado em seis eixos: fortalecimento do marco legal, política para a formação de gestores e profissionais de educação, política de material didático e paradidático, gestão democrática e mecanismos de participação social, condições institucionais e avaliação e monitoramento. Ademais, propõe observar como a nova legislação articula-se com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e sua concepção de diversidade etnicorracial (Brasil, 2009; Ipea, 2010).

Somado a todas essas regulamentações, o próprio Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010, reforça o disposto pela alteração da LDB, em seu texto na seção II sobre educação (artigos 11 a 16). Cabe destacar que o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana já era um aspecto contemplado desde a primeira versão do texto do Estatuto da Igualdade Racial, em 2000, data anterior à própria Lei nº 10.639 (Silva, 2012).

Apesar de todos os avanços conquistados quanto ao marco legal sobre ensino de história e cultura afro-brasileira e africana, constata-se que todas essas iniciativas ainda são insuficientes para garantir a real execução e descentralização das normativas, evidenciando que ainda é baixo o grau de enraizamento da política (Ipea, 2008; 2010; Gomes e Jesus, 2013; Filice, 2011).

Pode-se afirmar que, ao longo de todos esses anos, o MEC tem trabalhado sob a chave da pressão e indução no que tange ao ensino de história e cultura afro-brasileira e africana. A partir das demandas políticas de vários setores da sociedade para levar a cabo medidas mais efetivas, o MEC tem induzido a política mediante instruções, orientações e ações aos sistemas de ensino, sem, em contrapartida, exercer uma avaliação à altura dos instrumentos legais elaborados para o processo de implementação do tema nos sistemas de ensino.

3.2.3 Implementação da política

No interior do MEC, a educação das relações etnicorraciais foi concebida como uma política transversal. Nesse sentido, é levada a cabo, em especial, por duas secretarias: a Secretaria de Educação Básica (SEB), responsável pelo desenvolvimento de políticas na área de educação infantil, nos ensinos fundamental e médio, e a Secretaria de Alfabetização Continuada, Diversidade e Inclusão (Secadi), voltada a desenvolver e implementar políticas de inclusão educacional. Especificamente, a política é desenvolvida, desde 2004, pela Coordenação Geral de Educação para Relações Etnicorraciais (CGERER),³⁴ no âmbito da Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para Relações Etnicorraciais, vinculada à Secadi, em parceria com a SEPPIR.

34. Antigamente sob a denominação Coordenação Geral de Diversidade.

Ao longo desses anos, no âmbito da SEB, se não houve a assunção do recorte etnicorracial como central nas propostas de políticas educacionais, mais voltadas para seu aspecto universalista, tampouco houve a negação explícita da legitimidade do assunto no decorrer dos anos, conforme aponta Filice (2011, p. 90), em estudo sobre a relação destas instâncias e a prioridade dada às políticas de diversidade etnicorracial. Consequentemente, a política é essencialmente conduzida pela Secadi, que enfrenta dificuldades em dialogar e pautar o recorte racial em outras políticas a cargo de outras secretarias no ministério.

Por sua vez, a implementação descentralizada das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (DCNERER) envolve encargos e atribuições específicas, uma vez que a educação formal brasileira é integrada por sistemas de ensino de responsabilidade dos Entes Federativos, todos dotados de autonomia (Brasil, 2009). Nesse sentido, papel fundamental neste processo de descentralização têm os conselhos de educação, ao promoverem a regulamentação e institucionalização da norma, como também ao zelarem pelo seu cumprimento mediante seus próprios instrumentos internos. Em levantamento realizado, Santos (2011) afirma que, até 2011, 25 conselhos estaduais de educação (CEEs) haviam normatizado a alteração da LDB posta pela Lei nº 10.639/2003, via parecer, resolução ou deliberação, em seus respectivos estados.³⁵

Além dos conselhos de educação, as secretarias de educação – estaduais e municipais – são igualmente centrais nesse processo de execução da medida nas localidades, no que tange à formulação de ações para operacionalizar a Erer, tais como constituição de coordenações e equipes especializadas, orientação aos gestores, investimentos de recursos para formação dos quadros profissionais e elaboração de materiais pedagógicos e monitoramento e avaliação da sua implementação nas escolas. Ademais, cabe também especialmente às secretarias estaduais e municipais de educação o desenvolvimento de estratégias para promover a Erer nos estabelecimentos de ensino.

Como afirmado anteriormente, a implementação das DCNERER tem sido conduzida pelo MEC sob três aspectos essenciais: *i*) formação docente (presencial e a distância); *ii*) publicação e distribuição de material didático; e *iii*) aprimoramento de mecanismos, instâncias e processos de controle social e participação (Brasil, 2009; Ipea, 2010). Estes aspectos são analisados nos tópicos a seguir.

35. Como os casos dos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) de: Sergipe, em 2005; Santa Catarina, em 2009; Acre, em 2009; Piauí, em 2007; Paraíba, em 2010; Goiás, em 2009; Ceará, em 2006; Roraima, em 2006; Amazonas, em 2007; Paraná, em 2006; Mato Grosso, em 2006; Amapá, em 2009; Rondônia, em 2009; Rio de Janeiro, em 2005; São Paulo, em 2008; Mato Grosso do Sul, em 2005; Pará, em 2010; Espírito Santo, em 2009; Rio Grande do Sul, em 2009; Alagoas, em 2010; Bahia, em 2007; Distrito Federal, em 2009; Pernambuco, em 2007; Maranhão, em 2010; e Minas Gerais, em 2005 (Santos, 2011).

Formação docente

A implementação das DCNERER envolve uma série de desdobramentos no âmbito pedagógico, sendo a formação docente um dos elementos centrais. Sua finalidade está assentada na ideia básica de que é necessário promover a valorização adequada tanto da história como da cultura perante a discriminação histórica e simbólica sofrida pela população negra. Em última instância, esta iniciativa está direcionada a conduzir uma mudança real de valores e garantir o respeito à diferença, pelo combate ao racismo entre os grupos presentes no ambiente escolar.

No MEC, a formação de professores relativa à cultura afro-brasileira tem sido induzida por meio da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação,³⁶ voltada para a formação destinada a professores, profissionais da educação, gestores e outros atores envolvidos no processo educacional (Brasil, 2011a).

Apesar desse aspecto, muitos gestores educacionais chamam atenção para a necessidade de promoção de um número maior de formações sobre o tema para atender à demanda. Este foi um dos principais motivos alegados por gestores para o não cumprimento das normativas, conforme identificou o estudo de Filice (2013).

No entanto, apesar desse aspecto, a autora pondera que

por trás dessas alegações, submergiram fatores culturais e políticos que vão desde resistências e negação da necessidade da discussão racial nos sistemas de ensino até justificativas da ausência do Estado e de apoio técnico profissional que auxilie na implementação da lei (Filice, 2013, p. 106).

Considerações à parte, a operacionalização da formação,³⁷ do ponto de vista federal, ocorreu por meio das parcerias com instituições de ensino superior, constituindo a Rede Educação para a Diversidade,³⁸ que articulou a inclusão do tema em cursos específicos ofertados aos sistemas de ensino (estaduais e municipais). Em geral, os cursos eram semipresenciais e presenciais, com distintas durações – cursos de extensão (carga horária de trinta a 120 horas), cursos de aperfeiçoamento (carga horária mínima de 180 horas) e cursos de especialização (carga horária igual ou superior a 360 horas) (Brasil, [s.d.]).

36. Instituída pelo Decreto nº 6.755/2009.

37. Por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), tendo como parceiras a Secretaria de Educação a Distância (SEED) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes).

38. A rede era composta por um grupo permanente de instituições de educação superior dedicado tanto à formação inicial e continuada quanto à produção de material didático pedagógico específico e ao desenvolvimento de pesquisas sobre gestão de ensino, metodologias e práticas (Brasil, [s.d.], p. 10).

No âmbito da Rede de Educação para a Diversidade, situavam-se tanto o Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior (UniAfro), implantado em 2005,³⁹ quanto o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que funcionaram, ambos, até 2011.

Atualmente, a formação docente é proporcionada apenas pela Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública,⁴⁰ que substituiu os programas anteriores. Esta nova rede oferta cursos com diferentes enfoques sobre o tema e em diversas modalidades (aperfeiçoamento, especialização e extensão)⁴¹ (Brasil, 2013a).

Segundo dados disponibilizados pelo MEC, em 2012 foram ofertadas oito formações, distintas entre si, sobre a temática racial pelas instituições de ensino superior (IES), voltadas a 28.715 profissionais. Desde 2005, já foram promovidos 21 cursos, resultando na oferta de capacitação para 139.742 profissionais, porém não se sabe qual era a previsão de formações para o respectivo período.

TABELA 5

Cursos ofertados sobre a temática da educação para as relações etnicorraciais pela Rede de Educação para a Diversidade no âmbito do MEC (2005-2012)

Curso	Ano	Número de vagas ofertadas
Gênero e diversidade na escola	2006	1.000
Educação quilombola	2005-2007	1.420
UniAfro	2005-2008	7.313
Educação em direitos humanos	2006-2010	45.083
Educação para as relações etnicorraciais – extensão	2008-2010	3.617
Educação para as relações etnicorraciais – aperfeiçoamento	2008-2010	10.727
Educação para as relações etnicorraciais – especialização	2008-2010	3.839
Gênero e diversidade na escola	2008-2010	19.629
Educação para as relações etnicorraciais (UAB) – aperfeiçoamento	2011	2.590
Educação quilombola	2011	1.030
Gênero e diversidade na escola	2011	11.000
Gestão de políticas públicas em gênero e raça	2011	2.247
Educação em direitos humanos	2011	1.532
História afro-brasileira e africana	2012	3.845

(Continua)

39. O programa foi implantado em 2005, para prover apoio aos núcleos de ensino afro-brasileiros (NEABs) e grupos correlatos das instituições públicas de ensino superior (Ipes). O programa já foi analisado em edições anteriores deste periódico, ver Ipea (2008).

40. Portaria MEC nº 1.328, de 23 de setembro de 2011.

41. Tais como gênero e diversidade na escola, educação quilombola, educação em direitos humanos, educação para as relações etnicorraciais, gestão de políticas públicas em gênero e raça, história afro-brasileira e africana, políticas de promoção da igualdade racial na escola e gênero e diversidade na escola.

(Continuação)

Curso	Ano	Número de vagas ofertadas
Políticas de promoção da igualdade racial na escola – aperfeiçoamento	2012	1.368
Políticas de promoção da igualdade racial na escola – especialização	2012	12.591
Gênero e diversidade na escola – extensão	2012	1.069
Gênero e diversidade na escola – aperfeiçoamento	2012	850
Gênero e diversidade na escola – especialização	2012	1.943
Educação em direitos humanos – extensão	2012	3.191
Educação em direitos humanos – especialização	2012	3.858
Total		139.742

Fonte: Secadi/MEC. Disponível em: <<http://etnicoracial.mec.gov.br/index.php/acoes-e-programas>>. Acesso em: 1º jul. 2013.

Foram ofertados cursos que abordam desde o tema em si – *Educação das relações etnicorraciais e História afro-brasileira e africana* – até temas mais abrangentes, como *Educação em direitos humanos*, além de outros relativos à diversidade, como o curso de *Gênero e diversidade na escola*, com maior número de vagas ofertadas (35.491 vagas). Houve igualmente oferta de formações que contemplam conteúdos mais específicos quanto à alteração da LDB, como é o caso da *Educação quilombola*, com oferta de 2.450 vagas de 2005 a 2007 e 2011, e seus desdobramentos, tal como o curso relativo a *Políticas de promoção da igualdade racial na escola*, com o total de 12.591 vagas ofertadas somente em 2012.

Apesar desses resultados, os dados do *Relatório de gestão do exercício de 2010*, da Secadi, em avaliação realizada sobre a execução do programa UniAfro, para o período 2005-2006, apontam que os cursos de formação de docentes tinham escassa cobertura entre os profissionais da rede pública de ensino e as ações de permanência dos discentes eram frágeis pela insuficiência e amparo legal (Brasil, 2011a).

Em uma avaliação somente dos cursos relativos à educação das relações etnicorraciais oferecidos pela Rede de Educação para a Diversidade, Santos [s.d.] identificou a existência de uma demanda de 95.185 vagas para a formação por parte dos estados no Plano de Ações Articuladas (PAR) em 2007, e que apenas 7% foi atendida.

Para 2013 e 2014, estava prevista oferta de cursos para 32.530 docentes, em diferentes modalidades, com destaque para aqueles ofertados no âmbito da Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública e Educação Escolar Quilombola.⁴² Considerando as 172.272

42. História afro-brasileira e africana – especialização; políticas de promoção da igualdade racial na escola – aperfeiçoamento e especialização; gênero e diversidade na escola; educação quilombola – aperfeiçoamento; educação para as relações etnicorraciais. Informações disponíveis em: <<http://etnicoracial.mec.gov.br/index.php/acoes-e-programas>>. Acesso em: 1º jul. 2013.

vagas para formação – entre as ofertadas e as previstas até 2014, ao longo dos onze anos subsequentes à alteração da LDB –, o número ainda parece conformar um montante bastante limitado ante o total de cerca de 2 milhões de professores de educação básica em todo o país (INEP, 2013). Segundo este ritmo, seriam necessárias décadas para promover a formação em cursos voltados para educação das relações etnicorraciais de professores da educação básica no Brasil. Ademais, se não houver formação inicial dos professores, durante o ensino superior, a estratégia de formação continuada, por certo, nunca dará conta da dimensão de uma proposta de educação antirracista.

Material didático

O material didático, em especial o livro didático, é um dos recursos pedagógicos mais utilizados pelos professores, em especial na rede pública de ensino; na maioria das vezes, ele constitui a única fonte de leitura para os estudantes. Silva (2005) aponta que este pode ser o único recurso de leitura dos estudantes inseridos em ambientes onde não há jornais e revistas. Além disso, é o livro didático que satisfaz parte das dificuldades pedagógicas encontradas por professores no ambiente escolar. Todavia, em muitos casos, ele projeta estereótipos racistas não percebidos pelo professor, devido à importância que lhe é atribuída e do seu “caráter de verdade”. Em muitos casos, o material pedagógico omite ou apresenta visões simplificadas ou falseadas do cotidiano, das experiências e do processo histórico cultural de alguns segmentos sociais excluídos historicamente e socialmente, como mulheres, negros, indígenas, entre outros (Silva, 2005).

Em consequência, esse aspecto produz efeitos negativos e depreciativos para a autoimagem de estudantes negros e a naturalização do racismo por parte de outros colegas. Nesse sentido, Menegassi e Ribeiro (2008, p. 3) destacam que:

tendem a achar natural o discurso racista direcionado a seu colega de sala de aula, tendo introjetado, através das caricaturas e estereótipos com que tem contato, no livro didático, por exemplo, ideias de incompetência, de feiura, de sujeira, de maldade e de pobreza com relação à criança negra.

As ações acerca do material didático e paradidático têm sido conduzidas pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD),⁴³ pelo Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM)⁴⁴ e pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE).⁴⁵ O PNLD visa subsidiar o trabalho pedagógico de professores com a distribuição de coleções de livros didáticos aos estudantes de educação básica. O PNBE volta-se à aquisição e distribuição de obras de diferentes gêneros literários

43. Conduzido pela Secretaria de Educação Básica (SEB).

44. A cargo da Secretaria de Educação Básica em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

45. Conduzido pela SEB em parceria com a Secadi.

às escolas públicas dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio. No interior do PNBE, a temática da Erer situa-se no âmbito do PNBE Temático, a cargo da Secadi, que está direcionado a oferecer obras de referência sobre temáticas da diversidade⁴⁶ aos professores e estudantes em bibliotecas de escolas públicas (Brasil, 2009).

Foram produzidas e publicadas diversas obras orientadoras para auxiliar professores e para uso de estudantes quanto à temática ao longo desses dez anos. Nos últimos três anos, houve o lançamento e a distribuição de 8 mil unidades da coleção *História geral da África* – constituída por oito volumes – para bibliotecas públicas no país. Em 2012, houve apenas a publicação e distribuição da obra *Práticas pedagógicas de trabalho com relações etnicorraciais na escola na perspectiva da Lei nº 10.639/03* (Gomes, 2009b). Para 2013, estava prevista a publicação de novos materiais.

Com efeito, a estratégia de distribuição e fomento de material didático somente consegue se fortalecer por meio de professores comprometidos com o ensino da temática, para fazer devido uso dessas publicações em sistemas de ensino que priorizem esta estratégia, estimulem e criem condições para sua implementação.

Controle social e participação

O terceiro aspecto central tem-se dado em termos de estímulo ao trabalho e diálogo com instâncias de participação social. Para implementação da Erer, foram instalados fóruns permanentes estaduais e municipais de educação e diversidade etnicorracial, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, estrategicamente voltados para seu acompanhamento e monitoramento. Os fóruns permanentes constituem ampla possibilidade de estrutura de diálogo político, no que tange à descentralização da política, apta a ser acionada para as mais diversas finalidades, como para a consulta de material, articulação para encontros, verificação local de aplicação de recursos públicos, coleta de dados, indicação de colaboradores para atividades em áreas distintas, formação de comitês e comissões, com o fito de ampliar o escopo da política (Santos, 2010).

Levantamento realizado em 2010 indicou a existência de 34 fóruns permanentes de educação e diversidade etnicorracial, em geral, estaduais e alguns poucos municipais em todo o país. Todos os estados, exceto Roraima, possuíam fóruns constituídos e reconhecidos como instância de diálogo pelo MEC.⁴⁷ Em cada localidade, assumiam configurações específicas; suas atividades nem sempre eram regulares e sua atuação variava conforme sua composição política. Alguns deles, por diversos motivos, contextos e alianças, tinham atuação restrita,

46. Temas da diversidade: indígena, quilombola, campo, educação de jovens e adultos, direitos humanos, sustentabilidade socioambiental, educação especial, relações etnicorraciais e juventude (Brasil, 2012a).

47. Além disso, havia instâncias municipais de fóruns em localidades como Bom Jesus do Itabapoana (RJ), Divinópolis (MG), Dourados (MS), São Bernardo do Campo (SP), Santo Antônio do Descoberto (GO), Palhoça (SC), Santarém (PA) e Curitiba (PR).

no sentido de serem meras instâncias representativas sem capacidade de articular iniciativas concretas no que tange à descentralização da normativa federal, ou estavam efetivamente inativos. Mesmo diante de tal aspecto, existiam experiências bem-sucedidas de diálogo e parceria entre fóruns e secretarias de educação para implementação da alteração da LDB, como no caso da Paraíba e do Mato Grosso do Sul (Santos, 2010).

Entre 2007 e 2008, houve um movimento de retomada de diálogo com fóruns para dar visibilidade às DCNERERs nos estados. Com isso, houve um revigoramento no diálogo com o MEC, mediante reuniões ou encontros anuais, além do incentivo, da parte do MEC, para a formação de representantes de fóruns nas localidades. Com a publicação do plano nacional, em 2009, alguns fóruns estaduais, em parceria com secretarias estaduais de educação e o Ministério Público, fizeram o lançamento do plano nacional junto aos seus respectivos estados, como é o caso de Pernambuco, Paraíba, entre outros. As atividades mais intensas restringiram-se a 2009 e 2010; depois disso, houve diminuição do acompanhamento das iniciativas efetivas em relação ao tema, no sentido de visitação das experiências nos estados, além de participação de debates em audiências públicas estaduais, por parte de representantes do MEC. Diante deste fato, o diálogo com os fóruns tem sido garantido mediante reuniões técnicas e em eventos com os seus representantes.

Nos últimos anos, o diálogo entre os fóruns e o MEC tornou-se mais escasso. Durante 2013, não houve nenhuma reunião geral com representantes de fóruns estaduais e municipais para discutir estratégias e iniciativas, ou mesmo para se fazer um balanço da situação, passados dez anos desde a alteração da LDB.

Além dessas instâncias, para assessorar a implantação da política, há a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros (Cadara),⁴⁸ que, ao longo dos anos, teve sua atuação mais restrita, atuando mais no interior da Secadi que na assessoria às demais secretarias do MEC (Gomes, 2009a). A Cadara é um órgão técnico vinculado ao MEC, de natureza consultiva e propositiva, com vistas a elaborar, acompanhar, analisar e avaliar políticas públicas educacionais no âmbito da temática etnicorracial. Segundo Gomes (2009a), ela passou por reformulações e é composta por membros – oriundos do governo, de NEABs,⁴⁹ por região e da sociedade civil.

No campo da articulação com esses fóruns e comissões, a política do governo federal atuava no sentido de promover seminários nacionais anuais, com gestores estaduais e municipais, pesquisadores, movimento negro e demais representantes

48. Instituída pela Portaria MEC nº 4.542, de 28 de dezembro de 2005.

49. Núcleos de estudo afro-brasileiros nas universidades.

da sociedade civil que abordam o tema, voltados para ouvir as demandas de diversos setores no aprimoramento dos instrumentos políticos de implementação da Erer. Esta estratégia resultou, por exemplo, na elaboração do referido Plano Nacional de Implementação da Erer, consubstanciado a partir de documento oriundo da realização dos seminários Diálogos regionais sobre a implementação da Lei nº 10.639/2003,⁵⁰ feitos em cada uma das regiões do país (Brasil, 2009).

O Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir),⁵¹ empreendido pela SEPPIR, é um outro elo importante para o enraizamento da política, ao se voltar para a implementação de estratégias de desenvolvimento da política de igualdade racial, em geral, nas ações governamentais dos estados e municípios. Apesar de não se concentrar apenas no aspecto educacional, em 2006, o tema da educação foi eleito como foco do trabalho (Ipea, 2007).

3.2.4 Informações sobre a implementação: Erer e ensino de história e cultura afro-brasileira e africana

As informações quanto à implementação da alteração da LDB, de modo geral, são esparsas, dispersas e carecem de maior detalhamento e sistematização. Há ainda outro aspecto. Além das informações quantitativas – quantos professores formados –, carece-se do primordial: que tipo de formação foi realizada? Qual a avaliação sobre os cursos e sobre as estratégias de formação? Como os professores transferem esse conhecimento para a escola? Quais os principais desafios neste caminho? Questões desta natureza poderiam ser estendidas a outros aspectos da implementação do plano.

Não alheios a essa complexidade, é possível coletar alguns dados de diferentes fontes. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2009 apresenta dados relativos à capacitação de professores na área temática de raça e etnia ao analisar as políticas de educação. Segundo esta pesquisa, em 2009, pouco mais da metade (56,8%) dos 3.139 municípios que desenvolveram planos municipais de educação (PMEs)⁵² realiza capacitação de professores relativa à temática de raça e etnia.⁵³ A capacitação de professores no tema ocorre com maior incidência em municípios maiores, com mais de 50 mil habitantes. Ainda assim, não é possível precisar a qualidade e a abrangência de tais capacitações, pois a pergunta feita pela pesquisa não contempla este aspecto. Este número evidencia que ainda é relativamente

50. Contribuições para a implementação da Lei nº 10.639/2003: Proposta de Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Etnorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana – Lei nº 10.639/2003.

51. Reúne municípios e estados com organismos executivos voltados para a questão racial, como secretarias, coordenadorias, assessorias e estruturas afins (Ipea, 2007).

52. O plano tem vigência de dez anos e é um instrumento no qual se estabelecem diretrizes e metas de gestão e financiamento da educação local, e no qual está previsto Plano Nacional de Educação – PNE (IBGE, 2009).

53. Em 35% dos municípios brasileiros (1.953 municípios), os respondentes afirmaram existência de capacitação de professores na temática de raça e etnia (MUNIC, 2009).

baixo o enraizamento da política nos municípios perante todos os avanços elencados do ponto de vista do marco legal que a educação das relações etnicorraciais adquiriu ao longo desses dez anos.

No MEC, os dados de diagnóstico do Programa de Ações Articuladas oferecem outros achados. O PAR é uma iniciativa que o MEC desenvolveu junto a estados e municípios, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Os entes que aderiram a ele elaboraram o PAR inicialmente para o período 2007-2011 e depois para 2012-2016.

Uma das fases de elaboração do plano é a realização do diagnóstico da situação educacional local (estadual e municipal), de caráter participativo, com a finalidade de promover uma análise compartilhada da situação educacional da rede (Brasil, 2013d). O diagnóstico possui quatro dimensões:

- gestão educacional (com cinco áreas e 33 indicadores);
- formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar (com cinco áreas e dezoito indicadores);
- práticas pedagógicas e avaliação (com três áreas e 23 indicadores); e
- infraestrutura física e recursos pedagógicos (com duas áreas e 26 indicadores) (Brasil, 2011).

A equipe local avalia e pontua cada um dos indicadores das áreas de cada uma das dimensões contidas no diagnóstico. Tal pontuação deve corresponder à situação que melhor reflete a realidade local em relação ao indicador em questão (Brasil, 2008; 2011). A pontuação baseia-se em quatro critérios classificatórios: os critérios 1 e 2 apontam para uma situação insuficiente e crítica, e os critérios 3 e 4, para situações positivas e satisfatórias.⁵⁴

No diagnóstico do PAR de 2007, cada indicador avaliado com pontuação 1 e 2 deveria contemplar propostas de ações e subações por parte das secretarias (estadual ou municipal) com apoio técnico e/ou financeiro do MEC para sua melhoria. No diagnóstico de 2011, todas as pontuações dos indicadores poderiam contemplar ações que envolvam a contrapartida do ministério ou não. As informações que constituirão o diagnóstico são preenchidas em uma plataforma virtual: o Sistema de Monitoramento do MEC (SIMEC).

54. O critério de pontuação 4 aponta para uma situação positiva sobre a realidade educacional local, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas; o critério de pontuação 3 aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o estado ou município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador; o critério de pontuação 2 aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos que positivos, assim, serão necessárias ações imediatas, e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC; por fim, o critério de pontuação 1 aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes, e serão necessárias ações imediatas, e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC (adaptado de Brasil, 2008, p. 9-10).

Os indicadores que fornecem dados relativos à situação de enraizamento da educação das relações etnicorraciais estão contemplados nas dimensões 2 e 4.⁵⁵ Uma parte dos dados está disponível para acesso público na internet.⁵⁶ Este diagnóstico apresenta informações relevantes a respeito da Erer nas dimensões 2 e 4 (Brasil, 2013d). Analisando-se dados das secretarias estaduais e municipais de educação das 27 capitais (tabelas 6 e 7), pode-se visualizar seu grau de enraizamento nas duas dimensões selecionadas:

- Dimensão 2 – Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar.

Área 4 – Formação de professores da educação básica para cumprimento das leis nºs 9.795/1999,⁵⁷ 10.639/2003, 11.525/2007⁵⁸ e 11.645/2008.⁵⁹

Indicador 1 – Existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das Leis nºs 9.795/1999, 10.639/2003, 11.525/2007 e 11.645/2008.

- Dimensão 4 – Infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Área 4 – Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.

Indicador 4 – Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade.

Para cada uma das duas dimensões, os critérios de pontuação do indicador são os mesmos. Os critérios estabelecem situações possíveis de pontuação de modo geral. A pontuação de cada um deles, feita pelas secretarias, tem por base dados e informações quantitativas disponíveis e dados qualitativos oriundos de discussões da equipe local:

55. Na dimensão 2, o aspecto da alteração da LDB refere-se à área 4 relativa à “formação de professores da educação básica para o cumprimento das leis nºs 9.795/1999, 10.639/2003, 11.525/2007 e 11.645/2008”, com um único indicador: “existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem a implementação da Lei nº 10.639/2003”. Na dimensão 3, refere-se à área 2 “organização das práticas pedagógicas”, com um indicador “estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar com ampliação das oportunidades de aprendizagem” (indicador 5). Na dimensão 4, as informações estão na área 4, “recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais”, em 2 indicadores: “existência, suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos” (indicador 3) e “produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade” (indicador 4) (Brasil, 2011b).

56. Apenas os dados do Plano de Ações Articuladas (PAR) das secretarias municipais de educação estão disponíveis para consulta pública *on-line*.

57. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

58. Inclui conteúdo sobre direitos das crianças e dos adolescentes no currículo do ensino fundamental ao acrescentar o § 5º ao Artigo 32 da Lei nº 9.394/1996.

59. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira e indígena, ao alterar a Lei nº 9.394/1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003.

Dimensão 2. Área 4. Indicador 1:

Pontuação 1 – quando não existem políticas voltadas para a formação inicial e continuada dos professores, visando ao cumprimento da Lei nº 10.639/03.

Pontuação 2 – quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando ao cumprimento da Lei nº 10.639/03.

Pontuação 3 – quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando ao cumprimento da Lei nº 10.639/03.

Pontuação 4 – quando existem políticas com boa implementação e adesão, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando ao cumprimento da Lei nº 10.639/03.

Dimensão 4. Área 4. Indicador 4:

Pontuação 1 – quando os recursos pedagógicos existentes não consideram a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais.

Pontuação 2 – quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais, mas raramente são utilizados. Estes recursos não refletem uma política da secretaria para a valorização da diversidade no espaço escolar.

Pontuação 3 – quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais. A existência e utilização destes recursos não refletem, necessariamente, uma política da secretaria para a valorização da diversidade no espaço escolar.

Pontuação 4 – quando os recursos pedagógicos existentes consideram a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais. A existência e utilização destes recursos refletem uma política da secretaria para a valorização da diversidade no espaço escolar

TABELA 6

Pontuação das políticas voltadas para formação inicial e continuada dos professores e de recursos pedagógicos visando ao cumprimento da Lei nº 10.639/2003¹ (2012)

PAR dos estados		
Secretaria Estadual de Educação (SEE)	Dimensão 2/Área 4. Indicador 1: existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das leis nº 9.795/1999, 10.639/2003, 11.525/2007 e 11.645/2008	Dimensão 4/Área 4. Indicador 4: produção e utilização de materiais didáticos para a EJA e para a diversidade
Acre	2	4
Alagoas	3	1
Amazonas	3	2
Amapá	2	2
Bahia	1	2

(Continua)

(Continuação)

PAR dos estados		
Secretaria Estadual de Educação (SEE)	Dimensão 2/Área 4. Indicador 1: existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das leis nº 9.795/1999, 10.639/2003, 11.525/2007 e 11.645/2008	Dimensão 4/Área 4. Indicador 4: produção e utilização de materiais didáticos para a EJA e para a diversidade
Ceará	2	2
Distrito Federal	3	2
Espírito Santo	3	3
Goiás	2	1
Maranhão	1	1
Minas Gerais	3	3
Mato Grosso Sul	1	3
Mato Grosso	2	1
Pará	3	1
Paraíba	1	1
Pernambuco	2	2
Piauí	1	3
Paraná	3	3
Rio de Janeiro	3	2
Rio Grande do Norte	1	2
Rondônia	2	2
Roraima	1	1
Rio Grande do Sul	1	2
Santa Catarina	4	1
São Paulo	3	3
Sergipe	1	4
Tocantins	1	2

Fonte: Brasil (2013).

Nota: ¹ Diagnóstico para o PAR 2012.

A tabela 6 contempla dados do diagnóstico da situação educacional das redes estaduais em 2012 – os dados anteriores do diagnóstico do PAR 2007 não se encontram disponíveis para consulta. Os dados são preocupantes ao revelarem o incipiente grau de penetração da política voltada para educação das relações etnicorraciais, pois a maior parte dos estados declarou que não implementou ações para garantir a formação adequada de professores (dezessete estados)⁶⁰ e, em dezenove estados, também não houve mobilização governamental para prover recursos didáticos adequados. Apenas em Santa Catarina os gestores avaliaram possuir uma boa implementação da política de formação de professores. No caso dos recursos didáticos, este nível de avaliação foi apenas compartilhado pelos gestores do Acre e de Sergipe.

60. Pontuações 1 e 2 – dimensão 2

A tabela 7 apresenta os resultados do diagnóstico para as secretarias de educação das capitais relativas ao primeiro PAR (2007-2011).⁶¹ Embora secretarias municipais de educação de capitais geralmente tenham capacidades administrativas destacadas em relação às demais, a análise de seus dados permite ter uma ideia aproximada de como o tema tem sido abordado por essas instâncias.

TABELA 7

Pontuação das políticas voltadas para formação inicial e continuada dos professores e de recursos pedagógicos visando ao cumprimento da Lei nº 10.639/2003¹ (PAR 2007-2011)

Secretaria Municipal de Educação (SME) – capitais	PAR dos municípios	
	Dimensão 2/Área 4. Indicador 1: existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das leis nºs 9.795/1999, 10.639/2003, 11.525/2007 e 11.645/2008	Dimensão 4/Área 4. Indicador 4: produção e utilização de materiais didáticos para a EJA e para a diversidade
Rio Branco	4	3
Maceió	2	3
Macapá	1	1
Manaus	2	2
Salvador	2	1
Fortaleza	3	1
Brasília ²	-	-
Vitória	3	3
Goiânia	3	2
São Luís	4	2
Cuiabá	2	1
Campo Grande	2	3
Belo Horizonte	3	4
Belém	3	2
João Pessoa	4	4
Curitiba	4	4
Recife	4	3
Teresina	1	3
Rio de Janeiro	3	4
Natal	2	2
Porto Alegre	4	2
Porto Velho	3	1
Boa Vista	1	1
Florianópolis	2	2
São Paulo ²	-	-
Aracajú	3	3
Palmas	3	1

Fonte: SIMEC. Disponível em: <<http://goo.gl/qXVWgz>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

Notas: ¹ Diagnóstico para o PAR 2007-2011.

² Não há dados sobre o relatório destas cidades.

61. Os dados das secretarias municipais de educação (SMEs) do PAR relativo ao período mais recente não estavam disponíveis para consulta até o momento da realização deste trabalho.

Todavia, mesmo nas capitais, muitas das iniciativas ainda se encontravam em estágio inicial de desenvolvimento da política de formação, conforme a percepção dos próprios gestores. Capitais importantes afirmam possuir políticas sem implementação, como Salvador e Florianópolis. Apenas seis localidades afirmam possuir atividades na área com boa implementação, no que se refere apenas ao quesito formação de professores. Ainda assim, nesses casos, é preciso avaliar especificamente como tem se dado esta formação, pois não há informações qualitativas disponíveis no que diz respeito à modalidade em que cursos foram ofertados, carga horária, disciplinas e conteúdos da grade curricular ou total de professores capacitados, a fim de verificar em que consiste, para os respondentes, uma boa implementação da formação de professores.

A questão sobre recursos pedagógicos não se restringe à diversidade racial, contemplando também a “diversidade cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais” (Brasil, 2008, p. 41). Assim, não há como se certificar de que a pontuação atribuída refira-se à diversidade racial especificamente. Dito isto, verifica-se que, mesmo em localidades com boa adesão de implementação das políticas formativas, este item ainda tem pontuação baixa. Preocupante é o fato de que a maioria das secretarias declarou no relatório do PAR que não faz uso de materiais ou recursos pedagógicos que contemplem a diversidade ou que não são utilizados quando tais existem.

Na época do PAR 2007-2011, as secretarias com pontuação 1 e 2 foram convidadas a propor ações e subações a serem realizadas com a finalidade de melhorar seu desempenho ao fim dos quatro anos. Muitas destas ações são de iniciativa das próprias secretarias, e outras contam com assistência técnica e/ou financeira do MEC. No PAR 2011-2014, foi aberta a possibilidade de as secretarias com diferentes critérios de pontuação (inclusive aquelas com pontuação 4) proporem formalmente ações para melhorar a qualidade dos seus indicadores educacionais.

Outra fonte de investigação sobre o assunto está no Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), o qual avalia a qualidade do ensino no país e orienta políticas na área educacional e na educação básica (INEP, 2013). O sistema proporciona indicadores que possibilitam maior compreensão dos fatores influentes no desempenho escolar mediante três avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB),⁶² Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC – ou Prova Brasil)⁶³ e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)⁶⁴ (INEP, [s.d.]).

62. É uma avaliação amostral bianual de alunos da rede pública e privada, em áreas rurais e urbanas, matriculados na 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio (INEP, [s.d.]).

63. Avaliação censitária bianual de alunos da 4ª série/5º ano e da 8ª série/9º ano do ensino fundamental da rede pública (INEP, [s.d.]).

64. Avaliação censitária anual dos alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas (INEP, [s.d.]).

No questionário da Prova Brasil, destinado a diretores e professores, desde 2009, há perguntas relativas a conhecimento, desenvolvimento de atividades e de projetos que abordam o conteúdo da referida alteração da LDB, acrescentados pelos artigos da Lei nº 10.639/2003 e da Lei nº 11.645/2008. Basicamente, diretores e professores são indagados sobre o conhecimento da alteração da LDB e sobre o desenvolvimento de projetos e práticas pedagógicas em educação para as relações etnicorraciais e indígenas no cotidiano escolar.

Em avaliação dos dados da Prova Brasil 2009 relativa aos diretores de estabelecimentos de ensino público, o Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (Laeser) apontou que o nível de implementação da alteração da LDB era razoavelmente baixo no país, uma vez que apenas sete em cada dez escolas públicas do ensino fundamental adotavam ações quanto à alteração da LDB dadas pelas leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008, de forma sistêmica ou isolada. Cabe destacar que 17,1% dos diretores não possuíam resposta válida sobre o conhecimento do assunto e 22,3% deles não informaram se desenvolviam ou não atividades pedagógicas, do total de 58.347 escolas identificadas⁶⁵ (Laeser, 2013).

Em 2009, 76,1% dos diretores das escolas públicas já conheciam a alteração da LDB, sendo que ela foi mais disseminada entre os gestores da rede estadual de ensino, seguidos por gestores da rede federal e por último da rede municipal. O maior conhecimento ocorreu entre diretores situados na região Centro-Oeste (86,4%): em seguida, nas regiões Sudeste (85,2%), Sul (71,2%) e Nordeste (70,4%). A região Norte aparece em último lugar no *ranking* (65,7%).⁶⁶ Ressalte-se que, entre as regiões de maior conhecimento, o estado de Santa Catarina era o estado com menor porcentagem de diretores com conhecimento da alteração da LDB (0,6%), sendo a pior situação em relação a todos os outros estados (Laeser, 2013).

Grande parte (69,7%) das escolas informaram desenvolver atividades em relação aos conteúdos da alteração da LDB. Porém, deste total, nem ao menos a metade das escolas do país informou realizar atividades de maneira sistemática (42%); a porcentagem de escolas com ações isoladas ainda é bem menor (27%). As escolas estaduais estão à frente em relação a tal aspecto, seguidas das federais e municipais, evidenciando a dificuldade de descentralização da medida (Laeser, 2013).

Na tabela 8, dados do questionário SAEB /Prova Brasil 2011 revelam melhoria de alguns aspectos.

65. Destaca-se um maior número de informações não dadas por escolas federais, seguidas de municipais e estaduais (Laeser, 2013).

66. Entre essas regiões destacam-se os estados: Distrito Federal (95,5%), Mato Grosso do Sul (92%), Minas Gerais (90,7%), Rio Grande do Sul (90,6%), Ceará (90,0%), Paraná (89,9%) e Rio de Janeiro (89,3%) (Laeser, 2013).

TABELA 8
Conhecimento e aplicação da Lei nº 11.645 de 2008 por parte do diretor nas escolas públicas brasileiras, Unidades da Federação, Grandes Regiões, Brasil (2009 e 2011)

	Conhecimento do conteúdo da Lei nº 11.645 de 2008 por parte do diretor da escola						Desenvolvimento de atividades para atender o determinado pela Lei nº 11.645 de 2008 na escola							
	2009			2011			2009			2011				
	Sim	Não	Missing	Sim	Não	Missing	Sim, de maneira temática e/ou abrangente	Sim, de maneira assistemática e/ou isolada	Missing	Sim, de maneira sistemática e/ou abrangente	Sim, de maneira assistemática e/ou isolada	Não	Missing	
Brasil	76,1	6,8	17,1	92,9	4,4	2,8	42,7	27,0	8,0	22,2	56,8	29,8	7,5	5,9
Federal	75,6	2,4	22,0	95,0	.	5,0	41,5	26,8	4,9	26,8	60,0	30,0	2,5	7,5
Estadual	81,5	3,9	14,6	94,5	2,8	2,7	48,6	28,9	4,6	17,9	58,8	31,0	5,1	5,1
Municipal	72,8	8,6	18,6	91,8	5,4	2,8	39,1	25,9	10,2	24,9	55,6	29,0	9,0	6,4
Norte	65,7	13,8	20,5	85,7	9,5	4,9	32,5	24,0	13,5	30,1	49,0	26,2	14,2	10,6
Rondônia	67,7	8,4	23,9	90,1	6,9	3,0	42,4	20,1	7,5	30,0	51,0	29,4	12,6	7,0
Acre	32,3	10,0	57,7	95,9	1,9	2,2	14,7	12,2	6,5	66,7	60,4	31,9	3,6	4,2
Amazonas	71,0	13,4	15,6	96,1	1,7	2,1	42,8	21,0	11,7	24,5	64,4	28,8	2,9	3,9
Roraima	60,9	16,0	23,1	94,0	2,5	3,4	25,6	27,6	11,5	35,3	62,2	28,0	3,6	6,2
Pará	66,5	18,0	15,5	88,1	6,9	4,9	25,3	27,8	19,2	27,7	51,4	30,0	9,1	9,5
Amapá	49,0	5,7	45,3	89,6	6,3	4,2	28,2	14,3	7,8	49,8	50,3	30,9	9,7	9,0
Tocantins	74,0	6,2	19,8	88,8	8,0	3,2	46,6	24,5	4,6	24,4	62,0	18,6	11,4	8,1
Nordeste	70,4	11,2	18,3	80,9	14,8	4,3	35,5	24,8	13,7	26,0	46,9	26,5	14,2	12,3
Maranhão	68,3	19,9	11,8	82,4	11,4	6,2	29,6	22,0	24,4	24,0	39,8	28,5	18,6	13,1
Piauí	51,8	18,0	30,2	84,9	8,7	6,3	18,9	21,2	18,0	42,0	49,2	24,6	15,5	10,7
Ceará	90,0	6,6	3,4	91,4	6,7	1,9	55,8	26,8	8,4	8,9	62,0	25,1	6,9	6,1
Rio Grande do Norte	77,9	16,9	5,2	82,0	12,8	5,2	33,4	31,7	16,7	18,2	41,5	24,6	22,4	11,5

(Continua)

(Continuação)

	Conhecimento do conteúdo da Lei nº 11.645 de 2008 por parte do diretor da escola				Desenvolvimento de atividades para atender o determinado pela Lei nº 11.645 de 2008 na escola									
	2009		2011		2009			2011						
	Sim	Não	Missing	Sim	Não	Missing	Sim, de maneira temática e/ou abrangente	Sim, de maneira assistemática e/ou isolada	Não	Missing	Sim, de maneira sistemática e/ou abrangente	Sim, de maneira assistemática e/ou isolada	Não	Missing
Paraná	66,6	19,7	13,6	80,5	15,3	4,2	27,8	24,4	21,0	26,8	31,3	28,7	27,2	12,8
Pernambuco	65,0	8,6	26,4	95,1	3,1	1,9	32,0	24,4	11,2	32,4	65,9	24,1	6,1	3,9
Alagoas	10,5	1,4	88,1	90,0	8,4	1,7	5,3	4,2	1,7	88,8	43,2	35,9	13,8	7,2
Sergipe	72,0	9,5	18,5	87,8	9,4	2,8	37,8	26,6	11,0	24,6	44,4	31,6	15,8	8,1
Bahia	81,0	7,5	11,5	94,3	3,6	2,2	42,6	29,1	11,4	16,9	63,3	26,2	6,0	4,5
Sudeste	85,2	3,1	11,7	90,8	6,4	2,9	51,0	30,9	3,7	14,5	46,5	32,3	14,7	6,5
Minas Gerais	90,7	4,7	4,5	93,2	4,7	2,1	55,6	32,4	3,7	8,3	53,8	31,3	9,7	5,2
Espírito Santo	79,9	1,4	18,6	92,3	4,8	2,9	53,4	23,6	2,9	20,1	50,9	33,9	9,1	6,0
Rio de Janeiro	89,3	2,6	8,0	94,8	2,3	2,9	52,9	31,9	4,6	10,6	60,5	31,1	3,0	5,5
São Paulo	80,6	2,5	16,9	94,4	1,4	4,2	47,1	30,2	3,3	19,3	61,6	29,7	2,8	6,0
Sul	71,2	2,4	26,5	96,7	1,0	2,3	42,4	24,7	3,6	29,3	63,0	30,1	3,1	3,7
Paraná	89,9	3,1	6,9	96,5	2,1	1,5	56,7	28,7	5,0	9,6	59,2	33,3	4,1	3,4
Santa Catarina	0,6	.	99,4	97,9	1,2	0,9	0,3	0,2	0,1	99,5	72,3	23,4	2,3	2,1
Rio Grande do Sul	90,6	2,9	6,5	93,4	4,2	2,4	50,5	34,4	4,1	11,0	50,0	37,7	6,1	6,3
Centro-Oeste	86,4	3,2	10,5	95,6	0,8	3,5	53,8	29,2	3,7	13,3	63,6	29,9	1,8	4,7
Mato Grosso do Sul	92,0	0,6	7,4	97,4	0,9	1,7	59,9	28,3	2,4	9,3	69,4	25,2	2,3	3,1
Mato Grosso	86,3	3,1	10,6	90,5	2,8	6,7	49,5	32,3	4,1	14,1	55,7	30,7	5,1	8,5
Goiás	82,3	4,4	13,2	93,7	3,2	3,0	53,6	25,9	4,2	16,4	63,0	26,7	3,5	6,8
Distrito Federal	95,5	1,8	2,7	97,8	1,5	0,7	55,4	38,0	2,3	4,3	61,8	32,3	2,8	3,0

Fonte: INEP/MEC/Microdados Prova Brasil 2011
 Elaboração: Ipea/Disoc/Ninsoc – Núcleo de Informações Sociais.

Tanto diretores quanto professores são indagados a responder quanto ao conhecimento do conteúdo dessa norma. A versão da Prova Brasil 2011 abarcou o total de 56.222 escolas.

Houve um aumento das respostas válidas nos questionários, mesmo diante da diminuição do número de escolas identificadas pela Prova Brasil em 2011.⁶⁷ Os dados nacionais revelam maior conhecimento da alteração da LDB por parte dos diretores (92,9%) e aumento de 22,1% em relação a 2009, o que representa o total de 52.205 diretores cientes quanto ao conteúdo da alteração da LDB, em comparação aos 44.430 diretores em 2009. Apenas 4,4% afirmam desconhecê-la. Esse dado pode estar relacionado à divulgação do Plano Nacional para implementação das DCNs no âmbito das redes.

Os dados de 2011 mostram que nas regiões Sul (96,7%) e Centro-Oeste (95,6%) houve maior disseminação da alteração da LDB entre os gestores de todo o país, seguidos pelo Sudeste (90,8%), Norte (85,7%) e Nordeste (80,9%). A lei parece ter sido mais bem disseminada entre os gestores das redes federais (95%), seguidos pelos da rede estadual (94,5%) e municipal (91,8%). Em 2009, a alteração da LDB atingiu em maior número os gestores da rede estadual de ensino.

Conseqüentemente, indaga-se sobre até que ponto a ciência desses conteúdos conduz à efetivação de projetos e práticas pedagógicas em educação para as relações etnicorraciais no cotidiano escolar. De modo geral, em 2011, a maior parte dos diretores afirmou desenvolver atividades no âmbito da escola: 56,8% delas são sistemáticas e/ou abrangentes, enquanto 29,8% são elaboradas assimétrica ou isoladamente. A situação nas regiões não é das mais animadoras, apenas as regiões Centro-Oeste (63,6%) e Sul (63%) estão acima da média nacional em termos de desenvolvimento de atividades sistemáticas e/ou abrangentes desenvolvidas no ambiente escolar. A região Norte aparece na sequência, com 49%, seguida do Nordeste, com 46,9% de atividades desenvolvidas de maneira sistemática por parte dos gestores de ensino. Chama atenção a região Sudeste, com a pior porcentagem relativa ao desenvolvimento de atividades sistemáticas voltadas para a abordagem da alteração da LDB (46,5%).

Passados dez anos desde a alteração da LDB, a porcentagem de escolas que informam trabalhar o tema de maneira sistemática está longe de ser satisfatória (56,8%), diante dos avanços normativos registrados. Esperava-se um maior número de atividades sistemáticas desenvolvidas nas escolas, o que evidencia ainda a distância entre o seu conhecimento e a respectiva implantação efetiva nas redes de ensino do país. De modo geral, a rede de ensino municipal parece ter maior dificuldade de desenvolver ações sistemáticas, se comparada com as escolas da rede federal e estadual.

67. Convém considerar que o total de escolas identificadas e o de diretores é diferente para os anos considerados da pesquisa. Em 2009, foram identificadas 52.961 escolas e 58.374 diretores, enquanto que, em 2011, o total de escolas e diretores foi de 56.222 para ambos.

TABELA 9
Conhecimento e aplicação da Lei nº 11.645 de 2008 por parte do professor nas escolas públicas brasileiras, Unidades da Federação, Grandes Regiões, Brasil (2009 e 2011)

	Desenvolvimento de atividades para atender o determinado pela Lei nº 11.645 de 2008 na escola													
	Conhecimento do conteúdo da Lei nº 11.645 de 2008 por parte do professor da escola						2009							
	2009	2011		2009		2011		2009		2011				
	Sim	Não	Missing	Sim	Não	Missing	Sim, de maneira sistemática e/ou abrangente	Sim, de maneira assistemática e/ou isolada	Não	Missing	Sim, de maneira sistemática e/ou abrangente	Sim, de maneira assistemática e/ou isolada	Não	Missing
Brasil	58,5	14,8	26,8	64,0	9,6	26,3	31,7	20,1	8,8	39,5	35,6	22,5	8,8	33,1
Federal	38,2	16,7	45,1	55,0	17,7	27,2	14,2	17,6	7,3	60,9	23,1	28,3	10,0	38,6
Estadual	54,8	13,3	31,9	66,7	10,7	22,6	31,0	18,9	6,3	43,8	37,4	23,8	8,1	30,7
Municipal	61,7	16,1	22,3	62,0	8,8	29,2	32,3	21,1	10,9	35,7	34,2	21,5	9,3	35,0
Norte	45,0	23,2	31,9	58,0	15,6	26,3	22,3	13,6	13,5	50,6	31,9	18,0	13,7	36,3
Rondônia	46,0	16,3	37,7	62,6	10,8	26,6	26,5	14,3	7,8	51,4	33,6	20,6	12,5	33,2
Acre	39,1	24,3	36,6	65,7	8,9	25,4	20,3	12,4	11,0	56,3	36,1	24,7	6,8	32,4
Amazonas	47,0	22,0	31,0	64,9	6,6	28,5	28,1	12,5	10,7	48,7	38,3	22,4	5,8	33,5
Roraima	31,0	30,7	38,3	65,9	8,3	25,9	11,3	10,8	13,8	64,1	38,9	22,8	5,8	32,5
Pará	43,2	26,7	30,1	59,6	13,7	26,7	16,5	14,6	18,1	50,8	32,3	22,0	10,6	35,2
Amapá	44,5	26,1	29,4	62,2	17,7	20,1	16,6	14,5	16,2	52,8	39,4	16,1	13,5	31,0
Tocantins	54,0	13,5	32,5	68,0	15,4	16,7	37,3	12,3	5,5	45,0	45,3	16,2	11,9	26,5
Nordeste	55,5	18,9	25,6	55,2	29,8	15,0	27,2	18,1	13,9	40,8	26,5	19,7	18,0	35,9
Maranhão	52,4	24,9	22,7	50,3	16,0	33,7	23,6	14,6	21,0	40,8	23,0	17,4	16,2	43,4
Piauí	44,2	29,0	26,8	56,4	17,4	26,2	14,8	15,4	20,0	49,8	22,7	19,9	17,8	39,6
Ceará	59,6	14,9	25,5	68,0	10,2	21,8	33,5	17,3	11,0	38,1	43,7	20,2	7,1	29,1
Rio Grande do Norte	47,5	28,9	23,7	60,6	12,9	26,5	20,3	15,9	16,2	47,7	29,0	18,6	19,0	33,4

(Continua)

(Continuação)

	Conhecimento do conteúdo da Lei nº 11.645 de 2008 por parte do professor da escola				Desenvolvimento de atividades para atender o determinado pela Lei nº 11.645 de 2008 na escola									
	2009		2011		2009				2011					
	Sim	Não	Missing	Sim	Não	Missing	Sim, de maneira sistemática e/ou abrangente	Sim, de maneira assistemática e/ou isolada	Não	Missing	Sim, de maneira sistemática e/ou abrangente	Sim, de maneira assistemática e/ou isolada	Não	Missing
Paraíba	49,3	25,5	25,2	52,9	17,8	29,3	19,1	18,1	16,7	46,1	19,2	19,5	21,1	40,1
Pernambuco	56,5	18,4	25,0	72,8	9,0	18,2	27,1	19,8	12,7	40,5	46,7	20,0	9,4	23,9
Alagoas	55,5	16,5	28,1	51,2	16,3	32,5	29,0	18,1	11,7	41,2	22,1	19,5	15,6	42,8
Sergipe	57,7	20,5	21,9	55,5	12,9	31,7	28,9	20,2	11,7	39,2	24,6	22,0	13,5	39,9
Bahia	59,7	12,0	28,2	68,0	9,0	23,0	31,4	20,2	10,5	37,9	41,2	20,7	9,2	28,9
Sudeste	63,3	11,8	25,0	55,5	14,5	30,0	36,2	22,4	5,5	35,9	30,2	16,8	14,1	38,9
Minas Gerais	61,1	15,1	23,8	76,1	12,5	11,4	36,9	20,4	5,3	37,4	37,0	29,2	13,7	20,1
Espirito Santo	65,6	7,7	26,7	61,3	7,5	31,2	39,5	20,7	6,2	33,5	32,6	22,1	9,5	35,8
Rio de Janeiro	64,1	13,2	22,7	62,8	8,5	28,6	32,8	24,8	7,3	35,0	36,4	22,4	6,1	35,1
São Paulo	63,7	10,5	25,9	71,1	6,5	22,4	36,6	22,6	5,0	35,8	39,2	26,0	8,0	26,9
Sul	60,1	11,2	28,7	70,0	7,4	22,6	32,7	22,0	6,5	38,9	39,8	25,5	5,6	29,1
Paraná	62,7	7,6	29,6	65,7	9,6	24,7	37,0	21,1	5,3	36,6	34,8	25,5	7,4	32,2
Santa Catarina	49,6	16,5	33,8	66,4	3,2	30,4	22,2	20,0	8,7	49,1	44,0	19,5	3,6	32,9
Rio Grande do Sul	63,9	11,7	24,4	67,0	13,5	19,6	34,4	24,1	6,5	35,0	31,0	27,9	11,3	29,8
Centro-Oeste	58,8	12,2	29,0	61,7	5,5	32,8	35,1	19,7	5,3	40,0	36,7	22,0	4,4	36,9
Mato Grosso do Sul	68,3	9,4	22,2	65,9	7,1	27,0	40,6	22,8	5,7	30,9	40,2	21,8	5,6	32,4
Mato Grosso	60,8	10,0	29,2	69,3	8,9	21,8	36,4	19,6	6,1	37,9	41,6	22,8	7,0	28,6
Goiás	55,8	14,8	29,4	67,1	9,2	23,7	34,3	18,4	4,7	42,5	39,3	23,7	5,7	31,3
Distrito Federal	50,0	11,8	38,2	56,7	6,3	37,0	25,9	19,6	4,8	49,7	31,6	21,4	4,3	42,7

Fonte: INEP/MEC/Microdados Prova Brasil 2011.
Elaboração: Ipeal/Disoc/Ninsoc – Núcleo de Informações Sociais.

Quanto aos professores, segundo dados do INEP de 2009, 58,5% deles, do total de 216.495 respondentes, afirmaram saber a respeito da alteração introduzida na LDB, 14,8% afirmaram desconhecer por completo o assunto, enquanto 26,8% não responderam a questão.

Já em 2011, em relação aos professores, 64,0% estão cientes dos conteúdos e 9,6% afirmaram o seu desconhecimento; chama atenção que permaneceu alto (26,8%) o percentual que deixou o item em branco. O número de profissionais que se declaram cientes sobre os conteúdos parece apontar que a discussão chegou ao conhecimento dos profissionais da educação básica (tabela 9). Novamente, a rede estadual destaca-se por apresentar porcentagem mais elevada de professores que relatam estar inteirados quanto ao tema (66,7%); seguida da rede municipal, com 62%, e da rede federal, com 55% dos seus professores que informam conhecer o tema. A alteração parece ter sido mais disseminada junto às regiões Sul (70,0%) e Centro-Oeste (61,7%), seguidas pelo Norte (58,0%), Sudeste (55,5%) e Nordeste (55,2%).

Tal como os dados apresentados sobre conhecimento da legislação, houve um leve aumento nos indicadores que tratam da realização de atividades, quando comparados com os dados de 2009. Entre os professores, 35,6% deles afirmam realizar atividades sobre o tema de modo sistemático e/ou abrangente e 22,5% o fazem de maneira não sistemática e/ou isolada, já 8,8% deles declaram não realizar atividades e 33,18% deixaram o item em branco (INEP, 2011). Os professores da rede estadual declaram realizar mais atividades de modo sistemático e/ou abrangente (37,4%), se comparados com os da rede de ensino federal e municipal. Ao observar as informações por região, verifica-se que nas regiões em que os professores declaram ter maior conhecimento da lei, há a abordagem sistemática do assunto: a região Sul está mais bem provida de professores que trabalham com o assunto, acima da média nacional, com 39,8%, seguida das regiões Centro Oeste (36,7%), Norte (31,9%), Sudeste (30,2%), e Nordeste (26,5%).

Verifica-se maior espectro de respostas positivas por parte dos diretores, o que pode ser atribuído à sua visão mais ampla sobre as atividades no estabelecimento de ensino. De qualquer forma, o modo como as perguntas são apresentadas não permite avançar na análise da implementação. O conhecimento do conteúdo da lei pode admitir diferentes interpretações, desde saber de sua existência a ter acesso a suas implicações. Do mesmo modo, a existência de projetos/atividades na temática do racismo comportaria desde uma atividade pontual no Dia da Consciência Negra até um projeto consistente, interdisciplinar e permanente. Assim, embora a informação coletada indique o amplo conhecimento da legislação, há que ser aprimorada no sentido de apontar outros indícios de sua implementação.

3.2.5 Considerações finais: grau de enraizamento da política e condições de sua implementação

Como destacado, mesmo diante da escassez de levantamentos e pesquisas de abrangência nacional sobre o grau de enraizamento das experiências e práticas pedagógicas, alguns estudos e pesquisas são unânimes em apontar o limitado nível de implementação da alteração da LDB (Filice, 2011; 2013; Gomes, 2012; Gomes e Jesus, 2013).

Para dar visibilidade à alteração da LDB, o Instituto Iara protocolou mandado de segurança a ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Neste, consta o pedido de suspensão da abertura de novos cursos (graduação e licenciatura) em educação em instituições públicas que não contemplem o ensino de história e cultura afro-brasileira em sua grade curricular. O documento igualmente sugere a suspensão de repasse de recursos financeiros reservados aos programas de formação para o tema e mudanças nos critérios de avaliação dos cursos (Borges, 2013).

Apesar de todos os avanços no marco legal e de outros aspectos aqui destacados, as ações em curso ainda parecem insuficientes para garantir a efetiva implementação da alteração da LDB. Filice (2011) ressalta que as iniciativas estão concentradas na Secadi e não encontram ressonância nas ações de instâncias importantes para efetivação da política, como a SEB/MEC ou ainda a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Em sua avaliação, estas duas instâncias constituem-se em lócus privilegiado para a descentralização da política, uma por promover políticas de educação básica e a outra por ter a função articuladora das políticas nacionais no âmbito dos estados e municípios ao congregar os dirigentes municipais de educação de todo o país.

Somado a isso, no interior do MEC, não há informações consistentes e articuladas sobre a implementação da Erer. Gomes (2012) afirma que, apesar das várias ações desenvolvidas pelo ministério, não há registro oficial e sistematizado; há somente dados de execução e relatórios de avaliação de programas e ações realizadas.

De modo geral, ações intersetoriais que ultrapassem as tendências fragmentadas e desarticuladoras têm sido um dos maiores desafios à efetivação da alteração trazida na LDB, com o Artigo 26-A, no campo da política educacional (Gomes e Jesus, 2013).

Diante desse quadro atual e de balanço da política nesses dez anos, o MEC instituiu uma nova portaria,⁶⁸ que inclui a temática em seus programas e ações, no que tange à formulação e produção de materiais didáticos e paradidáticos, às

68. Portaria Normativa nº 21, de 28 de agosto de 2013.

linhas de ação e aos eixos temáticos. Institui também a coleta do quesito raça/cor em instrumentos de avaliação, nos censos educacionais⁶⁹ e em ações e programas. Na verdade, a nova portaria parece surgir em um contexto de tomada de posicionamento frente aos dez anos da Lei nº 10.639/2003, em resposta aos movimentos sociais negros, que recentemente se reuniram com a presidenta e apresentaram a Erer como uma das demandas principais de enfrentamento ao racismo.⁷⁰

Por sua vez, as dificuldades de institucionalização da política no âmbito estadual e municipal não são recentes. Em edições anteriores deste periódico, já eram levantados problemas no processo de enraizamento da política nos seis primeiros anos de vigência da alteração da LDB: o pequeno número de escolas adaptadas à nova grade curricular devido à falta de formação dos professores – formação exclusiva com cursos de graduação temáticos – e de cursos voltados à formação continuada (Ipea, 2010). À época, acreditava-se que o Plano Nacional supriria o aspecto em questão, mas, passados quatro anos desde sua publicação, o quadro não sofreu alterações significativas.

A partir de levantamento nacional, realizado em 2008, com base nos diagnósticos do PAR, Gomes e Jesus (2013, p. 85) apontam que apenas 171 secretarias municipais de educação, das 5.071 existentes em todo o país à época, informaram atender plenamente (pontuação 4) à formação inicial e continuada dos professores visando à implementação da Lei nº 10.639/2003.⁷¹ Ainda assim, na amostra de escolas com maior pontuação analisada pelos pesquisadores, foram verificados níveis diferenciados de implementação da alteração da LDB, além de diferentes graus de enraizamento – inserção no projeto político-pedagógico (PPP), formação de professores, gestão e dimensão conceitual dos estudantes.

Estudo feito por Jesus e Miranda (2012) com 39 gestores estaduais e municipais sobre o grau de institucionalização da Erer evidenciou que o fator preponderante para a adoção de medidas de implementação foi o cumprimento da obrigação legal. Apesar disso, nem todas as secretarias dotadas de equipes responsáveis pelo tema adotam acompanhamento pedagógico das escolas como estratégia, e ainda há uma baixa proporção de medidas adotadas.⁷² Isto demonstra que se está diante de

69. Embora exista o quesito cor ou raça nos censos educacionais, a subnotificação é alta – 36,2% das matrículas no censo da educação básica e 62,4% das matrículas no censo da educação superior, segundo dados de 2012 (Sinopses estatísticas do INEP, disponível em: <www.inep.gov.br>.

70. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/07/presidenta-dilma-rousseff-recebe-liderancas-do-movimento-negro>.

71. Trata-se do indicador estabelecido e informado no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação do Plano de Ações Articuladas (2008), relativo ao item “Quando existem políticas com boa implementação e adesão, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando ao cumprimento da Lei nº 10.639/2003”.

72. Diante dessa situação, as justificativas dos gestores perpassavam a ausência de informação sobre o assunto, ausência de investimento orçamentário e insistência em revelar dificuldades (Jesus e Miranda, 2012, p. 67).

um processo de implantação ainda imaturo: “trata-se de uma etapa de introdução, inauguração de um campo ainda não estabelecido, que carece de enraizamento” (Jesus e Miranda, 2012, p. 67).

Segundo Gomes (2009a, p. 40), esse caminho tem-se dado de modo tenso e complexo, uma vez que a política entra em “confronto com as práticas e com o imaginário racial presentes na estrutura e funcionamento da educação brasileira, tais como o mito da democracia racial, racismo ambíguo, a ideologia do branqueamento e a naturalização das desigualdades raciais”.

Por certo, é necessário e urgente que o aspecto racial seja incorporado às políticas de educação básica, assentadas, via de regra, sob uma perspectiva universalista (Filice, 2011; Gomes, 2009a; Gomes e Jesus, 2013). É preciso estender o recorte racial para políticas de currículo, de formação de professores, programas de livro didático, de formação de licenciados e pedagogos, provas de concursos públicos para admissão de profissionais, da educação básica até do ensino superior (Gomes e Jesus, 2013, p. 94). Ademais, é essencial estabelecer e aprimorar mecanismos de avaliação e monitoramento da sua descentralização para identificar lacunas e estabelecer estratégias reais para o seu enraizamento nos sistemas de ensino.

A adequada e ampla implementação da educação das relações etnicorraciais nos sistemas de ensino é uma das mais importantes estratégias de enfrentamento ao racismo, ao confrontar-se diretamente com o imaginário formado, e em contínua formação, de estudantes e profissionais da educação. A educação, compreendida como fonte de poder e de produção de sentidos, tem papel fundamental, tanto pela constituição das elites como na formação do conhecimento e do imaginário social, com seus mitos e estereótipos. Ciente disso, este tem sido um campo prioritário de lutas do movimento social negro, quer na garantia de acesso da população negra aos espaços mais privilegiados, como o ensino superior, especialmente o público, quer na demanda por educação de qualidade, bem como na disputa ideológica por uma educação antirracista.

Nesse sentido, ainda que se tenham muitas conquistas, notadamente no campo dos marcos legais, os limites de sua efetiva implementação desvelam as dificuldades do desenvolvimento de políticas de igualdade racial, em vários níveis da burocracia, na disputa com o racismo estrutural, e, mais ainda, a necessidade de intensificar estratégias de ação governamental, de indução e acompanhamento da política. Estes limites revelam ainda a imprescindível necessidade de maior transparência para o fortalecimento do controle social e acompanhamento das políticas já estabelecidas por parte da sociedade e, em especial, do movimento social negro.

4 TEMA EM DESTAQUE: INSERÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO DA POPULAÇÃO NEGRA COM FOCO NA JUVENTUDE NEGRA

Nesta seção, o foco será a análise da inserção da população negra no mercado de trabalho, com destaque para os jovens. Nas últimas duas décadas, os indicadores de mercado de trabalho apresentaram melhorias significativas. Os menores níveis de desemprego e informalidade foram as características a destacar.

A subseção 4.1 dirige-se a analisar a situação da população negra no mercado de trabalho. A subseção 4.2 centra o foco nas condições de vida da população negra e jovem. Serão abordados, em cada uma das partes, temas relacionados à proteção do trabalhador, com ênfase em educação e em relação às mudanças aferidas para o período mais recente, compreendidos pelos anos de 2001 a 2012.

4.1 Negros e mercado de trabalho no Brasil

A análise que diferencia os segmentos populacionais por raça é aquela que possui maior impacto para tratar das desigualdades existentes na sociedade brasileira. Aqueles que se declaram negros estão, em geral, em desvantagem quando se trata de indicadores sociais e de inserção no mercado de trabalho. O foco analítico buscará cotejar indicadores para brancos e negros, considerando os grupos de pardos e pretos.

As subseções a seguir colocaram em destaque os indicadores de base do mercado de trabalho e, depois, como a proteção ao trabalhador e a educação podem ser analisados para compor este contexto social.

4.1.1 Inserção dos negros no mercado de trabalho: indicadores essenciais

Um indicador inicial incontornável é a taxa de participação da população em idade para trabalhar. É útil sublinhar que nem todos os que possuem uma idade típica para trabalhar⁷³ o fazem ou buscam fazê-lo, por diversos motivos, como doenças que incapacitam de forma temporária ou permanente, dedicação exclusiva a estudo ou formação profissional, responsabilidades familiares, ou ainda aposentadoria precoce. Outra alternativa, marginal, é pertencer a famílias com rendimento elevado, que permitem viver dos rendimentos de seus bens. De toda maneira, em 2001 e 2012, brancos tiveram uma taxa de participação

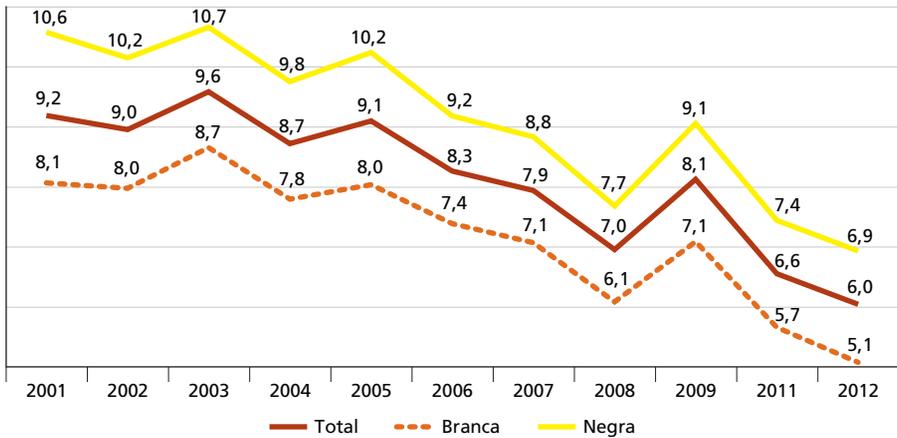
73. Sob o prisma internacional, dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) apresentam a idade de 15 anos para o início e 65 para o final da população em idade ativa (PIA). No Brasil é mais adequado utilizar 16 anos, quando é possível possuir um emprego regular que segue as normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e o final aos 60, quando é dado o marco para delimitar a população idosa segundo o Estatuto do Idoso. Mesmo no Brasil, a definição requer cautela, pois grande parte dos benefícios previdenciários ou da assistência social, como as aposentadorias por idade para homens e benefício de prestação continuada a famílias com menos de um quarto de salário mínimo de renda *per capita*, são concedidos somente após os 65 anos. Em suma, todas as definições possíveis estão sujeitas a critérios que podem gerar polêmica.

no mercado de trabalho de 67,4% e 66,4%, contra 69% e 67,5% para os negros, também em 2001 e 2012. Assim, as mudanças ao longo do tempo foram pequenas, e a maior participação de negros não pode ser considerada um elemento analítico relevante.

É essencial, ainda, ressaltar que as diferenças entre brancos e negros em termos de jornada de trabalho também são pouco relevantes. Em 2001 e 2012, brancos e negros, respectivamente, tiveram uma jornada no mercado de trabalho de 57,7 horas semanais e 54,8 horas semanais, contra 57,6 e 54,6. Novamente, as diferenças são de pouca relevância analítica.

A partir de outros indicadores clássicos do mercado de trabalho, pode-se perceber onde está o cerne das desigualdades entre brancos e negros. Ao comparar os dados de desocupação de brancos e negros, é possível notar que este último grupo costuma estar em nítida desvantagem, conforme aponta o gráfico 1.

GRÁFICO 1
Desocupação da população brasileira entre 16 e 60 anos de idade, segundo raça ou cor (2001-2012)
 (Em%)



Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

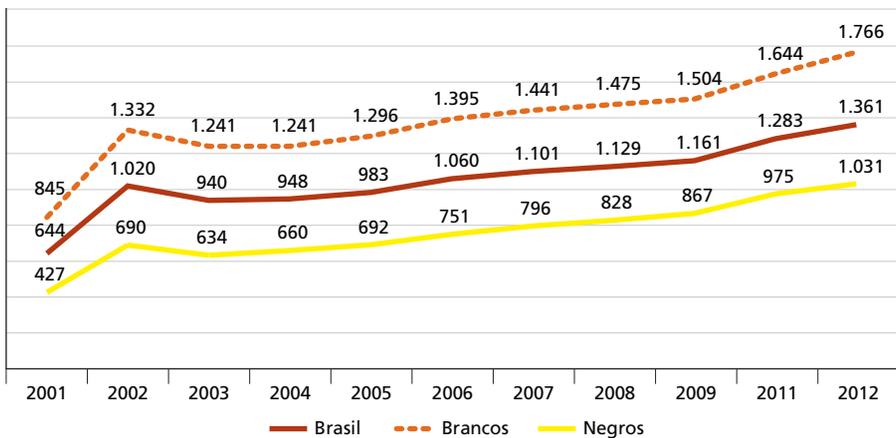
Ao se observarem os dados do gráfico 1, vale destacar que os níveis de desocupação foram reduzidos de forma relevante para todos. Mas os negros ainda apresentavam um total 35% superior ao dos brancos em termos de desocupação. Desde 2001, os níveis de desocupação se reduziram menos para os negros que para os brancos, com um total de 34,4% contra 37%. A diferença no ritmo de redução da desocupação foi maior para os brancos que para os negros. Com base na média anual de redução da desocupação, a população branca terá a metade da taxa de desocupação de negros em 4,3 anos, e o total seria de um terço em 7,1 anos.

Este é um exercício puramente hipotético, mas serve para mostrar que as diferenças relativas não se reduziram apenas com a melhoria das condições macroeconômicas e de seus reflexos no mercado de trabalho pela via da ocupação, embora as condições de vida tenham melhorado para os negros também.

As desigualdades de remuneração entre brancos e negros são muito salientes e revelam o núcleo central das desigualdades no Brasil em sua feição mais aparente, ou seja, a forma de apropriação da renda, de acordo com o gráfico 2.

GRÁFICO 2

Remuneração total da população brasileira entre 16 e 60 anos de idade, segundo raça ou cor (2001-2012)
(Em R\$ de 2012)¹



Fonte: Microdados da PNAD.

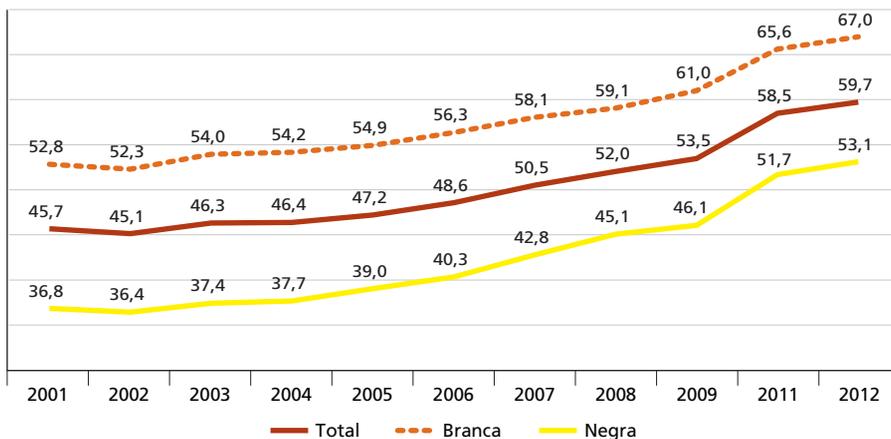
Nota: ¹ Deflacionados pelo índice nacional de preços ao consumidor (INPC).

Com base nos dados do gráfico 2, é possível observar que a renda média mensal dos negros foi 41,6% inferior àquela paga aos brancos em 2012, revelando uma disparidade muito forte. Mas, como esta diferença era de quase 50% em 2001, não é possível deixar de sublinhar que a evolução foi notável. Mantido este ritmo hipotético para o futuro, em 41 anos os rendimentos de brancos e negros seriam equiparados. Esta seria uma mudança de grande impacto, revelando uma inflexão na trajetória social do Brasil, mas o ritmo é lento.

Uma parte essencial das diferenças existentes entre brancos e negros no mercado de trabalho se consubstancia no acesso à proteção previdenciária, em que a elegibilidade depende da renda e da capacidade de contribuir com regularidade. Os dados do gráfico 3 são reveladores.

GRÁFICO 3

Distribuição da população brasileira economicamente ativa que contribui para a Previdência pública, segundo cor/raça (2001-2012)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD.

De acordo com os dados apresentados no gráfico 3, a cobertura de contribuintes da Previdência vem aumentando de forma sustentada. Isto se deve às melhorias observadas no mercado de trabalho, em decorrência de elevação da remuneração e do emprego em atividades em que predomina a figura do segurado-contribuinte. Ainda assim, mais de um terço da população total não estava coberta regularmente, de forma direta, como contribuintes em 2012. Cabe destacar, ainda, que a situação dos negros continua significativamente pior que a dos brancos, o que reflete a sua inserção mais precária no mundo do trabalho.

Considerando os dados do gráfico 3, é possível aferir que a redução das desigualdades que afetam os trabalhadores negros na contribuição previdenciária, entre 2001 e 2012, foi notória. Os dados de contribuição previdenciária para negros em 2001 eram 30,3% inferiores aos da população economicamente ativa (PEA) dos brancos, e este valor se reduziu para 20,7% em 2012, ou seja, foi uma evolução muito importante. Isto se deve à evolução do mercado de trabalho, que, por um lado, passou a oferecer empregos de melhor qualidade, ou seja, que respeitam os direitos sociais, e, por outro lado, com remunerações maiores. Em 2012 os negros superavam os patamares dos brancos de 2002 e da média nacional de 2008.

A posição na ocupação também representa um fator determinante para verificar se existe uma inserção mais ou menos precária no mercado de trabalho. Contratos de trabalho regulares, caracterizados por contribuição regular à Previdência Social, geralmente correspondem a rendimentos com valores mais elevados e, em geral, planos de carreira mais sólidos. A título de exemplo, mais de 73% dos empregados – associando

iniciativa privada e serviço público – contribuíam para a Previdência em 2012 e, para empregadores ou conta própria, esses dados eram, respectivamente, de 57,1% e 15,4%, sempre em 2012. As diferenças entre brancos e negros para a posição na ocupação e as evidências de concentração de um número maior de negros em atividades mais precárias são apresentadas na tabela 10.

TABELA 10

Distribuição da população ocupada com 16 anos ou mais de idade, por cor/raça, segundo sexo e posição na ocupação – Brasil (2001 e 2012)

(Em %)

Posição na ocupação	Ano	Total	Branco	Negro
Empregados com carteira	2001	30,5	34,2	25,9
	2012	39,8	43,3	36,6
Funcionários públicos	2001	6,7	7,5	5,7
	2012	7,5	8,5	6,5
Empregado doméstico	2001	7,8	6,3	9,7
	2012	6,8	5,2	8,3
Conta própria	2001	22,9	22,1	23,9
	2012	20,9	20,0	21,6
Empregadores	2001	4,4	5,9	2,3
	2012	3,8	5,4	2,3
Empregados sem carteira	2001	18,2	15,6	21,5
	2012	14,9	12,5	17,1
Outros	2001	9,5	8,4	10,9
	2012	6,4	5,0	7,6

Fonte: Microdados da PNAD.

Partindo da tabela 10, pode-se notar que a situação dos negros evoluiu de forma um pouco melhor que a dos brancos, o que ajuda a reduzir as desigualdades. Ainda assim, seriam necessários mais nove anos para os negros atingirem as mesmas proporções que os brancos em 2001 em relação aos empregos com carteira assinada. Mais de doze anos seriam necessários para igualar a participação existente em 2012 entre funcionários públicos brancos e negros. Empregos com carteira assinada e o funcionalismo público, cabe destacar, são as posições na ocupação que mais respeitam direitos sociais e, em geral, pagam salários de maior valor.

As assimetrias experimentadas pela população negra apresentaram, quando comparadas ao total da população do Brasil, redução entre 2001 e 2012, mas sua posição mais precária em relação aos brancos continuou inalterada, segundo os dados da tabela 9. Entre funcionários públicos, cujas remunerações médias são maiores e dispõem de estabilidade, os negros possuíam uma representação inferior em 15% e 13,3% à taxa

da população total, para 2001 e 2012, respectivamente. Entre os empregados com carteira, estas diferenças foram de 15% e 8% em relação à média da população.

Em contrapartida, ainda considerando a tabela 10, em posições de ocupação mais precárias, com remunerações médias mensais menores e com menor propensão a contribuir para a Previdência, os negros apresentaram, em 2001 e 2012, uma sobrerrepresentação em relação ao total da população. Para os trabalhadores por conta própria, os negros tinham uma representação superior à média do Brasil, de 4,4% e 3,3%, nos anos em análise. Por fim, entre assalariados sem carteira, os totais eram de 18,1% e 14,8%.

Outra característica que merece atenção é a distribuição dos trabalhadores por setor de atividade. Da mesma forma que no caso da posição na ocupação, os setores de atividade também podem ser analisados segundo melhores ou piores condições de trabalho de acordo com a contribuição para a Previdência. Em atividades geralmente mais precárias, como as agrícolas, domésticas ou de construção civil, as porcentagens de contribuição para a Previdência em 2012 eram de, respectivamente, 20,4%, 42,6% e 37,9%. Já em setores de atividade mais bem organizados, como administração pública, indústria e serviços, estes valores representaram, em 2012, 88,5%, 76,2% e 88,7%, respectivamente. Conforme é possível depreender da tabela 10, os setores com condições de trabalho mais precárias ou instáveis são os que possuem uma maior participação de negros.

TABELA 11
Distribuição da população ocupada com 16 anos ou mais de idade, por cor/raça, segundo sexo e setor de atividade – Brasil (2001 e 2012)
 (Em %)

Setor de atividade	Brasil		Brancos		Negros	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
Administração pública	5,4	5,7	5,8	6,1	5,0	5,3
Agrícola	22,2	17,3	17,3	13,5	28,1	20,6
Comércio	14,0	18,0	15,4	19,2	12,2	17,0
Indústria	16,6	15,6	18,5	17,9	14,2	13,7
Construção civil	11,1	14,9	9,0	11,6	13,4	17,7
Serviços auxiliares	11,4	12,1	13,2	12,5	9,3	11,8
Serviços sociais	4,5	4,8	5,2	5,4	3,6	4,3
Outras atividades	14,9	11,7	15,5	13,9	14,1	9,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Microdados da PNAD.

Os dados da tabela 11 revelam que a inserção de negros é maior em atividades com piores condições de trabalho, como, em geral, é o caso da agricultura e da construção civil, onde a maior parte dos trabalhadores não contribui para a

Previdência de forma regular.⁷⁴ O segmento “Outras atividades”, mal definido, apresentou grande redução no período em relação à participação de negros. Segundo os dados tabulados, a maior parte da distribuição entre atividades permaneceu bastante estável. Mas houve uma sensível redução na atividade agrícola, seguindo uma trajetória de décadas, cujo contraponto é o comércio. A construção civil, sobretudo entre negros, merece atenção também.

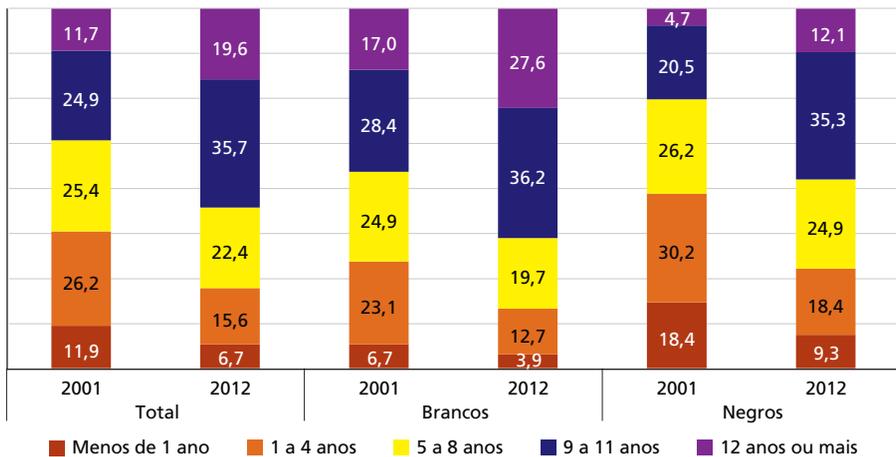
As desigualdades existentes no mercado de trabalho diminuíram em relação aos segmentos mais vulneráveis desde o início do novo milênio. Grupos mais vulneráveis, como os negros, em geral, apresentaram uma melhoria de sua situação ao considerar a inserção no mercado de trabalho em indicadores como desocupação, remuneração, posição e setor de atividade. Mas, em alguns quesitos, a evolução foi lenta e pode requerer muito tempo para atingir uma maior equidade. Daí a importância da regulação do mercado de trabalho e da ação da proteção ao trabalhador pela via da política social e das ações afirmativas.

4.1.2 Trabalhadores negros: escolaridade e proteção social

Parte das diferenças em termos de ocupação ou remuneração observadas no mercado de trabalho entre brancos e negros decorre do fato de a escolaridade destes últimos ser, em geral, menor que a dos primeiros, conforme aponta o gráfico 4.

GRÁFICO 4

Distribuição da população brasileira pela média de anos de estudo das pessoas de 16 anos ou mais de idade, segundo cor/raça (2001 e 2012)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD.

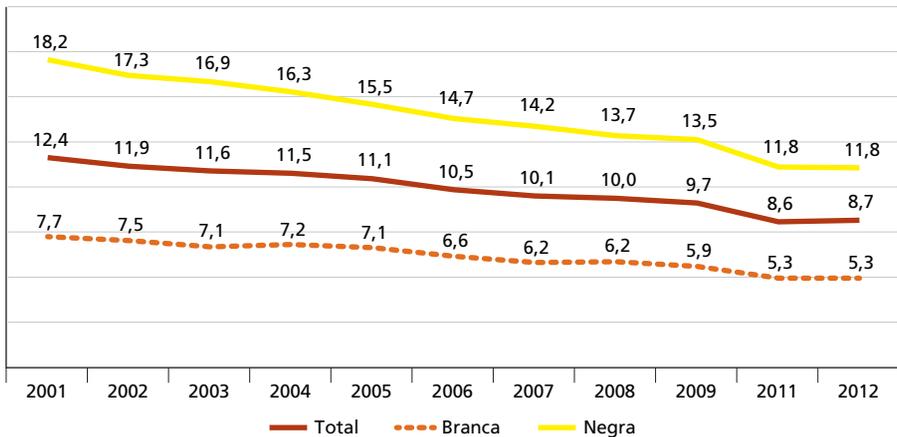
74. As diferentes incidências de contribuintes da Previdência por setor de atividade ou posição na ocupação foram expressas em Brasil (2011b).

No gráfico 4, os perfis de escolaridade com menos anos de estudo possuem uma participação muito mais destacada entre negros. Em contrapartida, nos segmentos com mais de nove ou doze anos de estudo, os negros estão elevando rapidamente a sua participação. Mas as diferenças, com destaque para o ensino superior, com escolaridades acima de doze anos de estudo ainda contribuem para manter altos os patamares de desigualdade e de acesso a oportunidades.

No entanto, mesmo com igual nível de escolaridade, as desigualdades entre negros e brancos persistem. Homens negros e mulheres negras, com ensino superior completo, recebem 70,2% e 40,6%, respectivamente, do rendimento do homem branco com a mesma escolaridade. Outros fatores também contribuem para a reprodução das desigualdades entre brancos e negros, como posição na ocupação, setor de atividade, além de idade e gênero. Fatores que não são captados pelas pesquisas existentes, como rede de contatos, experiência profissional (ainda que idade seja uma *proxy*) e, sem dúvida, o peso específico das discriminações de raça são essenciais para explicar estas diferenças (Silva, 2013).

As desigualdades ainda se fazem sentir com muita força na base da pirâmide de escolaridade, ou seja, nos indicadores de analfabetismo, expressos no gráfico 5.

GRÁFICO 5
Distribuição da população brasileira analfabeta com 16 anos ou mais de idade, segundo cor/raça (2001-2012)
 (Em %)



Fonte: Microdados da PNAD.

O analfabetismo vem se reduzindo, como mostram os dados do gráfico 4, mas é elevado, sobretudo entre negros, para os quais os patamares representam quase o dobro daquele dos brancos. Este cenário revela os sérios problemas herdados do passado, mas que vêm sendo reduzidos com os níveis crescentes de escolaridade da coorte dos mais jovens. Esta herança coloca a escolaridade do Brasil em situação pior que a de países com renda *per capita* similar, como países do Cone Sul e da Europa Oriental (Cepal, 2012; Unesco, 2013). A precariedade do quadro se agravará muito se não for possível elevar a qualidade da apreensão de conteúdos decorrente da escolarização, considerando que os desempenhos em conteúdos de idioma nativo, matemática e ciências de alunos brasileiros figuram entre os piores existentes, sobretudo em matemática, nos países que fazem parte do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Programme for International Student Assessment – Pisa).⁷⁵

Para arrematar, os efeitos positivos apresentados pelo mercado de trabalho desde 2001 também foram observados em indicadores de escolaridade, o que é digno de nota. Mas a diferença em desfavor dos negros é elevada e é muito difícil dizer se existe possibilidade de tornar a equiparação entre brancos e negros uma realidade que não mais sofra retrocessos. Nesse sentido, os indicadores referentes à juventude são de especial interesse, conforme será possível observar a seguir.

4.2 Jovens negros e o mundo do trabalho: o período recente no Brasil

Quando os dados se concentram na observação da coorte dos mais jovens, existem especificidades a considerar. Uma vez mais, os dados relativos a desocupação, rendimentos, posição e jornada são significativos para observar as metamorfoses no mundo do trabalho. O aspecto mais importante para a subseção que se inicia é determinar se as importantes mudanças ocorridas no mercado de trabalho, que, conforme foi apresentado na subseção precedente, tiveram efeitos positivos para a população negra como um todo, também se refletiram sobre a população jovem.

Esse questionamento é de capital importância, uma vez que tanto a população jovem como a negra possui notórias dificuldades de inserção no mercado de trabalho e, quando se insere, recebe rendimentos menores e ocupa postos de menor *status*, que, em geral, não primam por respeitar os direitos trabalhistas e sociais. Este acúmulo de dificuldades para se inserir no mundo do trabalho precisa

75. Apenas 9,9% dos estudantes brasileiros obtiveram o grau 3 ou superior em matemática no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) em 2012. Assim, mais de 90% dos estudantes com 15 anos não atingiram um nível satisfatório de compreensão em matemática. Entre os países da América do Sul, apenas a Colômbia e o Peru apresentaram resultados piores em matemática, mas a sua renda *per capita* é inferior, sem falar nas capacidades estatais, e a carga tributária do Brasil é bem superior. Os resultados da Argentina foram similares aos brasileiros, é importante destacar. Os dados do Pisa para leitura ou ciências também são decepcionantes. (OECD, 2014).

de atenção devido à maior vulnerabilidade e à grande incidência de violência que atinge os jovens negros. Nesse sentido, melhores oportunidades para se inserir em ocupações que permitam ter uma vida digna, com a melhoria nos níveis de escolaridade e formação, podem representar um bom caminho para atenuar as desigualdades raciais que sempre marcaram a sociedade brasileira.

Serão dois os tópicos a seguir: jovens negros e indicadores de base para o mercado de trabalho e, finalmente, jovens negros, educação e proteção ao trabalhador.

4.2.1 Jovens negros e indicadores de base para o mercado de trabalho

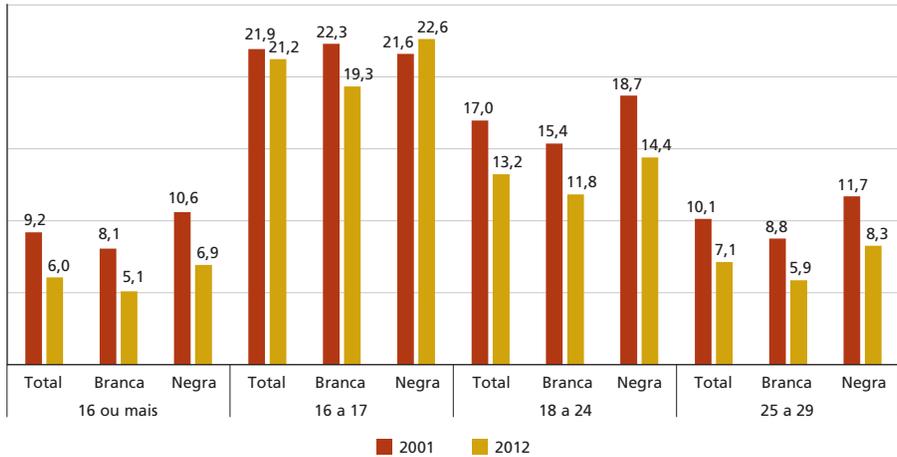
O estudo das faixas etárias entre 16 e 29 anos de idade se divide em três subgrupos específicos, a saber: de 16 a 17, de 18 a 24 e de 25 a 29 anos de idade. Aos 16 anos de idade a lei permite ao jovem trabalhar com carteira de trabalho assinada, ou seja, possuir um contrato social de trabalho. Aos 18 anos de idade se justifica a criação de uma nova coorte, pois se dá a maioria penal e seria a idade esperada para o ingresso do jovem no ensino superior ou para sua entrada definitiva no mercado de trabalho. Por fim, a idade de 24 anos marca o fim da possibilidade de receber pensões por morte para órfãos que estejam estudando e assinala a etapa provável de conclusão do ensino superior. A faixa dos 25 aos 29 anos de idade corresponde a uma fase inicial da vida profissional, em que ainda aparecem as dificuldades de inserção no mercado de trabalho decorrentes das insuficiências de formação, além de ser um período muito utilizado para cursar pós-graduação.

Cumpram-se destacar que, desde o fim dos anos 1990, e, sobretudo, após 2005, uma série de programas federais foram consolidados com vistas a dar maior proteção para famílias com crianças e jovens. O Programa Bolsa Família (PBF) é o exemplo mais emblemático, por focalizar famílias de baixa renda com membros em idade escolar. Esta iniciativa foi complementada por um conjunto de programas para elevar a escolarização dos jovens com forte apoio à permanência na escola. O aumento de matrículas no ensino médio com maior oferta de vagas, a criação de bolsas de estudo e as ações afirmativas para o ensino superior são movimentos dignos de atenção. Este conjunto de realizações deixa entrever a possibilidade de maior geração de oportunidades para permitir uma melhor inserção no mercado de trabalho por parte das gerações mais novas.

O gráfico 6 revela que a coorte dos mais jovens apresenta maiores níveis de desocupação, o que, por conseguinte, revela a dificuldade de inserção no mundo do trabalho, um fenômeno que se repete em quase todos os países mais industrializados.

GRÁFICO 6

Desocupação da população brasileira por faixas etárias selecionadas – Brasil (2001 e 2012)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD.

A partir do gráfico 6, é possível observar que a trajetória para os jovens não repete aquela observada para o Brasil como um todo. Quanto mais jovem, maior a taxa de desocupação, e, com efeito, os indicadores não foram reduzidos para estes grupos etários na proporção observada para o Brasil desde 2001. Prova disso é que entre 2001 e 2012 a desocupação no Brasil evoluiu assim:

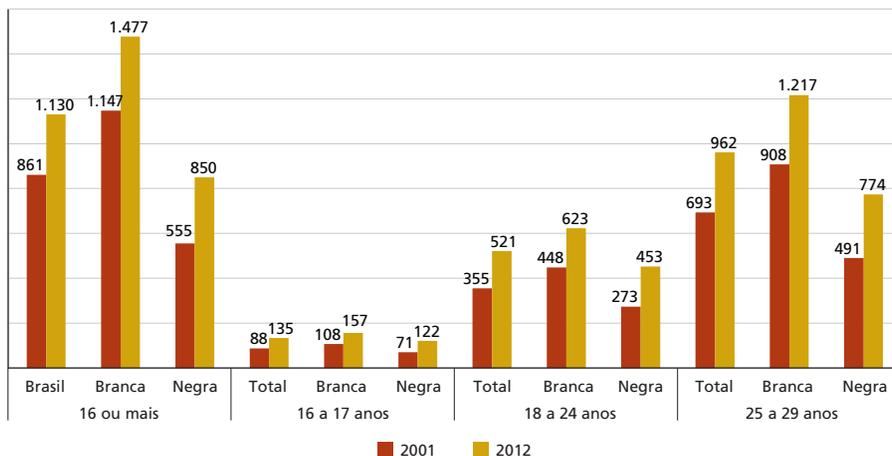
- redução de 34,8% para a população com 16 anos ou mais de idade;
- redução de 13,5% para jovens brancos e aumento de 4,6% para negros de 16 e 17 anos de idade;
- redução de 23,4% para a população entre 18 e 24 anos de idade branca e de 23% para a população negra da mesma faixa etária; e
- redução de 33% para brancos e de 29,2% para negros para a população entre 25 e 29 anos de idade.

A redução da desocupação foi, sem dúvida, mais efetiva para a população entre 30 e 60 anos de idade. É claro que os indicadores oscilam entre os anos em função de questões econômicas e sociais de conjuntura e, mesmo ao longo de um ano, esta variação é perceptível em função da sazonalidade das atividades produtivas. Mas, para o período 2001-2012, houve uma tendência à redução da desocupação que, de fato, não teve os mesmos níveis de efeitos positivos para os mais jovens, sobretudo os muito jovens.

Ao tratar de remuneração, a trajetória é diferente daquela observada para a desocupação, conforme atesta o gráfico 7, pois a evolução é positiva para todos os segmentos. Isto demonstra que foi a renda um dos principais determinantes para a melhoria da situação social via inserção no mundo do trabalho em tempos recentes.

GRÁFICO 7

Remuneração total da população brasileira entre 16 e 29 anos de idade (2001 e 2012)
(Em R\$ de 2012)



Fonte: Microdados da PNAD.

Os dados apresentados no gráfico 7 permitem verificar que a remuneração evoluiu mais de 30,9% desde 2001. Na faixa entre 16 e 17 anos de idade, os jovens brancos tiveram uma evolução de 45,4% e os negros, de 29,2%. Entre 18 e 24 anos de idade estes indicadores foram, respectivamente, de 39% e 65,9%. Por fim, entre 25 e 29 anos de idade, os números foram de 34% para os brancos e de 57,6% para os negros. Convém ressaltar que as lógicas de remuneração não foram alteradas, ou seja, os jovens possuem rendimentos menores em todas as situações, e estes valores se reduzem muito para a coorte dos mais jovens, sendo que a situação dos negros adolescentes apresentou uma precarização.

A tabela 12 trata da jornada de trabalho, outro elemento importante, mas, para as faixas etárias discriminadas, apresenta aspectos a reter.

TABELA 12

Média de horas trabalhadas da população ocupada por faixa etária, segundo raça e sexo – Brasil (2012)

Faixas etárias	2001					2012				
	Branco		Negro		Total	Branco		Negro		Total
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
16 a 17	34,8	32,8	33,5	32,7	33,6	32,1	29,0	31,1	28,7	30,5
18 a 24	43,8	38,5	43,2	38,0	41,4	41,4	38,1	41,0	36,8	39,7
25 a 29	46,1	38,5	45,8	37,0	42,7	42,7	38,8	42,3	36,7	40,4
30 a 40	47,2	37,6	46,4	36,0	42,6	43,9	38,2	42,9	36,4	40,7
41 a 50	47,1	37,2	46,3	35,5	42,4	44,0	37,6	42,8	35,2	40,3

(Continua)

(Continuação)

Faixas etárias	2001					2012				
	Branços		Negros		Total	Branços		Negros		Total
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
51 a 64	45,7	33,5	44,9	30,4	40,2	43,0	34,8	41,6	32,7	38,9
65 ou mais	37,7	22,9	38,0	22,2	32,8	36,2	23,6	34,2	24,1	31,4
Total	44,9	36,5	43,6	34,8	40,8	42,4	36,9	41,3	35,0	39,3

Fonte: Microdados da PNAD.

Segundo a tabela 12, houve uma pequena redução na jornada ao longo dos anos, que pode estar correlacionada ao aumento dos empregos que seguem os preceitos do direito social. As diferenças entre homens e mulheres, que apresentam uma jornada inferior, merecem destaque, deixando entrever que mais mulheres trabalham em tempo parcial e um contingente menor entre elas recorre a horas extras. O ponto mais importante a sublinhar é um nível bastante inferior de jornada de trabalho para os jovens de 16 a 17 anos de idade, para os quais ocupações precárias e em tempo parcial são mais frequentes.

A evolução positiva observada para a remuneração também pode ser aferida quando a análise considera a posição na ocupação dos diversos segmentos populacionais, com ênfase no público jovem. A tabela 13 sintetiza os resultados.

TABELA 13

Posição na ocupação segundo faixas etárias selecionadas – Brasil (2001 e 2012)
(Em %)

Faixas etárias por anos de idade e raças		Empregados com carteira		Funcionários públicos		Empregado doméstico		Conta própria		Empregadores		Empregados sem carteira		Outros	
		2001	2012	2001	2012	2001	2012	2001	2012	2001	2012	2001	2012	2001	2012
		Total	30,5	39,8	6,7	7,5	7,8	6,8	22,9	20,9	4,4	3,8	18,2	14,9	9,5
16 ou mais anos	Branca	34,2	43,3	7,5	8,5	6,3	5,2	22,1	20,0	5,9	5,4	15,6	12,5	8,4	5,0
	Negra	25,9	36,6	5,7	6,5	9,7	8,3	23,9	21,6	2,3	2,3	21,5	17,1	10,9	7,6
16 a 17 anos	Total	14,8	22,4	-	-	11,4	6,9	6,0	6,7	0,2	0,1	38,3	45,7	29,3	18,2
	Branca	20,8	29,5	-	-	9,9	4,9	4,4	5,4	0,2	0,2	39,1	47,3	25,7	12,7
	Negra	9,3	17,6	-	-	12,8	8,4	7,4	7,5	0,1	0,0	37,7	44,8	32,7	21,8
18 a 24 anos	Total	38,8	52,8	2,6	2,9	8,2	3,9	10,3	9,3	1,0	0,8	28,7	24,2	10,5	6,1
	Branca	46,9	59,1	2,8	3,5	6,1	2,4	9,1	8,2	1,2	1,0	25,3	21,4	8,6	4,4
	Negra	29,7	47,7	2,4	2,4	10,6	5,2	11,7	10,2	0,6	0,6	32,4	26,5	12,5	7,4
25 a 29 anos	Total	39,5	53,3	5,1	5,4	7,9	4,3	18,0	13,9	2,8	2,4	20,3	16,8	6,4	3,9
	Branca	44,7	58,2	5,8	6,2	5,9	2,8	16,9	12,5	3,8	3,3	17,4	14,1	5,4	2,8
	Negra	33,5	48,7	4,2	4,8	10,2	5,7	19,2	15,1	1,5	1,5	23,8	19,3	7,5	4,9

Fonte: Microdados da PNAD.

Com base nos dados da tabela 13, os mais jovens tiveram um aumento de participação, após 2001, em empregos com carteira assinada, embora o grupo de 16 e 17 anos de idade ainda sofra com a maior precarização, a julgar pelo volume menor de empregos com carteira. Os segmentos mais precários, ou seja, empregos sem carteira, conta própria e emprego doméstico, revelaram uma participação menor na ocupação. Os jovens também apresentaram uma evolução inferior ao restante da população entre empregadores – o que se deve à menor disponibilidade de capital –, bem como entre funcionários públicos, pois o ingresso na carreira possui barreiras à entrada. Muitos jovens, aliás, podem ter níveis de qualificação ou escolaridade insuficientes para ingressar por concurso público, e, com o passar dos anos, esta barreira se reduz. A evolução para os jovens não significou que as diferenças entre brancos e negros tenham sido alteradas de forma significativa.

Em suma, a evolução do mercado de trabalho foi positiva, em geral, para os brasileiros com 16 anos ou mais, mas as dificuldades de inserção para os mais jovens não foram rompidas, para não mencionar que as diferenças entre brancos e negros permanecem acentuadas. Continuou válida a máxima: quanto mais jovem, maiores as dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Por seu turno, houve uma evolução marcante no rendimento pago aos mais jovens, que, em geral, recebem remunerações menores, e sua inserção em termos de posição na ocupação melhorou, sobretudo, para empregos com carteira. Esta evolução nos rendimentos se deveu sobretudo à política do salário mínimo, e, neste sentido, reduziu, de forma discreta, as diferenças entre negros e brancos.

4.2.2 Jovens negros, educação e escolaridade

Dois temas aparecem como sendo de fundamental importância para efetuar uma análise significativa no universo de jovens negros: o trabalho e o estudo. O trabalho é importante porque gera condições de sustento e acesso a condições de vida digna, ou seja, é a forma por excelência de inserção na sociedade atual. Já a educação é essencial para permitir melhor entendimento dos desígnios da cidadania e obter condições de qualificação que permitam almejar uma inserção melhor no mundo do trabalho. Nesse sentido, saber como a população jovem se ocupa é o elemento central apresentado na tabela 14.

TABELA 14

População entre 16 e 29 anos de idade por condição de trabalho ou estudo, segundo raça e sexo – Brasil (2001 e 2012)
(Em %)

Anos selecionados e faixas etárias em anos de idade	População negra				População branca				
	Trabalha	Estuda	Ambos	Não estuda nem trabalha	Trabalha	Estuda	Ambos	Não estuda nem trabalha	
2001	16 a 17	11,9	49,9	24,3	13,9	9,1	56,5	24,8	9,6
	18 a 24	42,5	16,4	15,3	25,8	42,7	17,9	18,3	21,2
	25 a 29	61,6	3,7	7,7	27,0	64,5	3,8	9,5	22,3
2012	16 a 17	9,0	57,3	21,0	12,7	8,0	60,7	22,0	9,3
	18 a 24	47,7	13,3	12,7	26,3	46,7	16,1	17,5	19,7
	25 a 29	66,7	2,6	6,8	23,9	68,5	3,3	10,0	18,2

Fonte: Microdados da PNAD.

Os resultados em matéria de proporções por faixa etária e de rendimento para negros e brancos não deixam entrever diferenças significativas, embora elas existam e sejam mais favoráveis aos brancos. Ao partir da tabela 14, um elemento a destacar é a rubrica *não estuda nem trabalha*, porque os dados captados não permitem aferir se o indivíduo está em estudo ou, eventualmente, em treinamento profissional em instituições não escolares. Cabe destacar, no entanto, que é maior o contingente de negros nessa categoria. Com faixas etárias mais elevadas, o número de negros que estudam é menor e o número de negros que trabalham é maior. No entanto, não são diferenças muito elevadas *per se*, embora não sejam desprezíveis.

A tabela 15 se concentra em informações detalhadas que distinguem quem está estudando e quem não é estudante. Para tornar o foco mais preciso, foram consideradas as idades de 16 a 29 anos, e as comparações ressaltam as diferenças entre brancos e negros. A evolução da idade apresenta características dignas de atenção.

TABELA 15

População jovem, por cor/raça e faixa etária, segundo condição de escolaridade – Brasil (2012)
(Em %)

	16 a 17		18 a 24		25 a 29	
	Branco	Negro	Branco	Negro	Branco	Negro
Analfabeto	0,5	1,2	0,8	2,1	1,5	3,8
Total na escola	86,9	83,4	34,4	28,0	14,6	13,2
Fundamental	21,9	33,7	1,5	3,4	0,5	0,8
Médio	63,2	48,0	9,6	12,7	1,1	2,0
Superior	1,2	0,4	22,4	9,7	11,5	6,4

(Continua)

(Continuação)

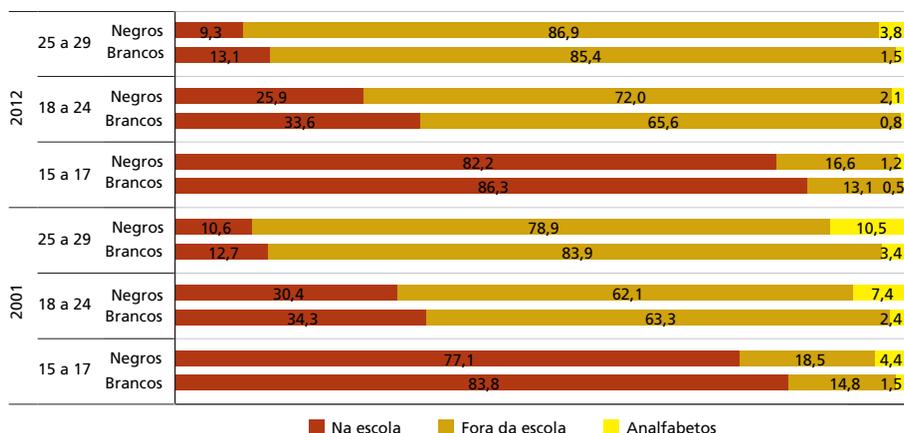
	16 a 17		18 a 24		25 a 29	
	Branco	Negro	Branco	Negro	Branco	Negro
Total fora da escola	13,1	16,6	65,6	72,0	85,4	86,8
Sem instrução	0,3	0,6	0,7	1,2	0,9	1,2
Fundamental incompleto	5,0	9,4	8,8	17,5	10,7	21,3
Fundamental completo	2,9	3,0	7,2	9,4	7,8	10,2
Médio incompleto	2,0	2,0	6,5	8,7	5,4	8,1
Médio completo	2,9	1,5	34,9	32,7	37,0	37,4
Superior incompleto	0,0	-	1,8	0,7	2,9	1,5
Superior completo	-	-	5,7	1,7	20,6	7,2

Fonte: Microdados da PNAD.

Segundo a tabela 15, à medida que avança a idade, diminui a presença na escola. Os negros que vão à escola apresentam maior atraso escolar, com mais participação que a população branca de 16 a 17 anos de idade no ensino fundamental, quando, pela relação entre série e idade, deveriam cursar o ensino médio. No entanto, nesta faixa, a maior parte de brancos e negros cursa o ensino médio. A escolaridade dos negros é inferior em todas as faixas etárias para quem não frequenta a escola, e os diferenciais aumentam à medida que se eleva a idade dos indivíduos. Assim, a situação dos jovens negros requer foco das políticas públicas.

O gráfico 8 apresenta a frequência escolar da população jovem, sintetizando os dados da tabela 15 ao excluir a escolaridade de cada grupo.

GRÁFICO 8
População entre 16 e 29 anos de idade segundo a frequência escolar – Brasil (2001 e 2012)
 (Em %)



Fonte: Microdados da PNAD.

As informações do gráfico 8 revelam uma situação mais frágil da população negra em termos de frequência à escola, que decorre em grande medida de situações sociais piores, caracterizadas por uma menor renda familiar e por condições de vida mais precárias, em comparação com a média da população branca. Outra informação a destacar é a diminuição do contingente de jovens que estudam entre 25 e 29 anos de idade, sem distinção de raça. Esta já não é, sem dúvida, uma faixa típica para estudar, mas se a redução do contingente pode revelar resultados na direção da regulação do fluxo escolar, ela também deixa entrever que a educação continuada ou a pós-graduação ainda incidem sobre poucas pessoas.

Em resumo, os problemas centrais para o jovem negro em relação aos jovens brancos não parecem ser a jornada de trabalho ou o acúmulo entre trabalho e estudo. O diferencial básico está na questão da escolaridade e na possibilidade de êxito ou fracasso nesse universo, cujas repercussões se estendem para o restante da vida e afetam de forma decisiva a sua inserção no mercado de trabalho. Para reduzir as disparidades do mercado de trabalho, será preciso reverter as diferenças do universo educacional, colocando ênfase na defasagem série-idade, que está na origem do fracasso escolar. Esta não seria, é claro, a única medida, em um contexto de forte discriminação racial, mas é um problema central a enfrentar. A situação educacional evoluiu de forma positiva desde 2001, mas ainda precisa de ações mais incisivas pela via das políticas públicas por meio da melhoria das condições de vida das famílias e da geração de condições propícias para elevar a escolaridade.

4.2.3 Perspectivas de jovens negros no mundo do trabalho

A virada do milênio marcou uma era de transformações importantes e positivas para a sociedade brasileira, e o mundo do trabalho foi lócus central dessas mudanças. Devido à centralidade do mundo do trabalho na vida contemporânea, os progressos ali observados se expandiram na forma de um círculo virtuoso para as outras dimensões do ciclo de vida, com destaque para a esfera social. Aumento da remuneração, ocupação e melhorias da inserção no mercado de trabalho representaram um resultado importante, por ajudar a viabilizar a redução das desigualdades sociais.

Toda essa ordem de acontecimentos foi benéfica para os negros, mas os jovens negros não se beneficiaram em igual medida. Como a população negra foi a mais atingida pela desigualdade, as melhorias no volume de ocupação, qualidade da inserção no mercado de trabalho e, principalmente, da remuneração se consubstanciaram em uma melhoria da sua posição relativa. No entanto, isto não significa que as disparidades tenham desaparecido ou que seus patamares sejam civilizados. Os desafios continuam imensos, sobretudo ao se considerar que os ganhos podem não ser definitivos e existe o risco de reversão das conquistas sem haver mobilização social com clareza de propósitos sobre o que se deseja em um horizonte de décadas.

A adoção de políticas ativas para o mundo do trabalho, como a valorização do salário mínimo e a promoção de ações de formalização dos contratos de trabalho, foi decisivo. Além disso, as políticas de apoio ao mundo do trabalho para elevar o orçamento familiar, como reforço dos programas de transferência de renda, acesso ao crédito, provisão de moradias e reforço dos serviços sociais, marcaram uma inflexão em uma trajetória na qual as desigualdades pareciam não ser reversíveis. Assim, para negros e jovens negros, a universalização das ações das políticas públicas e o foco na redução das desigualdades com a elevação do acesso a oportunidades foi imprescindível para continuar a almejar o acesso a patamares de dignidade, cidadania plena e, sobretudo, seguir em busca de uma sociedade mais civilizada.

Em resumo, os desafios para os jovens negros ainda são imensos. A própria consolidação de metas de atendimento universal e inclusivo requer a reversão de um estado de mentalidades que atribuiu um papel secundário para os negros. Se não houver uma ação deliberada do Estado via políticas públicas, a reprodução das desigualdades em detrimento a negros e jovens negros no mercado de trabalho se dará *ad eternum*. As políticas de atendimento universal precisam se apoiar em ações afirmativas, a exemplo das políticas de cotas, por um longo período de tempo, porque ambas são fundamentais para fazer do Brasil uma sociedade justa.

REFERÊNCIAS

ARRUTI, J. M. Notas sobre as iniciativas federais em educação no contexto das políticas públicas para quilombos. *In*: PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência da Educação. **Educação escolar quilombola: pilões, peneiras e conhecimento escolar**. Curitiba: SEED, 2010. p. 101 (Cadernos temáticos da diversidade).

BORGES, P. **Instituto de Advocacia Racial e Ambiental cobra cumprimento de lei para educação étnico-racial no STF**. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ch0GXa>>.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Manual da Rede de Educação para a Diversidade**. Brasília: MEC, [s.d.].

_____. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática História e cultura afro-brasileira, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm>.

_____. Ministério da Educação. **Instrumento de campo**. Brasília: MEC, 2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Relatório pontuação das políticas voltadas para formação inicial e continuada dos professores e de recursos pedagógicos visando ao cumprimento da Lei nº 10.639/2003**. Brasília: MEC, 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Plano Nacional de implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para educação das relações étnicorraciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana**. Brasília: MEC, 2009.

_____. Ministério da Educação. **Documento final da Conae 2010**. Brasília: MEC, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/NHc2t>>.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília: MEC, 2010b.

_____. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos estados e do Distrito Federal (2011-2014)**. Brasília: MEC, nov. 2011.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Relatório de gestão do exercício de 2010**. Brasília: MEC, 2011a.

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, nov. 2011b.

_____. Presidência da República. **Juventude negra, juventude viva: diálogos governo e sociedade civil**. Documento orientador. Brasília: novembro, 2012.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Edital de convocação para inscrição e seleção de obras de referência para o programa nacional biblioteca da escola PNBE temático 2013**. Brasília, MEC, 2012a.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 8, de 20 de novembro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. Brasília: MEC, 2012b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Educação para as relações étnicorraciais**. 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/3XQr4V>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Apresentação**. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/4khy8N>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Apresentação**. 2013c. Disponível em: <<http://goo.gl/50RxUa>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Relatório público do Plano de Ações Articuladas**. 2013d. Disponível em: <<http://goo.gl/aTtafN>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. Acesso à Informação, Ações e Programas II. **PPA 2012-2015: Plano Mais Brasil**. Disponível em: <www.gov.br/ppa>.

secretariageral.gov.br/acessoainformacao/acoeseprogramas>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. Secretaria Nacional da Juventude. Secretaria Geral da Presidência da República. **Relatório de gestão do exercício de 2012**. Brasília, mar. 2013e.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Programa Brasil Quilombola: relatório de gestão 2012**. Brasília, abr. 2013f.

_____. Secretaria Nacional da Juventude. Secretaria Geral da Presidência. **Relatório de execução setembro 2012-junho 2013: Juventude Viva**. Brasília, jun. 2013g.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Anuario estadístico de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Cepal, 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 1., 2008, Brasília. **Levante sua bandeira**. Brasília: Conjuve, 1997.

FILICE, R. C. G. **Raça e classe na gestão da educação básica brasileira: a cultura na implementação de políticas públicas**. Campinas: Autores Associados, 2011.

_____. Políticas educacionais, cultura e relações etnicorraciais: a implementação do Artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996. *In*: SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Org.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

GARCIA, F. Entrevista com Danilo Moreira. *In*: **Juventude.br**. Revista teórica e política do Centro de Estudos e Memória da Juventude, ano 3, n. 5, p. 10-13. jun. 2008.

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 20, 2012.

GOMES, N. L. Limites e possibilidade de implementação da Lei nº 10.639/2003 no contexto das políticas públicas em educação. *In*: PAULA, M.; HEINRICH, R. (Org.). **Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009a.

_____. (Org.). **Práticas pedagógicas de trabalho com relações etnicorraciais na escola na perspectiva da Lei nº 10.639/03**. Brasília: MEC; Unesco, 2009b.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 16/2012**. Brasília, nov. 2012.

GOMES, N. L.; JESUS, R. E. Panorama de implementação da Lei nº 10.639/2003:

contribuições da pesquisa Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Etnicorraciais na Escola. *In*: SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Org.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**: 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro**: com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007. Brasília: INEP, 2009.

_____. **Censo escolar**: caderno de instruções. Brasília: INEP, 2012.

_____. **Sinopse estatística da educação básica 2012**. Brasília: INEP, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/AnXDDi>>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. **Instruções para aplicação do SAEB**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade racial. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 13, 2007.

_____. Igualdade racial. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 16, 2008.

_____. Igualdade racial. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 18, 2010.

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

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

JESUS, R. E.; MIRANDA, S. A. O processo de institucionalização da Lei nº 10.639/2003. *In*: GOMES, N. L. (Org.). **Práticas pedagógicas de trabalho com relações etnicorraciais na escola na perspectiva da Lei nº 10.639/03**. Brasília: MEC; Unesco, 2012.

LAESER. **Tempo em curso**. ano 5, v. 5, n. 2, 2003. Disponível em: <<http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/tempo%20em%20curso/TEC%202013-02.pdf>>.

MENEGASSI, R. J.; RIBEIRO, G. R. O negro e sua representação no livro didático de língua materna. **Revista travessias**, Cascavel, v. 2, n. 1, 2008.

MIRANDA, S. A. Educação escolar quilombola: entre ausências e emergências. **Revista brasileira de educação**, v. 17, n. 50, maio/ago. 2012.

MORAIS, D. de S.; RAMOS, P. C. Juventude negra na constituição democrática brasileira do século XXI. **Revista da ABPN**, v. 5, n. 9, nov.-fev. 2013.

MOURA, M. G. **Texto-referência para a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola**. Brasília: CNE, 2011. (Texto para ser discutido nas audiências públicas quilombolas).

OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **PISA 2012 results: what students know and can do – student performance in mathematics, reading and science**. v. 1 Revised edition, Feb. 2014. Paris: PISA; OECD Publishing. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en>>.

SANTOS, A. E. C. **Mapeamento inicial da situação dos Fóruns Permanentes de Educação e Diversidade Etnicorracial**. Brasília: MEC, 2010. (Relatório de consultoria).

_____. **Conselhos estaduais de educação e a implementação da Lei nº 10.639/2003**. Brasília: MEC, 2011. (Relatório de consultoria).

SANTOS, E. Q. **Políticas públicas na educação para as relações etnicorraciais: indicadores e desafios na formação de professores**. [s.d.]. Texto não publicado.

SILVA, A. C. A desconstrução da discriminação no livro didático. *In*: MUNANGA, K. **Superando o racismo na escola**. Brasília: MEC, 2005.

SILVA, T. D. **O estatuto da igualdade racial**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.712).

_____. Panorama social da população negra. *In*: SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Org.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCACIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Annual report 2012**. Hamburg: UIL, 2013.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012: a cor dos homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Cebela, Flacso; Brasília: SEPP/PR, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 4, out. 2013.

_____. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 160, out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/I6YQch>>. Acesso em: 29 out. 2013.

ONDA JOVEM. Disponível em: <<http://goo.gl/ARYsZq>>. Acesso em: 3 abr. 2013.

IGUALDADE DE GÊNERO

1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2012, foco de análise desta edição, marca os primeiros dez anos de existência da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), da Presidência da República. Criada com o objetivo de fomentar a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas governamentais, a SPM colecionou, ao longo deste período, importantes conquistas, como a aprovação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), o lançamento de três edições do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 72/2013, que tratou de ampliar os direitos trabalhistas das trabalhadoras domésticas.

Os desafios, contudo, são ainda de grande magnitude. Para além da imprescindível transformação cultural que se faz necessária para a promoção da igualdade de gênero – com a desconstrução de valores sexistas, misóginos, homofóbicos e racistas –, as condições de inserção das mulheres na sociedade ainda carecem de ações públicas mais efetivas para que possam de fato ser transformadas. O fenômeno da violência contra as mulheres, expressão mais extrema dos valores patriarcais, ainda vitima milhares de brasileiras a cada ano. A despeito da existência de uma avançada legislação para proteger as mulheres, são rotineiros os casos de agressão (física, sexual, psicológica, moral, entre outras) e mesmo os de assassinato de mulheres, provocados por parceiros ou ex-parceiros. A participação feminina no mercado de trabalho ainda se dá em condições flagrantemente piores que as verificadas para a população masculina, seja quando se observam os dados de inatividade ou desemprego, seja nos dados de áreas de ocupação, presença em postos de comando ou remuneração. Especial atenção merece a questão do trabalho doméstico, que em sua vertente remunerada ainda se apresenta como uma importante opção de ocupação, empregando quase 7 milhões de mulheres em condições precárias e de muita exploração. O trabalho doméstico não remunerado, por seu turno, segue sendo pouco compartilhado no interior das famílias e entre estas e o Estado, configurando-se como uma responsabilidade basicamente feminina e, com isso, impondo uma série de limites à presença das mulheres em outras esferas da vida pública.

Este capítulo procurou abordar essas importantes questões e seus desdobramentos no campo governamental. Inicialmente, a seção *Fatos relevantes* dedica-se a analisar o tema da violência sexual ao longo dos anos de 2012 e 2013, destacando

casos emblemáticos amplamente divulgados na mídia nacional e as conclusões da Comissão Mista de Inquérito sobre Violência contra as Mulheres, instituída no Congresso Nacional. Em seguida, destacam-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 72/2013 – até então conhecida como Proposta de Emenda à Constituição (PEC) das domésticas – e os imbróglis ainda existentes no campo da sua regulamentação. Por fim, o lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015, seus avanços e retrocessos configuram-se em objeto de análise desta seção.

Na sequência, a seção de *Acompanhamento da política e dos programas* trata de apresentar os principais acontecimentos no campo das políticas de gênero e/ou para as mulheres, conferindo-se especial destaque ao lançamento do Programa Mulher, Viver sem Violência, em maio de 2013. Finalmente, na seção *Tema em destaque*, aborda-se a trajetória histórica de inserção das mulheres no mundo do trabalho, a partir de uma perspectiva plural, que tratou de olhar as mulheres em sua diversidade étnico-racial e de classe, e que buscou compreender como este processo desembocou no atual cenário de desigualdades, evidenciado por um conjunto selecionado de indicadores sociais.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Casos emblemáticos de violência contra as mulheres e trabalho da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre o tema no Congresso Nacional

Entre 2012 e 2013, os casos de violência sexual – e principalmente de estupro – ganharam especial destaque na mídia e nos discursos governamentais no Brasil. Em primeiro lugar, teve grande exposição o episódio ocorrido em 16 de agosto de 2012 de estupro de duas adolescentes na cidade baiana de Ruy Barbosa, cometidos supostamente por jovens integrantes de uma banda musical e que repercutiu fortemente nos meios de comunicação. Após um show na cidade, as adolescentes teriam ido até o ônibus da banda para tirar fotos e recolher autógrafos dos integrantes, momento no qual alegam ter sofrido violência sexual por parte destes. Nove deles e mais um policial militar, que fazia a segurança do grupo, foram indiciados por estupro e formação de quadrilha. De acordo com informações da polícia divulgadas na imprensa, dois dos jovens alegam que tiveram relações sexuais consensuais com as vítimas, enquanto os demais negam qualquer envolvimento. Análise das roupas das vítimas, porém, revelou que material genético de seis dos dez envolvidos foi encontrado, constituindo-se em mais um forte indício do envolvimento dos músicos no caso de abuso sexual.

O processo contra os jovens foi instaurado após denúncia do Ministério Público da Bahia, entretanto ainda não foi concluído. O caso dividiu opiniões por todo o país em torno dos limites e condições do que seria considerado um ato

de estupro e, novamente, da questão da culpabilidade das vítimas pela violência. Tal como destaca a promotora responsável pelo caso, “No caso New Hit, como em quase todos os casos em que se apura violência sexual contra a mulher, foram ‘julgados’, concomitantemente, os réus e as duas adolescentes. Ao final, serão sopesados, além do fato criminoso – o estupro em si –, as condutas das adolescentes e dos réus” (Ministério..., 2013). Neste contexto, enquanto as adolescentes passaram a sofrer ameaças de fãs e familiares dos membros da banda e foram encaminhadas ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), os jovens músicos seguiram fazendo seus shows, em liberdade.¹ Cabe destacar que a intensa mobilização do movimento feminista tem sido decisiva neste contexto. Atuantes desde o início dos fatos, milhares de mulheres em todo o país têm pressionado o Poder Judiciário para a prisão e condenação dos acusados, realizando manifestações a cada audiência de julgamento e protestos contra a realização de shows da banda, que acabou sendo extinta pelo empresário em setembro de 2013.

Em 2013, ganharam destaque, ainda, dois casos de estupro ocorridos na cidade do Rio de Janeiro. O primeiro, em 30 de março, vitimou uma turista norte-americana e gerou mobilizações internacionais. A violação da jovem por três homens ocorreu durante um assalto a ela e seu namorado – um jovem francês –, dentro de uma van de transporte público. O crime aconteceu na zona sul do Rio de Janeiro.² No mês seguinte, na praia do Leblon, também região nobre da cidade, ocorreu o estupro de uma jovem de 14 anos, moradora do Morro do Vidigal. A adolescente foi estuprada durante o dia, no momento em que voltava para casa acompanhada de uma amiga.

Dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP) mostram que em março de 2013 foram notificados 497 casos de estupro no estado (3,02 por 100 mil habitantes).³ É evidente que casos de violência sexual⁴ não constituem uma realidade particular da cidade do Rio de Janeiro, reproduzindo-se por todo o território nacional. Em finais de 2013, o Fórum de Segurança Pública divulgou a sétima edição do seu Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no qual apontou que, pela primeira vez, a incidência de estupro no país ultrapassou a de

1. Após passarem 38 dias presos logo após o acontecido, os jovens respondem ao processo em liberdade.

2. Os três homens suspeitos de estuprar a turista norte-americana foram condenados, em agosto de 2013, pela justiça do Rio de Janeiro. Dois deles receberam pena de mais de 49 anos por estupro, roubo e extorsão; e o terceiro, 21 anos por estupro e extorsão.

3. Conforme banco de dados da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://goo.gl/JcfWgm>>. Acesso em: dez. 2013.

4. A violência sexual é definida pela Lei Maria da Penha no inciso III do Artigo 7º como “qualquer conduta que a constranja [a mulher] a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos” (Brasil, 2006).

homicídios. Em 2012, enquanto os homicídios dolosos atingiram 24,3 pessoas a cada 100 mil habitantes, os estupros chegaram ao patamar de 26,3 ocorrências para 100 mil habitantes (FBSP, 2013, p. 12 e 21). Isto equivale a um total de 50.617 estupros registrados no país ao longo do ano, representando um aumento de cerca de 20% em relação ao ano anterior. Se, por um lado, sabe-se que este aumento pode estar fortemente relacionado à melhora do registro da informação e ao aumento das denúncias (em função da expansão das políticas públicas), por outro, sabe-se também que este é um número subestimado. E é subestimado não apenas pelo medo ou vergonha, que afastam as mulheres (ou homens, ainda que em proporção infinitamente menor) das instituições policiais,⁵ mas também pela ineficiência da ação do Estado, que não oferece equipamentos de segurança pública a toda a população e que, mesmo quando o faz, muitas vezes não capacita seus/suas servidores/as para que atendam às mulheres de forma adequada, sem qualquer tipo de julgamento moral. A ideia de que as mulheres provocam os estupros – por andarem com roupas provocantes, em lugares escuros ou isolados, entre outras “justificativas” – é ainda muito presente na sociedade e, como não poderia ser diferente, nas instituições do Estado. Pesquisa conduzida pelo Ipea em 2012 mostrou que cerca de um terço da população brasileira ainda concorda com a culpa concorrente da mulher em casos de estupro, por usar roupa “provocante”. Outros 12% não discordam, nem concordam com a afirmação (Lopez e Sá e Silva, 2012). Esta é, portanto, uma questão ainda fortemente presente no corpo social, produzindo assim um desestímulo à denúncia dos casos.

Infelizmente a violência contra as mulheres assume formas variadas que em muito ultrapassam a violência sexual e se evidenciam enquanto violência física, patrimonial, moral, psicológica, institucional, entre outras formas. Para além daquelas que deixam marcas ou rastros que podem constituir-se como provas em processos judiciais, ainda há as violências consideradas “silenciosas”, em grande parte naturalizadas e compreendidas socialmente como formas aceitáveis de estabelecer relações sociais, e que permeiam, assim, o cotidiano de muitas brasileiras de forma velada.

Em suas expressões extremas, combinadas ou agindo de forma isolada, as violências podem conduzir as mulheres ao óbito. Caso emblemático e cujo julgamento finalizou-se no primeiro semestre de 2013 foi o homicídio de Eliza Samúdio.⁶ A modelo desapareceu em 2010, alguns meses após prestar queixa contra o então goleiro Bruno Fernandes de Souza, que a teria mantido em cárcere privado, a obrigado a tomar substâncias abortivas e a espancado tão logo soube que a jovem esperava um filho seu. Durante o processo, recorreu-se várias vezes à trajetória

5. Muitas mulheres, apesar de conseguirem provas concretas de que foram vítimas de violência sexual, muitas vezes, não denunciam os/as agressores/as por diferentes motivos, como a vergonha do ocorrido, o medo da avaliação que será feita delas e até mesmo por se sentirem culpadas pelo fato.

6. Para mais informações sobre esse caso, consultar Ipea (2011).

de vida e conduta desta mulher, publicizando-as como forma de justificar a fria violência da qual foi vítima. Para a justiça, Eliza foi mantida em cárcere privado e depois assassinada. Embora seu corpo não tenha sido encontrado, as investigações levaram à condenação de Bruno a 22 anos e três meses de prisão. Outros supostos partícipes também foram condenados, e ainda há processos em tramitação.

É importante mencionar que a magnitude da violência doméstica e a insuficiência das políticas públicas para seu enfrentamento levaram o Congresso Nacional a instituir, em fevereiro de 2012, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a temática (CPMIVCM). Com relatório aprovado em 4 de julho de 2013, a CPMI coletou informações de dezoito estados brasileiros⁷ e realizou audiências e diligências com autoridades, representantes da sociedade civil e acadêmicos/as. No relatório final da CPMIVCM, foram feitas diversas análises sobre as políticas brasileiras de enfrentamento à violência contra as mulheres, questões orçamentárias, situação das instituições da rede de atendimento às mulheres vítimas de violência e discussões acerca da atuação do Poder Judiciário. A partir deste diagnóstico da situação da violência contra as mulheres e de como é feito o enfrentamento, percebeu-se uma realidade preocupante no Brasil.

Com relação ao sistema de justiça, excetuando-se a Delegacia da Mulher de Brasília – apontada como um exemplo, por contar com uma ampla estrutura física e material e com uma quantidade de servidores/as adequada –, a situação encontrada pelos deputados e senadores foi de um processo de sucateamento do sistema de segurança pública dos estados. Na mesma condição de precariedade de recursos materiais e humanos, estão os institutos de perícia, que também, no geral, encontram-se localizados em áreas distantes e de difícil acesso. Quanto aos juizados ou varas especializadas de violência doméstica, aponta-se uma concentração nas capitais, sem equipes adequadas e suficientes, além do fato de alguns terem apenas a competência criminal – a Lei Maria da Penha dispõe que estes devem ter competência civil e criminal. Igualmente, as promotorias da mulher – cuja existência geralmente está condicionada ao juizado ou vara especializada de violência doméstica – são poucas e, quando existem, não têm infraestrutura adequada, assim como averiguado para as defensorias. Finalmente, no sistema prisional, verificaram-se condições desumanas de vida. A CPMIVCM também constatou que em alguns casos a Lei Maria da Penha não vem sendo cumprida adequadamente.

As condições de funcionamento do sistema de assistência psicossocial não diferem dos anteriores. A maior parte dos centros de referência não atende à totalidade dos requisitos a seu funcionamento, há uma deficiência de funcionários e rara capacitação destes. As casas-abrigo (principal política de abrigamento da

7. Estados investigados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina e São Paulo.

rede de atendimento) apresentam diversos aspectos delicados, como os fatos de se nortearem por uma concepção de confinamento e disciplinamento, de oferecerem poucas opções de atividades para as mulheres e seus filhos e de garantirem pouca privacidade.

No sistema de saúde, ressaltou-se a condição dos serviços de atendimento à violência sexual e de abortamento legal. Há um número reduzido destes, concentrados sobretudo nas capitais e com baixa capacitação dos profissionais para receber as mulheres vítimas de violência sexual, bem como para realizar o atendimento quando da gestação, parto e puerpério. Também foi apontada a quantidade reduzida de fichas de notificação compulsória preenchidas no sistema de saúde público e privado.

No relatório da CPMIVCM ainda foram feitas quatorze propostas de alteração legislativa por meio de projetos de lei – entre as quais se destaca a de alterar o Código Penal para inserir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio – e recomendações ao governo federal, tribunais, Conselho Nacional de Justiça, Procuradoria-Geral da República, Conselho Nacional do Ministério Público e ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais, Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça, ministérios públicos estaduais e defensorias públicas estaduais.

Em que pesem as ações governamentais que vêm sendo implementadas ao longo dos últimos anos,⁸ ainda prevalecem a ausência de uma infraestrutura adequada para o funcionamento das instituições e serviços que compõem a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, a baixa qualidade do atendimento, a revitimização das mulheres quando procuram atendimento, a demora no andamento dos processos e uma cultura heteronormativa, sexista, patriarcal e misógina, que infelizmente ainda caracteriza a sociedade brasileira. Frente a este panorama, no âmbito da sociedade civil, os movimentos sociais – principalmente aqueles que lutam em defesa dos direitos das mulheres – têm mobilizado uma parcela significativa da população brasileira.

Entre esses movimentos, tem-se destacado a Marcha das Vadias. O coletivo originou-se a partir de uma manifestação realizada em 2011, em Toronto (Canadá), como reação ao discurso de um policial durante uma palestra em uma das universidades do país em que culpabilizava as mulheres pelos atos de estupro, vinculando a violência à forma como as mulheres se vestiam. A Marcha reúne pessoas diversas, que visam, sobretudo, chamar atenção para a existência de uma cultura que retira a liberdade da mulher, a propriedade que esta tem sobre seu próprio corpo e sua vida.

8. Ainda em 2013, foi lançado o programa Mulher, Viver sem Violência, iniciativa do governo federal, capitaneada pela SPM, que amplia as ações governamentais na área. Este programa é objeto de análise da seção 2.3 deste capítulo.

A cada ano, os movimentos feministas e de mulheres de novas cidades se organizam para levar a Marcha às ruas. Em 2013, em meio ao turbilhão de manifestações que tomou conta do país, mais de 25 cidades se mobilizaram em todo o território nacional, levando milhares de mulheres e de homens às ruas, com o intuito de marchar pelo fim da desigualdade e da discriminação de gênero e da violência contra as mulheres, pelo direito ao corpo (e, portanto, contra o Estatuto do Nascituro⁹ e a favor da descriminalização/legalização do aborto), contra a homofobia e por tantas outras bandeiras que vão ao encontro das lutas do movimento feminista há tantos anos. É interessante observar que, nesta última edição, a Marcha ganhou fôlego não apenas nas grandes capitais, mas também em cidades de pequeno e médio porte. Em Brasília, onde esta acontece desde 2011, foi possível perceber o crescimento da mobilização social em torno da temática. Enquanto em 2011 e 2012 contou com mil e 4 mil manifestantes, respectivamente, em 2013 mais de 6 mil pessoas estiveram presentes.

A despeito das críticas que ainda possam ser feitas ao movimento – em especial, no que se refere à dificuldade de garantir uma efetiva interseccionalidade entre as categorias que oprimem as mulheres, como raça, orientação sexual e classe –, há que se reconhecer a relevância que a Marcha tem tido como instrumento de denúncia e de visibilização das opressões de gênero. É interessante destacar que estas opressões têm se manifestado frequentemente durante as próprias marchas, nas quais foi possível presenciar cenas de ameaças, assédio e outras formas de violência praticadas contra as manifestantes. Estas podem ser exemplificadas pela Marcha em Brasília, na qual um homem se masturbou ao lado de uma manifestante que pintava seu corpo com palavras de ordem e por outro que

iniciou um comportamento acintoso de assédio em relação às militantes, que incluiu gestos agressivos, xingamentos misóginos e ameaças com o falo, o qual permanecia como uma arma a ser sacada das calças camufladas que o agressor usava (...). Em ambos os casos descritos, os agressores se apresentavam evidentemente desafiando a ação da Marcha. Estavam ali, abusando da literalidade, com o pênis na

9. O Estatuto do Nascituro (Projeto de Lei – PL nº 478/2007) objetiva proteger a vida e a integridade do “ser humano” desde a sua concepção. Segundo o texto do projeto, “nascituro” é o ser humano concebido, mas ainda não nascido, dotado de proteção jurídica a ele conferida pelo Estatuto e pelas leis civil e penal (Brasil, 2007). A partir desta interpretação, até mesmo o aborto previsto em lei tornar-se-ia crime, o que representa um enorme retrocesso do ponto de vista da efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e do enfrentamento à morte materna provocada pelo abortamento em condições inseguras. O estatuto prevê ainda que, no caso de gravidez oriunda de estupro, não só o abortamento não será permitido, como o/a agressor/a deverá (quando identificado) pagar uma pensão alimentícia à criança até que ela complete 18 anos – caso este não seja identificado, o pagamento da pensão caberia ao Estado. Tal “benefício” tem sido chamado de bolsa-estupro e não só é cruel e inaceitável, em função da obrigatoriedade de levar a cabo a gravidez (contrapondo-se a um direito conquistado pelas mulheres na década de 1940), como também da obrigatoriedade de um contato contínuo com o autor da violência sexual e, por isso, potencialmente perigoso para a mulher vitimada. O projeto encontra-se em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados desde junho de 2013, já tendo sido aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família e na Comissão de Tributação e Finanças.

mão para nos impor a força da falocracia. Queriam nos lembrar que aquela vitória de poder ocupar as ruas, expondo livremente nossos corpos, era apenas momentânea (Souza, 2013, p. 3 e 4).

O fato de homens – sozinhos – se sentirem tão à vontade para atacar mulheres – organizadas em milhares – evidencia a força da desigualdade de gênero na sociedade brasileira e mostra o quanto ainda é preciso avançar para que elas tenham condições de viver em segurança e liberdade, sem medos, privações e violências.

2.2 A aprovação da PEC das trabalhadoras domésticas¹⁰

O ano de 2013 foi marcado por uma importante conquista para as trabalhadoras domésticas brasileiras. Atendendo ao disposto na Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – que trata do trabalho decente para trabalhadores/as domésticos/as –¹¹ e às reivindicações históricas dos movimentos negros e de mulheres, foi aprovada a PEC nº 478/2010, conhecida como PEC das domésticas (PEC nº 66/2012 no Senado). A emenda constitucional (EC) daí resultante, de número 72/2013, altera a redação do Artigo 7º da Constituição Federal (CF), estendendo às trabalhadoras domésticas uma série de direitos até então negados a elas.

De fato, a CF, ao ser promulgada, em 1988, limitou o acesso das trabalhadoras domésticas ao rol de direitos trabalhistas elencados nesse artigo. Enquanto ao conjunto de trabalhadores/as rurais e urbanos/as eram assegurados 34 direitos, às trabalhadoras domésticas eram garantidos apenas nove deles, os quais estavam elencados no parágrafo único desse artigo. Estavam fora do alcance desta categoria profissional direitos como seguro-desemprego, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em caráter obrigatório, jornada de trabalho regulada, salário-família, entre outros.

A PEC nº 478/2010, originalmente apresentada na Câmara dos Deputados, previa a revogação do parágrafo único do Artigo 7º da CF, de modo a estabelecer a igualdade de direitos entre as trabalhadoras domésticas e as demais trabalhadoras (Brasil, 2010). A princípio, com a revogação deste dispositivo, as trabalhadoras domésticas passariam a ter todos os direitos estabelecidos no referido artigo, como qualquer outra categoria. No entanto, as discussões realizadas no âmbito da comissão especial instalada na Câmara dos Deputados para analisar a PEC levaram a entendimento diverso. Segundo o relatório final da comissão, havia o receio de que a revogação do parágrafo único pudesse, em vez de estender direitos à categoria, retirar os que lá já estavam consagrados. Ademais, a relatora apresentou,

10. Neste capítulo, utiliza-se a expressão *trabalhadora doméstica* para se referir ao conjunto da categoria de trabalhadores e trabalhadoras domésticas, com o intuito de visibilizar a presença das mulheres no grupo, uma vez que estas representam mais de 90% da categoria.

11. Para mais informações sobre a Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ver Ipea (2012).

em seu parecer, preocupações quanto ao fato de que nem todos os direitos previstos neste artigo seriam devidos às trabalhadoras domésticas e defendeu que a própria categoria teria como demanda a inserção de incisos adicionais ao parágrafo único, e não a retirada dos que lá estão. A posição favorável à manutenção deste dispositivo e à inclusão de novos incisos foi também compartilhada pelo presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) ao ser consultado a respeito, bem como por outros especialistas em legislação trabalhista ouvidos ao longo das audiências da comissão especial. Para eles, “o mais correto, no sentido lógico-jurídico, e o mais seguro, seria a manutenção do referido parágrafo único, que passaria a vigorar com nova redação que estenderia outros direitos previstos nos incisos do Artigo 7º da CF, compatíveis com as relações de trabalho doméstico” (Brasil, 2012, p. 54).

A partir desse entendimento, foi a votação uma proposta de inclusão de incisos ao parágrafo único do Artigo 7º da CF, e não sua revogação integral, como propunha a PEC original. O texto aprovado, transformado na EC nº 72/2013, dispõe que

São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social (Brasil, 2013b).

O quadro 1 aponta o conjunto de direitos atualmente assegurados às trabalhadoras domésticas – sejam eles garantidos pela CF, à época de sua promulgação, em 1988, sejam pela EC nº 72/2013.

QUADRO 1

Direitos das trabalhadoras domésticas atualmente estabelecidos no Artigo 7º da Constituição Federal de 1988

Direitos garantidos no Artigo 7º	Instrumento legislativo que assegura o usufruto do direito
I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;	EC nº 72/2013
II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;	EC nº 72/2013
III – fundo de garantia por tempo de serviço;	EC nº 72/2013
IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;	CF/1988
V – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;	Direito não garantido
VI – irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;	CF/1988
VII – garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;	EC nº 72/2013

(Continua)

(Continuação)

Direitos garantidos no Artigo 7º	Instrumento legislativo que assegura o usufruto do direito
VIII – décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;	CF/1988
IX – remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;	EC nº 72/2013
X – proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;	EC nº 72/2013
XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;	Não se aplica
XII – salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;	EC nº 72/2013
XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;	EC nº 72/2013
XIV – jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;	Direito não garantido
XV – repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;	CF/1988
XVI – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;	EC nº 72/2013
XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;	CF/1988
XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;	CF/1988
XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei;	CF/1988
XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;	Direito não garantido
XXI – aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;	CF/1988
XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;	EC nº 72/2013
XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;	Direito não garantido.
XXIV – aposentadoria;	CF/1988
XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;	EC nº 72/2013
XXVI – reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;	EC nº 72/2013
XXVII – proteção em face de automação, na forma da lei;	Direito não garantido
XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;	EC nº 72/2013
XXIX – ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de 5 (cinco) anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de 2 (dois) anos após a extinção do contrato de trabalho;	Direito não garantido
XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;	EC nº 72/2013
XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;	EC nº 72/2013
XXXII – proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;	Direito não garantido.
XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de catorze anos;	EC nº 72/2013
XXXIV – igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.	Direito não garantido

Fonte: Brasil (1988; 2013b).
Elaboração do autor.

Nem todos os incisos inseridos no parágrafo único do Artigo 7º têm, porém, aplicabilidade imediata. Os incisos I (proteção contra despedida desmotivada), II (seguro-desemprego), III (FGTS obrigatório), IX (remuneração noturna superior à diurna), XII (salário-família), XXV (auxílio-creche) e XXVIII (seguro contra acidente de trabalho) ainda dependem de regulamentação para que passem a ter qualquer efeito sobre o cotidiano das trabalhadoras. Para dar andamento a esta questão, já no dia seguinte à promulgação da EC, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) instituiu, por meio da Portaria nº 448/2013, uma comissão “com o objetivo de promover estudos para a regulamentação dos direitos do empregado doméstico previstos na Emenda Constitucional nº 72, de 2013” (Brasil, 2013e). Em maio, a comissão apresentou seu relatório e o encaminhou ao Congresso Nacional, a título de contribuição ao debate, uma vez que o Executivo não pode legislar. No relatório governamental constavam propostas como: *i*) manutenção da multa de 40% do FGTS em caso de demissão sem justa causa; *ii*) manutenção das mesmas regras de seguro-desemprego válidas para os/as demais trabalhadores e trabalhadoras; *iii*) três alternativas de jornada de trabalho: oito horas diárias e 44 horas semanais, com até quatro horas extras por dia; revezamento de doze horas diárias por 36 horas de descanso; e banco de horas com compensação em até um ano; *iv*) hora extra com adicional de 50%; e *v*) trabalho noturno com adicional de 20% na remuneração (Brasil, 2013d).

Foi instituída, simultaneamente, uma comissão mista no Congresso Nacional “destinada a consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivos da Constituição Federal”. No conjunto de setenta assuntos pendentes de regulamentação, foram elencados os direitos das trabalhadoras domésticas devidos a partir da promulgação da EC nº 72/2013. O trabalho da comissão mista resultou em projeto de lei complementar que tramitou no Senado (PLS nº 224/2013) ao longo do primeiro semestre de 2013, tendo sido encaminhado à Câmara dos Deputados em julho, estando, desde então, à espera de tramitação (PLP nº 302/2013). O PLS nº 224/2013 tem por objetivo não apenas regulamentar a EC nº 72/2013, mas também substituir integralmente a Lei nº 5.859/1972 (atual Lei do Trabalho Doméstico). Entre as matérias tratadas no PLS nº 224/2013, valem ser destacadas:

- a) a definição de que trabalho doméstico é aquele prestado de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de dois dias na semana;
- b) a regulamentação da jornada de trabalho em 44 horas semanais e oito horas diárias, com possibilidade de pagamento de horas extras em valor 50% superior ao habitual;
- c) a instituição de regime de compensação de horas extras, no qual as primeiras quarenta horas extras devem ser pagas e as demais podem ser

compensadas no período de um ano; contratação de trabalho em tempo parcial; contratação de trabalho em regime de doze horas trabalhadas por 36 horas de descanso; adicional noturno de, no mínimo, 20% do valor habitual;

- d) a inexistência da multa de 40% do FGTS em caso de demissão desmotivada e definição de que o empregador deverá recolher mensalmente não somente os 8% sobre a remuneração devida por todos/as os/as trabalhadores/as ao FGTS, mas também um adicional de 3,2%, destinado ao pagamento de indenização compensatória em caso de demissão sem justa causa. No caso de demissão por justa causa ou a pedido, término de contrato por tempo determinado, morte ou aposentadoria da trabalhadora, os valores referentes a esta “poupança” serão movimentados pelo empregador. Em caso de culpa recíproca, os valores serão divididos entre empregada e empregador;
- e) a definição de situações que caracterizam demissão por justa causa, bem como daquelas que possibilitam rescisão por culpa do empregador;
- f) a isenção de pagamento de contribuição sindical;
- g) a instituição de sistema eletrônico de cadastro para pagamento unificado de tributos, contribuições e demais encargos, denominado Simples Doméstico; e
- h) a instituição do Programa de Recuperação Previdenciária dos Empregadores Domésticos (Redom) para parcelamento de débitos junto ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS (Brasil, 2013f).

Passados oito meses da promulgação da EC nº 72/2013, algumas reflexões devem ser feitas. A primeira delas se refere à imensa mobilização social provocada pela PEC nº 478/2010. A ideia de que a extensão dos direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas elevaria demais os custos e levaria a um cenário de maior informalidade e demissões generalizadas foi amplamente propagada pela mídia, por profissionais da área de economia e pelos/as próprios/as empregadores/as. Travestidos de uma suposta preocupação com a categoria, difundiram-se argumentos preconceituosos e excludentes, que, no fundo, defendiam a possibilidade de manutenção por parte dos/as empregadores/as da exploração do trabalho doméstico em jornadas extensas, com baixa remuneração e sem proteção social. Não foram poucas as manifestações que – de forma velada ou não – praticamente levavam a discussão de volta ao período da escravidão.

O desconhecimento dos reais impactos da emenda também fortaleceu previsões exageradas quanto às consequências em termos de custo e capacidade das famílias suportarem as novas regras. Estudo publicado pelo Ipea em agosto de

2012 – antes, portanto, da promulgação da PEC – dava conta de que os custos relacionados à extensão dos direitos à categoria se concentrariam, sobretudo, no pagamento de horas extras (Pinheiro, Gonzalez e Fontoura, 2012). No caso de trabalhadoras já formalizadas, apontou-se que haveria um aumento médio mensal de 10% nos custos dos/as empregadores/as. Este aumento passaria a cerca de 40% no caso de pagamento de jornada extra de trabalho.¹² Considerando-se que a contratação de horas extras não é impositiva e poderia ser gerenciada no âmbito familiar para que não onerasse excessivamente os/as empregadores/as, há que se reconhecer que a diferença salarial advinda da EC nº 72/2013 fará, quando esta for regulamentada, diferença real nos orçamentos das trabalhadoras e, aparentemente, é passível de ser custeada pelos/as empregadores/as, especialmente ao se considerar que mais da metade das trabalhadoras é empregada em famílias que pertencem ao décimo mais rico da distribuição.¹³

É evidente a desigualdade de classes que a existência do trabalho doméstico pressupõe. É um serviço no qual, em geral, salário remunera salário. Sua existência significa, portanto, que existem indivíduos (ou famílias) com renda alta o suficiente para pagar pelo salário de outro indivíduo. Para além disso, é um serviço que compensa – em grande medida – a ausência de políticas no âmbito do Estado, como creches ou serviços de cuidados para idosos. Nesse sentido, famílias que possuem renda mais elevada conseguem resolver privadamente esta lacuna, contratando serviços privados ou trabalho doméstico.¹⁴ Os impactos da EC nº 72/2013, quando existentes, recairão, assim, especialmente sobre as famílias da ponta de cima da distribuição, em benefício daquelas que se encontram na ponta inferior. É, sem dúvida, uma medida de caráter redistributivo.

Ainda não se dispõe de dados em amplitude nacional que possibilitem uma real avaliação acerca dos impactos dessa norma em termos de estímulo à demissão e

12. Cabe destacar que esses valores são meras aproximações, uma vez que foram calculados antes da aprovação da PEC e, portanto, antes que houvesse as referências contidas no relatório da Comissão do Executivo e no projeto de lei do Congresso Nacional. Com a apresentação deste novo referencial, há que se recalcular quanto seriam os custos médios para empregadores/as e o adicional salarial para as trabalhadoras. Não se imagina, porém, que devam ultrapassar a proporção aqui apresentada.

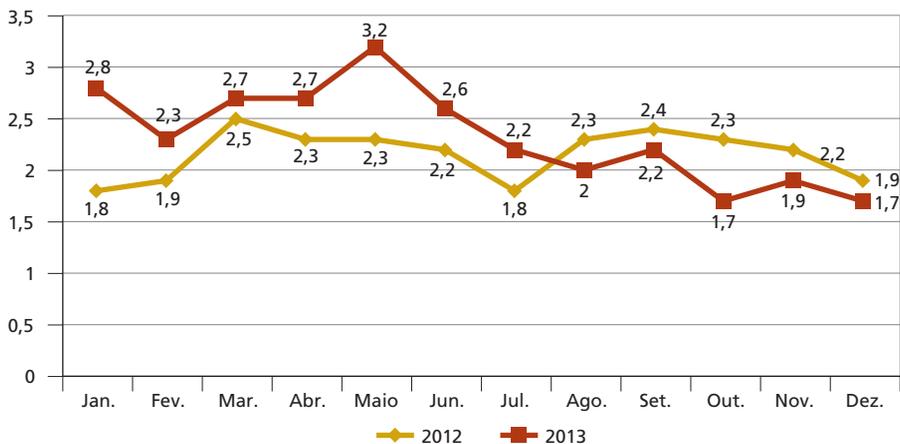
13. Segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009, dois terços das famílias que se encontram entre as 10% mais ricas da população (renda *per capita* mensal de R\$ 1,8 mil, em 2008-2009) contratavam trabalho doméstico em 2009. Entre as famílias na base da distribuição, menos de 3% tem a possibilidade de despender recursos com este tipo de serviço. Por seu turno, sabe-se que cerca de 27% das trabalhadoras domésticas vivem em famílias pobres – dado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2012), considerando como pobres as famílias com renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo (Pinheiro, Gonzalez e Fontoura, 2012).

14. A ausência do Estado é tão evidente no campo dos cuidados que faz com que até mesmo famílias que não auferem renda tão elevada tenham de contratar o serviço de outras pessoas – em geral, mulheres – para cuidar de suas crianças, seus idosos e seus doentes. É assim que se vê a construção de uma cadeia, na qual as trabalhadoras domésticas também pagam a outras mulheres para olhar seus filhos enquanto trabalham cuidando das crianças de seus/suas empregadores/as, até o ponto em que uma destas cuidadoras não possa mais pagar qualquer pessoa para cuidar de sua família. A partir deste ponto, as atividades de cuidado, especialmente com filhos, se tornam compartilhadas entre redes femininas de vizinhas, amigas e parentes ou ficam a cargo de filhos um pouco mais velhos, que cuidam dos mais novos (muitas vezes, crianças ainda muito pequenas cuidando de outras). No limite, as crianças são deixadas sozinhas desde muito cedo enquanto seus familiares saem de casa para trabalhar.

à informalidade.¹⁵ No entanto, dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que cobrem apenas um restrito conjunto de regiões metropolitanas do país, evidenciam dois momentos distintos ao longo de 2013. Tal como pode se observar no gráfico 1, a taxa de desocupação de trabalhadores/as domésticos/as no início de 2013 é mais alta que a verificada nos mesmos meses de 2012, tendo atingido seu ápice em maio, um mês após a promulgação da emenda constitucional. Pode-se supor que o contexto de incertezas e medo quanto ao aumento do custo do emprego doméstico e aos processos trabalhistas dos quais os/as empregadores/as seriam alvo influenciou este primeiro momento. No entanto, passado este período, a taxa de desocupação da categoria voltou a cair, encontrando-se, desde agosto, em níveis mais baixos que os verificados em 2012. A falta de regulamentação da emenda, a existência de custos adicionais de baixa monta e a elevada dependência da sociedade brasileira em relação ao emprego doméstico são hipóteses que podem ajudar a entender este fenômeno.

GRÁFICO 1

Taxa de desocupação da população de 10 anos ou mais de idade ocupada em serviços domésticos nas regiões metropolitanas pesquisadas –¹ Brasil (2012-2013)
(Em %)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

Elaboração: Disoc/lpea.

Nota: ¹ Regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Mesmo não sendo ainda possível avaliar os impactos mais amplos da EC nº 72/2013, pode-se dizer que a falta de regulamentação tem criado empecilhos ao desfrute dos direitos nela garantidos e a mudanças reais nas condições de trabalho das empregadas domésticas. Mesmo estando o direito à jornada de trabalho definida já em vigência segundo esta norma, este ainda carece de regulamentação

15. Uma vez que os dados mais recentes, de caráter nacional, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ainda se referem ao ano de 2012.

mais efetiva, dadas as especificidades do trabalho doméstico, em especial no que se refere às trabalhadoras que residem no domicílio em que trabalham e àquelas que desempenham atividades de babá ou cuidadora. Os demais direitos, como FGTS, seguro-desemprego, salário-família, seguro contra acidente, entre outros, ainda não estão ao alcance da categoria, e permanecem à espera da aprovação do projeto de lei que atualmente se encontra parado no Congresso Nacional.

O texto do PLS nº 224/2013, porém, tem sido alvo de muitas críticas por parte das organizações de trabalhadoras domésticas, tanto no que se refere à forma como a proposta tem tramitado no Congresso Nacional – sem qualquer discussão com a sociedade civil no Senado Federal, onde já foi aprovada – quanto em relação ao seu conteúdo. Há um entendimento de que o projeto seria um “golpe” e que reduziria boa parte dos ganhos esperados com a aprovação da EC. Em carta aberta publicada em julho de 2013, a Federação Nacional de Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD) defende que este,

além de não garantir tratamento igualitário aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas em relação aos demais segmentos profissionais, (...) favorece o aumento da precarização do trabalho, contribuindo para a manutenção da lógica de discriminação com a categoria e abre precedente para a alteração de direitos já consagrados” (FENATRAD, 2013).

De fato, o PL tem ainda várias questões que merecem um debate mais aprofundado, em especial no que trata: *i*) do FGTS, pois a inexistência da multa e a instituição de uma poupança mensal de 3,2% paga pelo empregador – que pode ser devolvida a ele no caso de demissão por justa causa, por demissão a pedido, morte ou aposentadoria da trabalhadora – são bastante controversas. A FENATRAD defende que, nos dois primeiros casos e na ausência de dependentes, os recursos sejam destinados ao Tesouro e nos demais, aos dependentes das trabalhadoras domésticas, como forma de evitar possíveis constrangimentos às trabalhadoras para que peçam demissão e, assim, disponibilizem os valores ao/à empregador/a; *ii*) do seguro-desemprego, haja vista que o PL considera um período máximo de usufruto do benefício de três meses, enquanto a CF/1988 e a Lei nº 7.998/1990 falam em até cinco meses para as demais categorias profissionais; e *iii*) da inexistência de contribuição sindical, uma vez que esta é assegurada aos/às demais trabalhadores/as, mas o PL prevê sua isenção no caso das trabalhadoras domésticas, prejudicando decisivamente a organização destas e o fortalecimento das instituições de negociação.¹⁶ O esforço, no momento, é garantir espaço para debater a proposta na Câmara dos Deputados e para que alguns incisos possam ser alterados, de modo a, de fato, assegurarem a igualdade entre a categoria e os/as demais trabalhadores/as, bem como a melhoria das condições de trabalho de tantas mulheres.

16. A Federação Nacional de Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD) é filiada à Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços (CONTRACS), da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Diferentemente da demanda da FENATRAD, a CUT defende “o fim do imposto sindical e sua substituição pela contribuição da negociação coletiva, decidida livremente em assembleia da categoria, porque é necessário garantir que o sindicato tenha todas as condições para defender os seus direitos” (Campanha..., 2012).

Para além das reflexões que o PL proporciona, é fundamental ter em mente que os possíveis benefícios da emenda constitucional atingem uma parcela ainda muito pequena das trabalhadoras domésticas. Há, de fato, um descompasso entre mudanças efetivadas no âmbito da legislação e impactos reais na vida das trabalhadoras, em especial devido à elevada informalidade que atinge a categoria. Atualmente, apenas 28% destas mulheres encontram-se formalizadas e, portanto, têm acesso aos direitos trabalhistas que já lhes são assegurados pela legislação e àqueles que lhes serão devidos a partir da regulamentação da EC. Neste contexto, a equiparação de direitos proporcionada pela EC tem, sem dúvida, importante significado. Porém, na prática, o quadro geral pouco irá se alterar, haja vista que somente um reduzido conjunto de trabalhadoras terá acesso aos “novos” direitos. A ampliação das garantias legais em pauta no cenário nacional e internacional, portanto, demanda ações paralelas no sentido de ampliar o acesso das trabalhadoras aos contratos formais de trabalho e, assim, aos benefícios assegurados em leis.

Se há um grande grupo excluído da formalização do vínculo de trabalho e do acesso aos direitos que ela proporciona, é preciso levar em conta, ainda, o crescimento de um novo modelo de trabalho doméstico, relacionado às trabalhadoras que atuam em mais de um domicílio, as chamadas diaristas. Estas trabalhadoras têm vínculos empregatícios ainda mais precários que aquelas que prestam serviço em apenas uma residência, conhecidas como mensalistas. Em 2012, enquanto 35,2% das mensalistas possuíam carteira assinada, apenas 15,5% das diaristas encontravam-se na mesma condição. A jurisprudência em vigor determina que o vínculo de trabalho das diaristas só deve ser reconhecido se a trabalhadora exercer atividade remunerada por mais de três dias na semana no mesmo domicílio. O texto apresentado no PL que regulamenta a emenda constitucional fala em garantia dos direitos àquelas trabalhadoras que atuam mais de dois dias na semana no mesmo domicílio. É, sem dúvida, um avanço em relação ao que atualmente tem vigorado na Justiça do Trabalho. No entanto, ainda exclui uma boa parcela de trabalhadoras da possibilidade de acessar os benefícios trabalhistas. Este fato é ainda mais importante quando se percebe que o modelo de trabalho de diária tem crescido significativamente nos últimos anos. Entre 1995 e 2012, a proporção de trabalhadoras diaristas aumentou de 18,3% para 29,3%. Há, portanto, uma perspectiva real de uma nova desproteção no futuro: à medida que as trabalhadoras mensalistas sem carteira podem ganhar direitos a partir da formalização, as diaristas permanecem fora da maioria das garantias trabalhistas e previdenciárias, tendo que lutar ainda pelo reconhecimento do seu vínculo empregatício, caso assim o desejem.¹⁷

17. É possível que uma parcela das trabalhadoras diaristas opte por exercer suas atividades sem qualquer tipo de vínculo empregatício com os/as empregadores/as. No entanto, caso desejem formalizar um destes vínculos, para que possam acessar um conjunto mais amplo de benefícios da Seguridade Social e repartir estes custos com os/as empregadores/as, as possibilidades são ainda limitadas.

2.3 O lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015

A criação da SPM trouxe inúmeros ganhos à luta pela igualdade de gênero no país. Entre todos, um dos mais importantes refere-se à instituição dos planos nacionais de políticas para as mulheres (PNPMs). Lançados a partir do final de 2004, estes têm a importante missão de incorporar a transversalização da perspectiva de gênero em todo o governo federal (e também de incentivá-la nas esferas estaduais e municipais), a partir do comprometimento de diversos órgãos com a implementação de ações direcionadas às mulheres ou à igualdade de gênero, em um determinado período de tempo.

O I PNPM foi lançado em 2004, como resultado das deliberações da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM). Envolveu, em sua execução, dezenove órgãos, que se comprometeram a executar, entre 2005 e 2007, 199 ações em cinco grandes áreas (Brasil, 2004): *i*) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; *ii*) educação inclusiva e não sexista; *iii*) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; *iv*) enfrentamento da violência contra as mulheres; e *v*) gestão e monitoramento. Esta primeira edição do plano foi, por seu pioneirismo e ineditismo, um grande desafio para todos os envolvidos, em especial para a SPM, responsável por sua coordenação. Boa parte das ações ali elencadas não pôde ser cumprida, mas muitas outras foram executadas, com níveis diferenciados de sucesso.¹⁸

A experiência do I PNPM foi avaliada na II Conferência Nacional, realizada em agosto de 2007, na qual

Avaliou-se que, entre os avanços da Política Nacional, pôde ser percebida maior incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas, maior inserção das temáticas gênero, raça e etnia no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo e ampliação do número de conselhos dos direitos da mulher em estados e municípios. No que diz respeito aos obstáculos, destacaram-se dificuldades relacionadas à baixa divulgação e ao pouco conhecimento do PNPM e o fato de que muitas ações e diretrizes ainda não foram traduzidas do ponto de vista orçamentário, dificultando sua efetivação e incorporação como ação governamental (Ipea, 2008, p. 234).

Como resultado desse processo de reflexão, foi elaborado o II PNPM, que ampliou seu escopo de atuação, passando a envolver 22 órgãos, comprometidos com 388 ações, agora em onze eixos. Além dos cinco eixos já mencionados, o plano passou a contar com as seguintes áreas de atuação (Brasil, 2008): *i*) participação política das mulheres e igualdade em todos os espaços de poder; *ii*) desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar; *iii*) direito das mulheres à terra

18. Para uma avaliação sobre a implementação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), ver *Relatório final de implementação: I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007*. Disponível em: <<http://goo.gl/idB7lh>>.

e moradia digna, bem como serviços com cidadania, garantindo a qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais, considerando as etnias e comunidades tradicionais; *iv*) cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas, não discriminatórias, não sexistas, antirracistas, não lesbofóbicas e não homofóbicas; *v*) enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; e *vi*) enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres, com especial atenção às mulheres jovens e idosas. Esta edição, com vigência para o período 2008-2011 – coincidente, portanto, com a vigência do Plano Plurianual (PPA) –, trouxe diversas inovações, valendo destacar a definição de recursos por ministério para implementação das ações previstas, articulada à agenda social do governo e ao PPA 2008-2011. Ainda que não tenha sido possível associar previsão de gastos de cada ministério/órgão com cada ação elencada no plano, foi possível prever um montante global por órgão a ser executado ao longo de todo o período de implementação do PNPM. Tratou-se, portanto, da primeira tentativa de orçar os gastos governamentais – e não apenas da SPM – para as políticas direcionadas às mulheres e à igualdade de gênero. Com isso, foi possível, durante os anos, ter uma estimativa de quanto cada órgão executou neste tipo de ação.¹⁹

Tal como previsto no próprio corpo do II PNPM, em finais de 2011 foi realizada a III CNPM.²⁰ Esta edição teve como objetivos analisar a realidade das mulheres e as dificuldades para efetivação de sua cidadania, bem como definir prioridades de políticas, tendo como base a avaliação do que foi alcançado na segunda edição do Plano. Com o encerramento da vigência do II PNPM, em dezembro de 2012, esperava-se que as deliberações da Conferência pudessem orientar a revisão ou a elaboração de um novo plano o mais rápido possível. Depois de muita indefinição acerca do formato do novo plano e das muitas mudanças na estrutura da SPM, com a chegada da nova ministra, no início de 2012, finalmente o Plano foi lançado em 2013. Isto significa, portanto, que a agenda das políticas para as mulheres viveu uma lacuna de um ano e as articulações impulsionadas pela existência de um documento governamental contendo os compromissos de cada órgão foram certamente prejudicadas no ano de 2012.

O lançamento do Plano, em março de 2013, foi então um momento de reorganização da SPM enquanto coordenadora da política nacional para as mulheres e dos demais órgãos enquanto seus executores. Carregando o peso de ser o primeiro plano lançado pela presidenta Dilma Rousseff, o Plano passou por algumas alterações. Inicialmente, destaque-se que, em função da “perda” do ano

19. Fala-se em estimativa, pois, diante dos mecanismos orçamentários e financeiros existentes à época, a identificação, nas grandes rubricas do Plano Plurianual (PPA), daquilo que estaria comprometido e do que teria sido executado com as ações do plano, só seria possível a partir de um compromisso dos órgãos parceiros em identificar e informar os valores orçados e executados, não sendo possível um monitoramento por meio dos sistemas publicamente disponíveis. Nem sempre, porém, esta identificação é viável, sendo bastante facilitada quando se trata de ações afirmativas, que beneficiam apenas as mulheres. Para mais informações, ver Ipea (2012) e Pinheiro (2011).

20. Para informações mais detalhadas sobre a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), ver Ipea (2013).

de 2012, o Plano voltou a ter vigência de três anos, encerrando-se junto com o PPA 2012-2015. Esta vigência, que se encerra um ano após o fim do mandato do chefe do Executivo, é importante para manter os compromissos assumidos já para o novo governo e assim favorecer uma transição mais suave, na qual não se abandonem todos os avanços em prol de uma nova estratégia de ação. Durante a elaboração do Plano – e mesmo durante a organização da III CNPM –, chegou-se a discutir sobre a possibilidade de um plano nacional não datado que consolidasse todos os compromissos do governo federal e a partir do qual um conjunto de ações fosse sendo selecionado para ser executado a cada ano ou a cada período predeterminado. Desta forma, ter-se-ia um marco amplo das políticas para as mulheres, dentro do qual se elencariam as prioridades. Tendo o novo Plano em mãos, porém, percebe-se que este não foi o caminho adotado e que as 103 metas e 415 ações dispostas em seu texto – que cobrem boa parte das possibilidades de ação do governo federal – deverão ser executadas no período de três anos. A experiência dos dois planos anteriores, porém, já mostrou que inserir no plano quase a totalidade das demandas governamentais e da sociedade civil e tentar cumpri-las em um período tão exíguo é tarefa hercúlea e pouco provável de se concretizar.

Em termos de conteúdo, o novo Plano manteve praticamente inalterada a estrutura de temas. A despeito de algumas alterações nas redações dos textos, este segue com onze capítulos que abordam, em linhas gerais, os mesmos assuntos do PNPM anterior.²¹ Não existem grandes inovações no Plano, até porque o modelo adotado pela SPM lista uma extensa gama de possibilidades de ação do Estado, sobrando pouco espaço para novas temáticas. Ainda assim, existem ganhos e, como o outro lado da mesma moeda, perdas.

É possível perceber que houve a inclusão de temas pouco ou nada abordados até então e que representam o comprometimento de novos setores com as políticas para as mulheres e a existência de um olhar atento das gestoras da SPM e dos outros órgãos às novas questões que atingem as mulheres. Entre os novos temas abordados estão: *i*) a gravidez na adolescência;²² *ii*) a violência obstétrica; *iii*) a saúde mental de mulheres envolvidas com o uso de substâncias psicoativas; *iv*) maior enfoque à questão da segurança cidadã e do acesso à justiça; *v*) transformação do Ligue 180 em um disque-denúncia; e *vi*) participação das mulheres nas atividades esportivas – de alto rendimento ou não.

21. Os capítulos do PNPM 2013-2015 são: 1. Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; 2. Educação para igualdade e cidadania; 3. Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4. Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; 5. Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; 6. Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; 7. Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta; 8. Cultura, esporte, comunicação e mídia; 9. Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; 10. Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência; e por fim está o capítulo 11. Gestão e monitoramento (Brasil, 2013c).

22. Evidente que este não é um tema novo na esfera governamental. No entanto, ainda não havia sido tratado no escopo do PNPM.

Há também perdas com o novo Plano. Tanto a questão da prostituição quanto a do aborto perdem espaço na terceira edição do PNPM. Não coincidentemente, ambas evocam valores morais e religiosos e que dialogam diretamente com a bandeira da autonomia do corpo da mulher. Na primeira edição do PNPM, a temática do aborto foi mais claramente enfrentada, não se restringindo aos casos permitidos em lei e atacando o problema no que lhe é mais central, sua ilegalidade. Constavam nesta edição, uma meta, duas prioridades e três ações especificamente voltadas para a questão,²³ que abordavam a formação dos profissionais para atendimento adequado às mulheres em situação de abortamento e a instituição de comissão tripartite – Executivo, Legislativo e sociedade civil – para revisar a legislação punitiva do aborto.²⁴ O tema da prostituição, por sua vez, não foi abordado.

Já no II PNPM – que trazia uma meta, uma prioridade e quatro ações nas quais se mencionava explicitamente o aborto –, o foco se direcionou para o abortamento previsto em lei.²⁵ A questão da legalização/descriminalização do aborto, não resolvida durante a vigência da primeira edição do plano, foi subsumida em uma grande ação, cujo título genérico era Articular com o Poder Legislativo e o movimento social a elaboração/revisão de leis e/ou projetos de lei com a finalidade de ampliar a garantia do direito à saúde, contemplando os direitos sexuais e os direitos reprodutivos das mulheres e fortalecer o Sistema Único de Saúde. Neste contexto, durante o período de vigência do II PNPM, praticamente nada foi feito em relação à legalização/descriminalização do aborto. Em relação à prostituição, o II Plano foi, de fato, um avanço, tendo inserido pela primeira vez a temática na pauta governamental. Ainda que apresentando

23. Meta: reduzir em 5% o número de complicações de aborto atendidas no Sistema Único de Saúde (SUS). Prioridades: promover a atenção obstétrica, qualificada e humanizada, inclusive a assistência ao abortamento em condições inseguras, para mulheres e adolescentes, visando reduzir a mortalidade materna, especialmente entre mulheres negras; e revisar a legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez. Ações: elaborar e/ou revisar, imprimir e distribuir material técnico e educativo sobre a atenção obstétrica, incluindo a atenção à mulher em situação de abortamento; fortalecer o sistema de formação/capacitação de pessoal na área de assistência obstétrica, inclusive para a mulher em situação de abortamento; e constituir comissão tripartite, com representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da sociedade civil para discutir, elaborar e encaminhar proposta de revisão da legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez (Brasil, 2004).

24. A comissão foi instituída e encaminhou uma proposta de revisão da legislação punitiva do aborto à Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados, em setembro de 2005. A proposta previa a realização legal do aborto, por decisão das mulheres, em gestações de até doze semanas, e com até vinte semanas se a gravidez fosse resultante de violência sexual. O PL, contudo, teve sua tramitação interrompida em função da mudança de legislatura em 2007, não sendo retomado nas legislaturas posteriores.

25. Meta: apoiar a organização de um centro colaborador por região para humanização da atenção ao parto, ao abortamento e às urgências e emergências obstétricas. Prioridade: promover a assistência obstétrica qualificada e humanizada, especialmente entre as mulheres negras e indígenas, incluindo a atenção ao abortamento inseguro, de forma a reduzir a morbimortalidade materna. Ações: elaborar e/ou revisar manuais técnicos sobre as ações que compõem a atenção obstétrica, incluindo a atenção ao abortamento; apoiar técnica e financeiramente a organização dos serviços de atenção ao aborto previsto em lei; elaborar banco de consultores para qualificação de profissionais nas ações que compõem a atenção obstétrica, incluindo a atenção ao abortamento inseguro e o previsto em lei; e apoiar estados na atualização de profissionais de saúde com base nos manuais técnicos sobre as ações que compõem a atenção obstétrica, incluindo o abortamento (Brasil, 2008).

uma abordagem muito insuficiente, o plano trouxe uma prioridade e duas ações que contemplavam – embora não exclusivamente – as mulheres que exercem a atividade de prostituição.²⁶

O novo Plano ignora a questão da legalização/descriminalização do aborto e a importância desta discussão para reduzir as mortes maternas relacionadas ao abortamento inseguro. Constam da nova versão do PNPM apenas uma meta e três ações voltadas exclusivamente ao abortamento previsto em lei.²⁷ Em verdade, o texto do Plano sequer menciona a palavra abortamento, tratando de eufemizá-la, citando apenas o termo “interrupção voluntária da gravidez”. A questão da prostituição, por seu turno, também foi excluída desta nova versão do PNPM. A dificuldade de pautar o tema dos direitos sexuais e reprodutivos, em particular do aborto, em todo o governo federal é resultado também de uma forte influência de movimentos religiosos conservadores no espaço do Executivo e do Legislativo. Estes, pressionados pela opinião pública,²⁸ pelo *lobby* das bancadas conservadoras e movidos por um *ethos* religioso, evidenciam a inexistência de um Estado verdadeiramente laico, ainda que a laicidade deste apareça como um dos princípios do PNPM desde sua primeira edição. A perda de centralidade do tema no Plano é ainda mais sentida por ser este um documento da gestão da ministra Eleonora Menicucci, conhecida por sua atuação no movimento feminista de saúde sexual e reprodutiva. De fato, ao tomar posse e ser questionada sobre sua posição em relação ao aborto, ela defendeu que o aborto era uma questão de saúde pública, mas que sua legalização ou descriminalização eram assunto do Legislativo, e não do Executivo.²⁹

O novo PNPM trouxe também mudanças em relação à sua estrutura e à sua matriz de compromissos. Enquanto o plano anterior listava, para cada ação com a qual o governo se comprometia, o órgão responsável, seus parceiros, o prazo para execução, o produto resultante e o programa e ação do PPA dos quais saíam

26. Meta: garantir o enfrentamento da violência contra as mulheres jovens e meninas vítimas do tráfico e da exploração sexual e que exercem a atividade de prostituição. Ações: capacitar os/as servidores/as da rede de atendimento às mulheres em situação de violência para promover um atendimento voltado às especificidades da violência perpetrada contra as mulheres vítimas do tráfico de pessoas e que exercem a prostituição; e capacitar as operadoras da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) para promover um atendimento voltado às especificidades da violência perpetrada contra as mulheres vítimas do tráfico de pessoas e que exercem a prostituição (Brasil, 2008).

27. Meta: disponibilizar e ampliar os serviços de atenção integral à interrupção da gravidez nos casos previstos em lei. Ações: ampliar o acesso no SUS para atendimento com qualidade nos casos de interrupção da gravidez previstos em lei; ampliar e qualificar os serviços da rede de saúde de atenção às mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual, incluindo a interrupção da gravidez prevista em lei; e garantir o atendimento multiprofissional e multidisciplinar com acompanhamento nos casos descritos na ação anterior (Brasil, 2013c).

28. Para a discussão sobre aborto que ocorreu no processo eleitoral de 2011, ver Ipea (2011a).

29. Segundo veiculado na imprensa, a ministra teria dito o seguinte, quando questionada sobre suas posições sobre o aborto: “Eu já dei entrevistas, sobretudo nos anos 70, 80 e 90, quando o feminismo necessitava de marcar posições e muitas mulheres ousaram dizer até da sua vida privada. Não me arrependo, mas, a partir de sexta-feira [data de sua posse], eu sou governo e a matéria da legalização ou descriminalização do aborto é uma matéria que não diz respeito ao Executivo, diz respeito ao Legislativo”. Disponível em: <<http://goo.gl/FDEiGH>>. Acesso em: dez. 2013.

os recursos (ainda que não o montante específico), o novo plano traz apenas os órgãos responsáveis, os parceiros e os objetivos/metas/iniciativas do PPA com os quais as ações estão relacionadas. A maior perda neste processo se refere à ausência de associação de um produto para cada ação. Com isso, ações genéricas do tipo “promover articulação”, “incidir em programas”, “promover a atenção à saúde”, entre outras, tornam-se de difícil monitoramento e controle social. Por não se saber exatamente o que esperar deste tipo de ação em termos de resultado, torna-se difícil monitorar sua efetiva execução, identificando problemas ou avanços no processo de implementação.

Outra perda significativa trata-se da ausência de qualquer tentativa de estimar o comprometimento orçamentário dos órgãos governamentais com a execução do plano. Ainda que se saiba das enormes dificuldades em fazê-lo, o II PNPM havia avançado ao apresentar uma estimativa global de recursos a serem aplicados pelo órgão em suas ações, tal como mencionado anteriormente. Não há nesta nova versão, porém, qualquer menção ao orçamento do plano ou às razões que levaram o governo a excluí-lo. Novamente há, com este movimento, entraves ao monitoramento e ao controle social das ações do Estado.

Por fim, destaca-se que ainda que o PNPM não tenha muitas inovações em relação à versão anterior, é importante mencionar que sua existência e o acompanhamento de suas ações por meio do Comitê de Articulação e Monitoramento (CAM) têm fortalecido a incorporação da perspectiva de gênero na agenda de novos órgãos do governo federal e também das outras esferas federativas. Um indicativo deste fortalecimento é o aumento no número de membros do CAM. Enquanto o I PNPM foi lançado tendo um comitê composto por treze órgãos do governo federal, no II PNPM este número já era de 22, tendo alcançado 33 nesta nova versão. Órgãos como os ministérios da Pesca e Aquicultura, Integração Nacional, Turismo, Esportes, Defesa e Relações Exteriores juntaram-se àqueles que tradicionalmente vinham executando políticas para as mulheres – como os ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC), da Justiça (MJ), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – para refletirem juntos sobre a temática e incorporarem em seu cotidiano, em maior ou menor nível, a perspectiva de gênero.

Nesse mesmo sentido, outro indicativo da importância dos PNPMs é a ampliação dos mecanismos de gênero nos órgãos governamentais. Os mecanismos de gênero são estruturas dentro de cada ministério (ou outro órgão de governo) responsáveis por promover e fortalecer a incorporação da perspectiva de gênero nas ações finalísticas de suas instituições. Em alguns órgãos, correspondem a diretorias – como é o caso do MDA, no qual o debate já está bastante avançado –, mas podem ser comitês, grupos, coordenações ou outros modelos de organização.

Desde o lançamento do I PNPM, nove outros mecanismos já foram instalados no MDA, nos ministérios de Minas e Energia (MME), do Trabalho e Emprego (MTE), do Meio Ambiente (MMA), do MDS, do MS, na Fundação Nacional do Índio (Funai,) no Banco do Brasil (BB) e na Caixa Econômica Federal (CEF). Ainda que muitos destes grupos ainda funcionem de forma isolada dentro de suas instituições ou atuem mais como espaços para reflexão sobre a igualdade dentro das instituições (com maior foco na gestão de pessoas e menos nas ações finalísticas), sua existência reafirma a relevância do plano enquanto instrumento de articulação e disseminação de uma agenda que deve ser de todo o governo federal, e não apenas da SPM.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

O ano de 2012 foi marcado por um novo momento para a SPM, que passou por sua terceira transição ministerial desde a sua criação. A posse da nova ministra, Eleonora Menicucci, em fevereiro, representou a escolha, pela primeira vez, de uma líder com histórico dentro do movimento feminista. Sua escolha foi uma decisão da presidenta Dilma – e não o resultado da acomodação de interesses dos partidos que compõem a base aliada do governo –, cuja trajetória de luta na ditadura fez com que dividisse cela com Eleonora, quando foram presas na década de 1970. A nomeação da nova ministra, porém, não foi resultado apenas da sua história de lutas durante o regime militar brasileiro, mas deveu-se, especialmente, à sua trajetória enquanto pesquisadora e militante feminista, especialmente nos temas relacionados à saúde e aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. A decisão da presidenta foi, como se poderia esperar, bastante comemorada pelos movimentos feministas do país tão logo foi anunciada. Entendeu-se que a escolha de uma pessoa com tanta identidade e história com a causa representaria um novo olhar da Presidência sobre a Secretaria, e que esta, enfim, poderia ser uma pasta com mais força.

Nesse contexto, a nova ministra assumiu a Secretaria tendo à frente muitos desafios, entre eles corresponder às expectativas criadas no seio da sociedade civil, particularmente no que se refere à forma como as questões de direitos sexuais e reprodutivos – e, neste bojo, destaque-se o tema do aborto – seriam abordadas em sua gestão. Apresentavam-se, adicionalmente, outros grandes desafios, como a implementação do novo PPA 2012-2015 (cuja metodologia foi bastante alterada) e a atualização do PNPM, cuja segunda edição teve sua vigência encerrada em 2011.

Em 2012, a SPM também completou seu primeiro decênio de vida, sendo ainda muito questionada quanto à necessidade de sua existência, à relevância de suas ações e à sua capacidade (técnica e administrativa) de implementar políticas e programas capazes de alterar as condições de vida das mulheres. De fato, a criação

da SPM, por si só, já pode ser comemorada como um marco histórico da luta promovida no âmbito da sociedade civil pelos direitos das mulheres no Brasil. Para além do aspecto simbólico de sua criação, a existência de uma secretaria de políticas para as mulheres propiciou a reflexão sobre os direitos das mulheres e a igualdade de gênero em diversos setores do governo federal, bem como nas esferas subnacionais. Novos e criativos programas foram sendo instituídos em diversos órgãos governamentais, impactando, em diferentes níveis, a realidade das mulheres brasileiras.

A promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) pode ser considerada um paradigma no avanço da promoção da equidade de gênero e no combate à violência contra a mulher no Brasil. Sancionada em 7 de agosto de 2006, é fruto de um intenso e longo processo de construção nascido no seio da sociedade civil, que elaborou a primeira proposta da lei apresentada à SPM. A norma é hoje amplamente conhecida e debatida no país, sendo certamente responsável por salvar a vida de muitas mulheres em situação de violência. Em que pesem as muitas dificuldades ainda existentes acerca da operacionalização de alguns de seus mecanismos e os esporádicos episódios de deslegitimação por instâncias do Judiciário, o dispositivo segue se fortalecendo.

Outras duas importantes ações no combate à violência, ao longo dessa década de vida da SPM, foram o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (PNEV) e a instituição da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, que hoje já possui alcance internacional, atendendo mulheres brasileiras em três países (Espanha, Portugal e Itália) além do território nacional. Somam-se a estes esforços os Planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha, além da participação da SPM em diversas ações de combate à violência contra a mulher, a exemplo da Campanha 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres.

Existem críticas que consideram que a SPM ainda não consegue avançar para além da pauta do combate à violência contra a mulher e implementar ações com a mesma força em outras áreas de combate à desigualdade de gênero (por exemplo, mercado de trabalho e direitos sexuais e reprodutivos). A Secretaria, de fato, encontra uma série de dificuldades técnicas e políticas no fortalecimento de ações cuja execução não seja sua atribuição exclusiva ou prioritária (como no caso da saúde). Como consequência deste cenário, o fato de que o combate à violência contra a mulher não tinha um “lugar” até a criação da SPM, em 2003, converteu o tema no escopo central de ação desta, ainda que busque construir um esforço de políticas transversais em todas as áreas de interesse das mulheres.

A leitura feita pelos movimentos sociais e setores da sociedade civil que acompanham a atuação da secretaria é que, apesar da riqueza e complexidade do

PNPM, construído para contemplar de forma contumaz as demandas das mulheres brasileiras, as políticas de violência são as que formam um conjunto estruturado de iniciativas, havendo uma atuação da SPM nas áreas de saúde, educação, trabalho, participação política e seguridade social bastante limitada (em geral, com campanhas de sensibilização ou parcerias em projetos de pequeno alcance). Falta investir em alcance e estrutura, de forma consistente, em todas as outras áreas, no sentido de que cabe à Secretaria o esforço incomensurável de transformar este plano em uma série de ações em curso por todo o país. É notório que ainda há que se investir mais nesta, cuja ação (ou “não ação”) será sempre reflexo de seu contexto institucional.

3.1 Reestruturação da SPM

Logo no primeiro ano da gestão da nova ministra, foi promulgado o Decreto nº 7.765/2012, posteriormente alterado pelo Decreto nº 8.030/2013, que modificou a estrutura da Secretaria, reordenou as funções de cada unidade interna e ampliou seus cargos em comissão. Tais decretos, que reformularam integralmente o Decreto nº 7.043/2009, que definia as competências internas da SPM até então, foram, na visão da própria secretaria, instrumentos importantes e que têm contribuído para o seu fortalecimento (Brasil, 2013c, p. 9).

Entre as mudanças promovidas por esses dois decretos, destacam-se a extinção da Subsecretaria de Planejamento e Gestão Interna e o remanejamento de boa parte de suas funções para a Secretaria Executiva. Esta passou a ser responsável pela coordenação e avaliação da implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e de outros programas e ações referentes às políticas para as mulheres; pela coordenação do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM e do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, bem como por toda a parte de planejamento e orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de gestão de pessoas e de recursos de tecnologia da informação, de licitações e contratos, de convênios, entre outras questões, sob a responsabilidade do Departamento de Administração Interna, criado pelo Decreto nº 8.030/2013 (Brasil, 2013a). Com isso, a Secretaria Executiva, que nas gestões anteriores tinha função meramente representativa, passa a ser dotada de atribuições relevantes no tocante à implementação de políticas para as mulheres no governo federal.

O Decreto nº 8.030/2013 criou também a Secretaria de Políticas de Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres (denominada, no instrumento de 2012, Secretaria de Avaliação de Políticas e Autonomia Econômica das Mulheres). Passa a ser função desta secretaria realizar estudos e pesquisas sobre gênero e relações de trabalho, formular políticas e apoiar os eixos do PNPM no que se refere à sua área de atuação (Brasil, 2013a). A Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, por sua vez, segue responsável pelas políticas nesta

área, acrescentando às suas atribuições a coordenação das atividades da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, antes sob responsabilidade da Ouvidoria da SPM.

Já a Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas deixou de ser responsável pelos temas da área de trabalho, bem como pelos acordos de cooperação, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil com organismos internacionais, que passam a ser responsabilidade do Gabinete da ministra. Por seu turno, assumiu a tarefa de articular com os demais órgãos do poder público estadual, municipal e do Distrito Federal a incorporação da perspectiva de gênero, bem como de responder pelas políticas na área de cultura e de promover a diversidade nas ações da secretaria, por meio da criação de uma Coordenação Geral de Diversidade. Ainda com o objetivo de fortalecer o olhar da SPM para as diversas identidades femininas, foi criada, junto ao Gabinete da ministra, uma assessoria voltada às questões das mulheres do campo e da floresta. É interessante notar que o termo diversidade – usualmente criticado pela própria SPM – acabou sendo adotado como uma forma de acomodar as demandas de diferentes grupos identitários por representação e atenção da secretaria no desenvolvimento de suas ações. Entram neste termo tão genérico dimensões estruturantes da desigualdade social brasileira – como raça e classe –, bem como questões identitárias muito recentemente reconhecidas no espaço público, como a orientação sexual e a geração.

As mudanças promovidas pelos decretos de 2012 e 2013 podem potencializar o avanço das ações da Secretaria, sobretudo após as avaliações realizadas durante a III CNPM, realizada em 2011. Entre os diversos debates e análises realizados, chegou-se à conclusão de que a SPM deve protagonizar não apenas a execução de ações para a garantia de uma cidadania ativa e para o combate às desigualdades de gênero, como também deve fortalecer sua atuação de coordenação e monitoramento, qualificando o controle acerca das políticas públicas de gênero no país. Incorporar estes elementos às competências de cada secretaria que compõe a SPM é um primeiro passo necessário frente a este longo caminho que se segue e exige um compromisso institucional e político que viabilize o desenvolvimento técnico adequado à medida do desafio que é fazer transbordar do papel os planos e projetos elaborados para a vida das mulheres brasileiras.

3.2 Ações implementadas

No âmbito federal, durante o período temporal abordado nesta edição de *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, o governo brasileiro fortaleceu o eixo de ação de enfrentamento à violência contra as mulheres e à violência de gênero. Deu-se continuidade a algumas ações já existentes, intensificando-as ou ampliando seu alcance, como é o caso da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência, bem como foram lançadas novas

estratégias de ação. Em agosto de 2012, a SPM lançou programas e ações comemorativas dos seis anos da Lei Maria da Penha. A campanha, intitulada Compromisso e atitude pela Lei Maria da Penha – a lei é mais forte, teve como objetivo ampliar a divulgação e o conhecimento da lei, assim como garantir a efetividade de sua aplicação. A campanha – que envolveu a criação de um portal informativo (<<http://www.brasil.gov.br/compromissoeatitude>>), a veiculação de filme publicitário em emissoras de TV aberta, com mídia gratuita, e segmentadas, anúncio em portais de internet e ação em redes sociais – faz parte de um esforço contínuo da secretaria para associar todos os seus programas a intensas ações de conscientização de gênero no âmbito da sociedade. Inicialmente destinada às autoridades judiciais, a campanha logo passou à mobilização da sociedade.

Emblemático na ação governamental nessa seara durante o primeiro semestre de 2013 foi o lançamento do Programa Mulher, Viver sem Violência, anunciado em março pela presidenta Dilma Rousseff e instituído pelo Decreto nº 8.086/2013. Por meio do Acordo para Promoção da Igualdade de Gênero, firmado entre o Brasil (SPM) e El Salvador (Secretaria de Inclusão Social) em 28 de abril de 2011, foi estabelecido o intercâmbio de informação e coordenação de ações entre as duas nações para eliminar a discriminação contra as mulheres e alcançar a igualdade de gênero. Fruto desta parceria, o Programa Mulher, Viver sem Violência é inspirado no Projeto Cidade da Mulher, implantado em El Salvador e internacionalmente premiado.

O programa, coordenado pela SPM, atua em cinco grandes linhas de ação:

- a) instituição da Casa da Mulher Brasileira – ação de maior vulto do programa e que se constitui na criação de um espaço de serviços integrados de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os estados brasileiros. A proposta é concentrar em um único centro os serviços públicos de segurança, justiça, assistência psicossocial (psicólogas, assistentes sociais, sociólogas e educadoras), acolhimento e orientação para o mercado de trabalho e renda. A casa contará ainda com brinquedoteca e espaço de convivência para as mulheres. O acesso aos serviços de saúde e abrigo será feito por meio de uma logística de transporte vinculada ao Ligue 180 e à Casa;
- b) ampliação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) e sua transformação em um disque-denúncia, o que possibilitará o acionamento imediato das polícias militares de todo o país e a ativação de urgência para a Polícia Federal. Com isso, atendimentos classificados como urgentes pelas operadoras da Central serão encaminhados diretamente para o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (192) ou para a Polícia Militar (190). A ampliação da central também inclui o

objetivo de alcançar mais dez países, além dos já atendidos atualmente (Espanha, Itália e Portugal);

- c) humanização do atendimento na saúde pública e aprimoramento da coleta de provas. A ideia é adequar espaços especializados nos Institutos Médicos Legais (IMLs) e na rede hospitalar de referência, melhorar a coleta de provas nos casos de violência sexual, capacitar e qualificar profissionais das áreas de segurança pública e do Sistema Único de Saúde (SUS) em sexologia forense, bem como aprimorar a integração entre os serviços e os fluxos e protocolos de atendimento;
- d) criação de novos núcleos de atendimento às mulheres nas fronteiras e ampliação de algumas unidades já existentes em áreas de fronteira do Brasil com a Bolívia, a Guiana Francesa, a Guiana Inglesa, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela, abrangendo migrantes e o combate ao tráfico de pessoas; e³⁰
- e) realização de campanhas continuadas de conscientização.

Com uma expectativa de investimento, até o ano de 2014, de R\$ 305 milhões,³¹ o Programa requer a adesão dos governos estaduais para dar celeridade ao atendimento. Até o final de 2013, dezoito estados já haviam aderido. Os recursos para o programa são oriundos de diversos órgãos do governo federal e devem ser executados obrigatoriamente nas ações previstas. A construção das Casas da Mulher Brasileira é de responsabilidade plena do governo federal, que será responsável por sua manutenção pelo período de dois anos. Após este prazo, os estados devem se planejar para assumir os custos referentes ao funcionamento dos serviços.

Recebido como um avanço na concretização da Lei Maria da Penha, por buscar viabilizar o acesso à justiça por meio da integração dos serviços e do estímulo às boas práticas, o grande desafio do novo programa é o arranjo de um pacto federativo que possibilite o seu pleno funcionamento em cada estado da União e no Distrito Federal. Este desafio já estava posto para a SPM e demais órgãos parceiros no processo de execução do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, e também se apresenta como realidade para a implementação de políticas das mais diversas áreas, como saúde e assistência social.

30. Proposta de novos núcleos nas cidades de Brasília (AC), Corumbá e Ponta Porã (MS), Santana do Livramento e Jaguarão (RS) e Bonfim (RR); e ampliação das unidades já existentes de Foz do Iguaçu (PR), Pacaraima (RR) e Oiapoque (AP).

31. Os recursos serão investidos da seguinte forma: R\$ 115,7 milhões na construção das Casas da Mulher Brasileira – uma em cada unidade da Federação; R\$ 45 milhões para aquisição e manutenção de 54 unidades móveis para atendimento de mulheres rurais em situação de violência; R\$ 25 milhões para ampliação da Central de Atendimento; R\$ 13,1 milhões para a humanização do atendimento na saúde; R\$ 6,9 milhões para humanização da perícia para aperfeiçoamento da coleta de provas de crimes sexuais; R\$ 4,3 milhões para criação e ampliação dos serviços de fronteira; e R\$ 100 milhões para a realização de cinco campanhas educativas de conscientização (Brasil, [s.d.]).

As principais críticas que o programa vem sofrendo são quanto ao fato de a ação não ter sido construída junto aos movimentos e, portanto, imposta de cima para baixo, além dos questionamentos acerca da falta de convergência do programa com o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. De fato, o Pacto vem orientando toda a atuação do governo federal e dos governos estaduais no enfrentamento da violência contra as mulheres desde 2007, quando foi lançado. Trata-se de um programa amplo, que procurou incorporar a violência em seus mais diversos aspectos e que já demandava a adesão dos estados para sua efetivação. Apesar de todos os problemas de implementação, o Pacto tem sido um importante marco na área e tem alcançado resultados importantes.³² Não é possível perceber, contudo, como este e o novo programa se articularão, haja vista que ambos atuam sobre o mesmo objeto, demandando adesão dos estados e compartilhando os mesmos recursos (humanos e financeiros) necessários à sua execução. A falta de diálogo entre as iniciativas possivelmente levará a uma divisão de esforços, que tende a enfraquecer as duas iniciativas.

A partir das diretrizes do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a SPM, ao longo dos últimos anos, envidou esforços no sentido de ampliar a rede de atendimento às mulheres em situação de violência, interiorizando-a. É fato que se a oferta de serviços é insuficiente, esta insuficiência é certamente mais sentida nos municípios menores, do interior dos estados. Grande parte dos serviços encontra-se localizada nas capitais e em suas regiões metropolitanas. Assim, a decisão de deslocar recursos para a instituição de um novo serviço, como é a Casa da Mulher Brasileira, que se instalará nas capitais dos estados, pode representar uma nova concentração regional de recursos e equipamentos destinados ao enfrentamento da violência contra as mulheres.³³ Um risco adicional é que os serviços existentes fora da casa se sintam desincumbidos do papel de atender mulheres em situação de violência – sobretudo os serviços não especializados. A centralização pode implicar, portanto, dificuldades de acesso por parte das mulheres habitantes de regiões mais distantes e aumento da dificuldade de um atendimento adequado e humanizado pelos serviços mais próximos existentes. A previsão de que todos os custos necessários para o funcionamento da casa sejam assumidos pelos estados após dois anos de sua inauguração também deve ser vista com cautela, uma vez que isto significaria onerar o já reduzido orçamento dos estados para políticas de gênero com manutenção do equipamento e de pessoal. Com isso, há ainda o risco de que serviços especializados fora das capitais sejam encerrados em favor da manutenção da casa. É preciso, portanto, acompanhar a evolução do programa nos próximos anos para ver em que medida o compromisso poderá ser cumprido pelos entes federados.

32 Para mais informações sobre o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, ver Ipea (2013).

33. Para mais informações sobre a concentração regional de serviços, ver Ipea (2013).

Ainda na área de violência, em fevereiro de 2013, o governo federal lançou o II Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, fruto das atividades de um grupo de trabalho interministerial no qual a SPM teve atuação de destaque, uma vez que se trata de um dos eixos do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (Eixo IV– Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres). Este Plano promove a integração e o fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para prestação de serviços, além de ter como uma das metas a criação de dez novos núcleos ou postos de enfrentamento ao tráfico de pessoas até o ano de 2014, contemplando a operacionalização de uma série de ações previstas no pacto.

Tendo em vista o processo eleitoral de 2012, foi lançada em agosto daquele ano a Plataforma Mais Mulheres no Poder: Eu Assumo Este Compromisso, como um instrumento para a criação de propostas voltadas às políticas para as mulheres, e disponibilizada para os candidatos e candidatas às eleições. Sendo 2012 o marco dos oitenta anos do direito de votar feminino no Brasil, foi observado que as eleições de 7 de outubro possibilitaram um pequeno aumento do número de mulheres eleitas para as câmaras municipais e um aumento maior para as prefeituras (Brasil, 2013g). Em que pesem os esforços da SPM para conscientizar e sensibilizar os candidatos e candidatas e os partidos, o avanço tem sido pequeno, e o país ainda continua muito longe da paridade de gênero na política, bem como de uma participação qualitativa (e não meramente “quantitativa”) das mulheres neste campo. Já em janeiro de 2013, durante o II Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas – Municípios Fortes, Brasil Sustentável, as ações voltadas para as mulheres foram destaque, com o objetivo de intensificar a articulação política com prefeitas e vice-prefeitas recém-empossadas.

Já na área de trabalho e autonomia econômica das mulheres, o destaque foi o lançamento, em novembro de 2012, da ação Mulheres que inovam – campanha de qualificação pelo PRONATEC, com vistas a incentivar as mulheres a se inscreverem em cursos de qualificação profissional em áreas que são consideradas majoritariamente masculinas e que estão em expansão econômica (a exemplo da construção civil e da área de mecânica).

Também foi anunciada como uma importante conquista econômica das mulheres a ampliação de limites de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para as Mulheres (PRONAF Mulher), que passou de R\$ 50 mil para R\$ 130 mil, com prazo de pagamento em até dez anos. O Programa, de responsabilidade do MDA, busca garantir o acesso ao crédito às mulheres agricultoras e é uma importante iniciativa do governo federal no sentido de viabilizar o empoderamento das mulheres do campo.

De fato, a grande vitória das trabalhadoras brasileiras em termos de conquista de direitos e autonomia foi a aprovação da emenda constitucional

sobre o trabalho doméstico, já abordada na seção *Fatos relevantes* deste capítulo. Considerando a realidade das centenas de milhares de trabalhadoras domésticas do país, a emenda corrige uma injustiça histórica, ampliando o acesso da categoria aos direitos dos/as demais trabalhadores/as. Durante a tramitação da proposta, a atuação da secretaria foi de grande relevância, articulando com parlamentares, negociando alterações e mobilizando defensoras da emenda. Por ocasião da aprovação da PEC, a SPM reconheceu publicamente o esforço e a liderança das trabalhadoras domésticas que se organizaram, demonstrando a determinação das mulheres na construção de direitos.

Na área de educação, a SPM, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o MEC, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a ONU Mulheres, deu continuidade ao Programa Mulher e Ciência, criado em 2005 com o objetivo de estimular a produção e a reflexão acadêmicas sobre mulheres, gênero e feminismo, bem como de estimular a participação feminina na ciência e nas carreiras acadêmicas. O Programa é composto por três ações: *i)* Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero; *ii)* Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa – Pensando Gênero e Ciências; e *iii)* edital de fomento à pesquisa no campo dos estudos de gênero, mulheres e feminismo. Em 2012, foi lançada a oitava edição do Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, cujo propósito é fomentar o debate acadêmico sobre as questões de gênero em todos os níveis da produção do conhecimento no país. Esta edição, que teve 5.139 trabalhos inscritos no conjunto de todas as categorias, contou com o maior número de candidatos de toda sua história, com crescimento de 30% em relação à edição anterior e de 12% em relação à sexta edição, até então recordista em inscrições. Desde 2005, quase 25 mil trabalhos acadêmicos já foram produzidos – por estudantes que vão desde o ensino médio até o doutorado – como resultado do estímulo dado por esta iniciativa governamental. A premiação ocorreu em 2013, ano em que foi lançada a nona edição do Prêmio.

Também em 2012, foi lançado o terceiro edital de fomento à pesquisa no campo dos estudos de gênero, mulheres e feminismo. O edital, uma parceria entre SPM, CNPq, MCTI e MDA, direcionou-se, especificamente, a estimular reflexões na área das relações de gênero no campo e na floresta, destinando um total de R\$ 8 milhões aos estudos e pesquisas aprovados. Foram apoiados um total de 145 projetos, 81 na categoria de até R\$ 100 mil e 64 na categoria de até R\$ 50 mil, os quais têm o prazo de 24 meses para serem concluídos.

Ainda na linha de estímulo à produção de reflexões sobre o tema, em novembro de 2012, foi lançado o Prêmio Mulheres Negras contam sua História, voltado à produção de redações e ensaios. A premiação foi resultado de uma parceria entre a SPM e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)

e teve como objetivo contribuir para a produção e a disseminação de conteúdos que resgatem a memória e a história das mulheres negras brasileiras, dando visibilidade ao protagonismo destas mulheres na construção do país. Foram recebidos 520 trabalhos, cinco premiados com R\$ 10 mil na categoria ensaios e outros cinco, com R\$ 5 mil na categoria redação.

Finalmente, em março de 2013, ocorreu a premiação Mulheres Rurais que Produzem o Brasil Sustentável, que objetiva dar visibilidade ao trabalho das mulheres do campo e da floresta, por meio de suas organizações produtivas, no fortalecimento da sustentabilidade econômica, social e ambiental, bem como enquanto geradoras da segurança e soberania alimentar. Nos dez grupos de mulheres premiados, cada uma recebeu R\$ 20 mil e os grupos contemplaram iniciativas dos estados da Bahia, Maranhão, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Tocantins e Amazonas.

Entre julho de 2012 e julho de 2013, destacam-se como ações da SPM a presidência *pro tempore* da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM), assumida em julho de 2012. Esta representa o reconhecimento do *status* ministerial das políticas para as mulheres no Mercosul e as importantes conquistas da última década com relação à promoção de políticas em prol da igualdade de gênero e ao fortalecimento das hierarquias dos organismos estatais de políticas para as mulheres nos países da região. O destaque da reunião foi o diagnóstico regional sobre o tráfico de mulheres com fins de exploração sexual no Mercosul, necessário para fundamentar a ação dos países envolvidos no combate a estes crimes.

Observa-se que, de maneira geral, o período em análise foi de concentração de esforços para o lançamento do III PNPM, acompanhamento da tramitação da PEC nº 66/2012 e preparação para o lançamento e execução inicial do Programa Mulher, Viver Sem Violência. Os demais programas permaneceram em execução, sem muitas inovações. A atuação da secretaria permanece, contudo, fortemente influenciada pelas dificuldades orçamentárias, de recursos humanos (equipe insuficiente e com alta rotatividade), técnicas (com destaque para as muitas dificuldades em efetivar o processo de transversalização de gênero nas ações do governo federal como um todo)³⁴ e institucionais (pautadas por um estado de insegurança permanente e silencioso). Além disso, as dificuldades em avançar para além da pauta do combate à violência e de implementar políticas que, de fato, gerem impacto na sociedade, ultrapassando sua condição de piloto ou de tentativas experimentais, restam evidentes enquanto desafio.

34. Para mais informações, ver Ipea (2011).

3.3 Execução orçamentária em 2012

O ano de 2012 marca o início de um novo PPA no âmbito do governo federal, tanto do ponto de vista da completa reformulação de seu modelo de planejamento e orçamento quanto do início de um novo ciclo temporal, agora a abarcar o período 2012-2015. O novo Plano se organiza a partir de programas, que são temas agregadores e homogêneos da política; de objetivos, que apontam as diretrizes para a implementação das políticas; de metas, que podem ser quantitativas ou qualitativas e que indicam o que se espera do período de vigência do plano; de iniciativas, que indicam o que deve ser feito para que se alcancem as metas e os objetivos; e de ações, que associam recursos financeiros a iniciativas, sendo detalhados no orçamento.³⁵ Os planos anteriores contavam com programas e ações, sendo estas orçamentárias ou não. Como esta seção trata da execução orçamentária da SPM, serão abordadas apenas as ações de 2012, deixando-se de lado as iniciativas elencadas, que são muito mais amplas em termos de quantidade e de conteúdo. Ainda que as iniciativas possam traduzir melhor o tamanho do trabalho da secretaria, são as ações que contam com orçamento associado e que evidenciam, de fato, as prioridades elencadas pelo órgão, tanto em termos políticos quanto financeiros.

No novo modelo de PPA, o valor total do orçamento da SPM é dividido entre ações dispostas em dois programas: Enfrentamento à Violência e Autonomia da Mulher (Programa 2016) e Gestão e Manutenção da Secretaria (Programa 2014). O primeiro contempla todas as políticas finalísticas executadas pela secretaria; o segundo destina recursos à sua manutenção. O único programa finalístico da SPM no novo PPA, portanto, agrega os três programas finalísticos existentes no PPA 2008-2011, quais sejam: Cidadania e efetivação dos direitos das mulheres; Gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas; e Prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres. Tal como se pode observar no quadro 2, todas as ações constantes do orçamento de 2012 já estavam presentes no ano anterior, espalhadas como ações de algum dos três programas. O caminho inverso, porém, não é verdadeiro. Uma série de ações dispostas no PPA 2008-2011 não aparecem no novo orçamento. Como o novo plano é mais agregador que o anterior, é possível que parte destas ações estejam presentes em uma das que são elencadas no PPA vigente, ou o contrário, que tenham perdido relevância – política e orçamentária –, e por isso não apareçam nos compromissos da secretaria para 2012-2015. Faz-se necessária uma análise detalhada da execução do orçamento da SPM neste início do novo plano para identificar, de fato, qual das hipóteses corresponde à realidade.

35. O PPA 2012-2015 busca superar, portanto, a sobreposição entre plano e orçamento. Para mais informações acerca dessa organização, consultar a apresentação intitulada *Programa de apoio à elaboração e implementação dos PPAs municipais*, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), disponível no endereço eletrônico: <<http://goo.gl/9RsLJN>>; e a publicação do mesmo órgão intitulada *O modelo de planejamento governamental*, disponível no endereço eletrônico: <<http://goo.gl/X1bCwe>>.

QUADRO 2

Comparação entre programas e ações orçamentárias da SPM – Brasil (2012 e 2008-2011)

Orçamento 2012	Orçamento 2008-2011			
Programa 2016 – políticas para as mulheres: enfrentamento à violência e autonomia	Programa 1433 – cidadania e efetivação de direitos das mulheres	Programa 0156 – prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres	Programa 1068 – gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas	Programa 0750 – apoio administrativo
Ampliação e consolidação da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	-	Ampliação e consolidação da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência	-	-
Capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres	-	Capacitação de profissionais para atendimento a mulheres em situação de violência	-	-
Central de Atendimento à Mulher – ligue 180	-	Central de Atendimento à Mulher – ligue 180	-	-
Apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos das mulheres em situação de prisão	-	Apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão	-	-
Apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres	-	Apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres	-	-
Apoio a iniciativas de referência nos eixos temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	Apoio a iniciativas de referência nos eixos temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	-	-	-
Incorporação da perspectiva de gênero nas políticas educacionais e culturais	Incorporação da perspectiva de gênero nas políticas educacionais e culturais	-	-	-
Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres	Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres	-	-	-
Fortalecimento da participação de mulheres nos espaços de poder e decisão	Fortalecimento da participação das mulheres nos espaços de poder e decisão	-	-	-
Apoio à criação e ao fortalecimento de organismos de promoção e defesa dos direitos da mulher	Apoio à criação e ao fortalecimento de organismos de promoção e defesa dos direitos das mulheres	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Orçamento 2012	Orçamento 2008-2011			
Publicidade de utilidade pública	-	-	Publicidade de utilidade pública	-
Produção e divulgação de informações, estudos e pesquisas sobre as mulheres	-	Implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra as Mulheres	Produção e divulgação de informações, estudos e pesquisas sobre as mulheres	-
-	Formação de profissionais da educação em conteúdos não discriminatórios	-	Aperfeiçoamento do marco jurídico-institucional brasileiro	-
-	Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	-	Capacitação e formação de profissionais do setor público na temática de gênero	-
-	Incentivo ao trabalho decente e à equidade de gênero no mundo do trabalho	-	Gestão e administração do programa	-
-	Incorporação dos direitos sexuais e reprodutivos nas políticas de saúde	-	Implantação do Sistema de Informações Gerenciais	-
-	-	-	Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	-
Programa 2014 – gestão e manutenção da secretaria de políticas para as mulheres	-	-	-	Apoio Administrativo+Pessoal e Benefícios

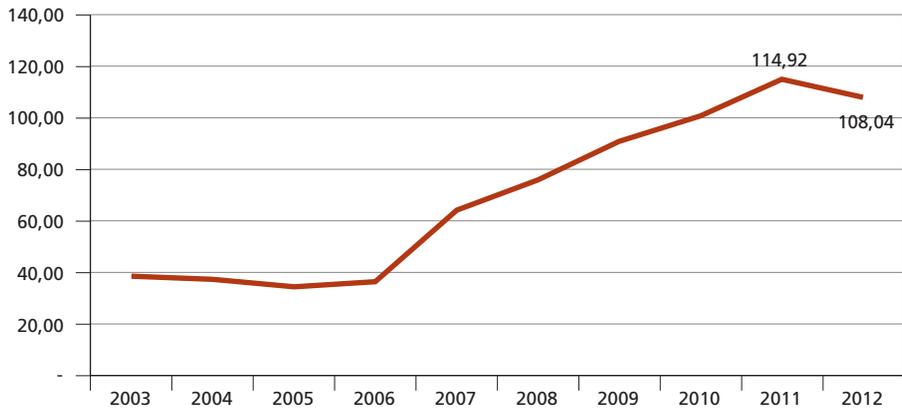
Fonte: Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em função das diferenças entre o atual PPA e os anteriores (mais no que se refere à forma e menos ao conteúdo), a comparação da execução orçamentária de 2012 com a dos anos anteriores enfrenta uma série de limitações. Algumas considerações relevantes, porém, podem ser feitas. A primeira delas refere-se ao orçamento total da SPM. Sabe-se que a questão orçamentária é uma das pautas centrais tanto da secretaria quanto dos movimentos que acompanham a construção cotidiana de suas ações. Em 2012, seu orçamento apresentou leve redução em relação ao ano anterior. Se o montante desta redução não é tão expressivo, chama atenção o fato de que, pela primeira vez em oito anos, o orçamento da SPM não apresentou crescimento (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Orçamento autorizado da SPM – Brasil (2003 a 2012)

(Em R\$ milhões)



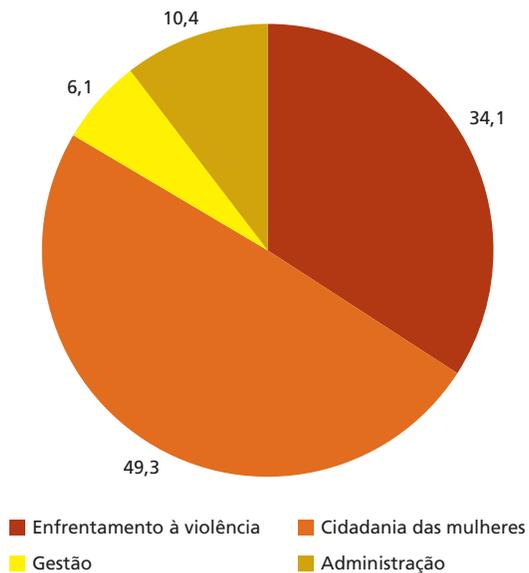
Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
Obs.: valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual médio de 2012.

Ao se realizar uma comparação aproximada entre os programas da secretaria nos dois PPAs, é possível perceber também uma inflexão na prioridade de alocação de recursos entre os dois grandes temas da SPM – violência e cidadania. Para tanto, distribuíram-se as ações do PPA 2012-2015 entre os programas correspondentes no PPA anterior. Com isso, pode-se perceber que, em 2011, a maior parte dos recursos (49,3%) era destinada ao programa de cidadania das mulheres, no qual estavam ações direcionadas aos temas do trabalho e autonomia econômica, da participação nos espaços de poder e decisão, da educação, da cultura, da saúde, do fortalecimento dos organismos de políticas para as mulheres nos Executivos subnacionais e dos conselhos de direitos da mulher. As ações voltadas ao enfrentamento da violência tomavam pouco mais de um terço do orçamento da secretaria, enquanto o programa de gestão – com ações direcionadas à produção de estudos e sistemas de informação, formação de servidores/as na temática de gênero, aperfeiçoamento do marco jurídico, monitoramento do PNPM, publicidade e gestão – respondia por 6%. Já em 2012, há um espelhamento das prioridades da secretaria, com 34% dos recursos se direcionando para as ações na área de cidadania e quase metade do orçamento, para as de enfrentamento da violência.

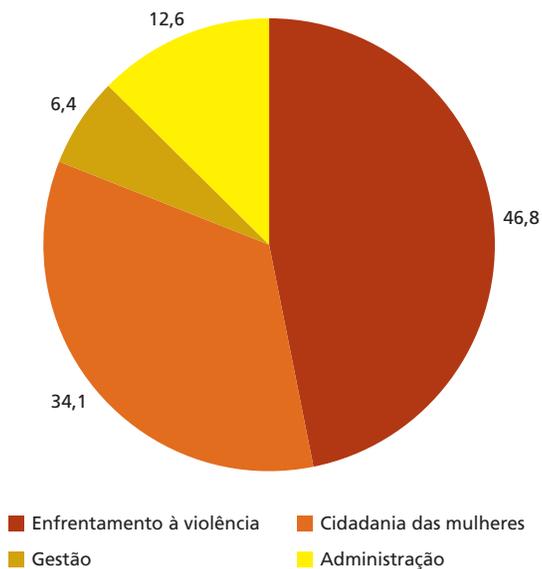
Nota-se, a partir dessa análise, que a gestão da ministra Iriny Lopes (2011) procurou dar maior destaque ao tema da cidadania, em especial à questão da autonomia econômica das mulheres e do enfrentamento da pobreza, que foram, inclusive, temas da III CNPM, ainda em 2011. Já o início da gestão da ministra Eleonora retomou a centralidade do enfrentamento da violência no cotidiano das ações da SPM, com o fortalecimento desta linha de ação culminando com o lançamento do Programa Mulher, Viver sem Violência, no início de 2013.³⁶

36. Para uma análise sobre o movimento de fortalecimento das ações de trabalho e autonomia econômica e sua posterior perda de centralidade, ver Ipea (2012; 2013).

GRÁFICO 3
Distribuição do orçamento da SPM por grandes temas
 (Em %)
 3A – 2011



3B – 2012



Fonte: Siafi; SPM.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Já em relação à execução do orçamento da SPM, é possível notar que quase 80% do total autorizado foi executado em 2012, proporção pouco superior à verificada em 2011 (71,6%), ano em que a secretaria teve a execução mais baixa de sua história. Do total de R\$ 108 milhões destinados à SPM no início do ano, apenas R\$ 85,5 milhões foram liquidados (tabela 1). O ano de 2012 – assim como 2011 – foi marcado por mudanças na gestão da secretaria, com troca de ministra e de boa parte da equipe diretiva do órgão. Tal como destacado na edição anterior deste periódico,

A renovação de quadros implicou a necessidade de tempo para apropriação não apenas das atividades da SPM mas também do *ethos* do serviço público e de todas as suas normas e regras específicas, uma vez que não necessariamente as novas gestoras já haviam passado pelo governo federal (Ipea, 2013, p. 498).

Ademais, a baixa execução orçamentária ao longo do ano cria um freio à liberação de recursos para movimentação e empenho pela secretaria. Por fim, os editais para apoio a projetos da SPM foram publicados já em 29 de março de 2012, com prazo para envio de projetos até o final de maio. Considerando-se que toda a logística necessária para análise, aprovação, assinatura de convênios e liberação de recursos para os projetos demanda muitos meses da secretaria, o tempo hábil para execução do orçamento destes convênios torna-se muito exíguo. Nenhuma destas questões, porém, é nova; ao contrário, se repetem há anos, indicando a existência de limitações no processo de aprendizado institucional, as quais podem estar relacionadas à alta rotatividade dos quadros – especialmente dos/as servidores/as temporários/as –, ao inadequado planejamento das atividades ao longo dos anos, às dificuldades na gestão de processos, entre outras questões de caráter não apenas administrativo, mas também finalístico.

TABELA 1
Execução orçamentária da SPM (2012)

Programas e ações	Dotação inicial (R\$ milhões)	Autorizado – lei + créditos (R\$ milhões)	Liquidado (R\$ milhões)	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)
Secretaria de Políticas para as Mulheres	107.164.473	108.041.483	85.597.066	79,23
Políticas para as Mulheres: enfrentamento à Violência e Autonomia	94.432.473	94.432.473	72.260.380	76,52
Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	37.070.000	37.070.000	28.807.488	77,71
Publicidade de Utilidade Pública	4.500.000	4.500.000	4.494.335	99,87
Produção e Divulgação de Informações, Estudos e Pesquisas sobre as Mulheres	2.450.000	2.450.000	1.250.000	51,02

(Continua)

(Continuação)

Programas e ações	Dotação inicial (R\$ milhões)	Autorizado – lei + créditos (R\$ milhões)	Liquidado (R\$ milhões)	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)
Capacitação de Profissionais para o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	2.900.000	2.900.000	1.209.368	41,70
Central de Atendimento à Mulher – ligue 180	7.033.136	7.033.136	7.033.136	100,00
Apoio a Iniciativas de Fortalecimento dos Direitos das Mulheres em Situação de Prisão	800.000	800.000	496.333	62,04
Apoio a Iniciativas de Referência nos Eixos Temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	13.880.625	13.880.625	9.282.025	66,87
Incorporação da Perspectiva de Gênero nas Políticas Educacionais e Culturais	1.300.000	1.300.000	1.300.000	100,00
Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Organismos de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher	4.480.000	4.480.000	2.847.401	63,56
Incentivo à Autonomia Econômica e ao Empreendedorismo das Mulheres	16.638.712	16.638.712	12.813.044	77,01
Fortalecimento da Participação de Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão	580.000	580.000	523.021	90,18
Apoio a Iniciativas de Prevenção à Violência contra as Mulheres	2.800.000	2.800.000	2.204.229	78,72
Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres	12.732.000	13.609.010	13.336.686	98,00

Fonte: Siafi; SPM.

Elaboração: Disoc/lpea.

Ao se observar a execução das ações do Programa Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia, surpreende o fato de que a execução mais baixa é da ação de Capacitação de Profissionais para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Dos quase R\$ 3 milhões da dotação inicial para esta ação, cerca de R\$ 1,2 milhão apenas foi liquidado, o equivalente a 41,7% do total. A ação Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência também teve execução inferior ao que tradicionalmente vem apresentando, tendo liquidado apenas 77% dos R\$ 37 milhões autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA). A título de comparação, nota-se que, em 2011 – ano da pior execução orçamentária da SPM – tais ações tiveram execução de praticamente 100%. Esta baixa execução vai de encontro ao discurso governamental de priorizar a temática da violência e, especialmente, aos resultados de inúmeros estudos e reflexões – inclusive da própria SPM – que apontam

para a necessidade urgente de qualificar os profissionais que atendem as mulheres em situação de violência e de ampliar o acesso da população aos serviços de atendimento. Estas linhas de ação – que já eram apontadas como centrais – foram novamente reforçadas no recém-lançado Programa Mulher, Viver sem Violência. Tal centralidade, porém, deve ultrapassar a retórica governamental, estando associada a recursos suficientes para o enfrentamento dos problemas identificados, para que, de fato, possa gerar resultados efetivos.

4 TEMA EM DESTAQUE

A análise do mercado de trabalho brasileiro sob a perspectiva de gênero constitui um fecundo campo de estudos das ciências sociais e econômicas há várias décadas. Mulheres e homens inserem-se no mercado de trabalho de maneira distinta e, ao mesmo tempo, interdependente. Ao longo dos anos, esta dinâmica vai se alterando, de acordo com os movimentos da própria economia e também a partir das lutas travadas no campo político. Nesta seção, pretende-se traçar um breve histórico destes movimentos ao longo do século XX no Brasil, com foco nas interseccionalidades entre gênero, raça e classe. Na segunda parte do texto, apresenta-se um panorama da inserção das mulheres no mercado de trabalho na atualidade.

4.1 A integração das mulheres no mundo do trabalho: trajetórias e resistências

Os estudos clássicos voltados para a análise da transição do trabalho escravo para o trabalho livre tinham como pressuposto a correlação entre liberdade e assalariamento. Como o elemento negro e a maior parte das mulheres foram alijados das relações de assalariamento puro, as narrativas apontaram o homem branco migrante como único sujeito deste processo. Novas abordagens, porém, vêm retomando a importância dos elementos étnico-raciais e de gênero para a conformação das experiências de classe que sujeitos concretos vivenciaram ao longo da história.

A maior parte das mulheres sempre trabalhou. Suas trajetórias no mundo do trabalho não se iniciaram no pós-abolição, no pós-guerra ou nos anos 1970. Os primeiros dados oficiais de que se tem conhecimento apontam que, em 1872, elas representavam 45,5% da força de trabalho. Nesta época, de acordo com levantamento realizado por Brumer (1988) a partir do Censo Demográfico 1872, as mulheres estavam empregadas predominantemente na agropecuária (35%), nos serviços domésticos em lar alheio (33%) ou no serviço de costura por conta própria (20%).³⁷ Neste mesmo período, em uma conjuntura na qual a atividade

37. Após 1920, reduz-se drasticamente a participação econômica ativa (PEA) feminina. De acordo com Brumer, “é preciso considerar, entre outras características, que, no período de realização do primeiro recenseamento, a maior parte da população brasileira ocupava-se em atividades ligadas à agricultura ou pecuária, que a atividade industrial era reduzida e pouco diversificada, e que a escravidão ainda não havia sido abolida” (Brumer, 1988, p. 20). É importante lembrar que, neste contexto, grande parte da produção se desenvolve dentro dos limites domésticos.

industrial era incipiente e a agricultura respondia pela maior parte da absorção da força de trabalho, as mulheres representavam 91% das pessoas ocupadas na indústria. Embora fossem absoluta maioria na indústria têxtil, aos homens estavam reservadas as tarefas consideradas mais qualificadas, ocupando os cargos de chefia, escritório, controle e manutenção de máquinas. Já as mulheres estavam confinadas na fiação e na tecelagem, tarefas que, além de menos valorizadas em termos de salário e prestígio, eram árduas, penosas e de difícil execução, com grande exigência de velocidade e força física. Além de terem de se submeter às regras morais, as mulheres suportavam uma elevada desvalorização social do seu trabalho. Embora no alvorecer da industrialização constituíssem maioria do operariado, percebiam, em média, 30% menos que os homens em termos salariais (Fonseca, 2012). Como as remunerações na indústria eram baixas em relação ao custo de vida, muitas completavam o orçamento trabalhando como costureiras em casa, chegando a atingir até dezoito horas diárias de trabalho. Com a consolidação da industrialização, as mulheres foram sendo progressivamente expulsas das fábricas,³⁸ que passaram a incorporar largamente a força de trabalho masculina. Assim a sua permanência/ inserção em um espaço de trabalho naturalmente considerado masculino teve de se dar à base de grande luta e resistência (Rago, 2012).

A divisão sexual do trabalho, absorvida e reproduzida pela grande indústria, era um incentivo à competição entre os/as trabalhadores/as, fazendo do rebaixamento dos salários das mulheres um instrumento para achatar de forma generalizada o valor da força de trabalho. Adicionalmente, a imposição das funções domésticas à mulher permitiu diminuir o ônus das empresas capitalistas com o salário mínimo de subsistência. O processo de proletarização, portanto, se deu de forma desigual para homens e mulheres: estas ou tiveram de conjugar a jornada doméstica com a de trabalho fora do lar, ou transformaram-se em prestadoras de serviço gratuito no interior do lar. Seu ingresso no mundo do trabalho foi, de forma contraditória, ao mesmo tempo uma conquista inegável e um meio de intensificar sua própria exploração. A separação geográfica entre local de residência e local de trabalho foi essencial para este processo.

No caso das classes mais altas, as mulheres da família constituíam um importante capital simbólico sob a dominação masculina, devendo cuidar da imagem do homem branco burguês, ajudando-o a manter sua posição social (D'Incao, 2012). O caráter patriarcal e paternalista do regime escravocrata reservava à mulher branca o papel de esposa, mãe dos filhos e orientadora moral da prole patrilinear (Saffioti, 2010). Esta idealização fora o suporte ideológico que prescrevia à mulher burguesa proprietária um lugar social cujo epicentro era a casa, fato que

38. Nas palavras de Saffioti, "a plena constituição do MPC (modo de produção capitalista) no Brasil expeliu a força de trabalho feminina" (*apud* Brumer, 1988, p. 21).

a transformou em figura central na realização de uma família burguesa higienizada. Como a parte substancial do trabalho doméstico era tarefa realizada pelas mulheres negras, o tempo das mulheres brancas proprietárias se destinava em grande parte ao ócio.

A separação entre lar/domicílio e espaço de trabalho define historicamente o estatuto precário do labor doméstico. Como a atividade não estava regulada por nenhum código escrito, era a moral quem definia as regras entre patrões e empregadas. Basicamente, patrões deveriam garantir alimentação, moradia e roupas, cabendo às empregadas e empregados a obediência e a fidelidade (Graham, 1992). Assim, algumas mulheres eram socializadas para serem patroas e outras, empregadas domésticas (Kofes, 1994). Em suma, enquanto homens e mulheres burguesas eram educados e preparados para terem no seu projeto de ascensão social e de constituição familiar a presença da empregada doméstica, mulheres negras e pobres eram “educadas” e preparadas para servir.

Esse aspecto abriu margem para o desenvolvimento de uma profunda relação entre emprego doméstico e servidão ao longo do tempo. Assim, embora atualmente tenham muitos direitos garantidos, as mulheres empregadas no serviço doméstico convivem com relações que se assemelham à servidão, como se distintos tempos históricos conformassem, a um só tempo, as relações de trabalho estabelecidas no lar. Elas devem estar sempre à disposição do outro, realizar um incontável número de atividades ao gosto dos/as patrões/as, ser adivinhadoras perspicazes dos desejos ocultos destes, antecipando-se aos seus anseios; devem dispor do seu tempo ao sabor da demanda familiar; e por fim, têm de suportar o rebaixamento formal da sua condição de trabalhadora quando se trata dos direitos associados às relações de assalariamento, como se fossem subtrabalhadoras.

As mulheres negras, porém, não trabalharam apenas no serviço doméstico. Elas desempenhavam atividades bem variadas, laborando como costureiras, lavadeiras, cozinheiras, tecelãs, parteiras, amas de leite e até trabalhos tidos como masculinos, como capinar, carregar lenha, plantar e colher. Laborando desde a infância, algumas se especializaram, mas a grande maioria fazia um pouco de tudo (Falci, 2012).

Um fator importante que distingue a realidade dessas mulheres é que o homem negro e pobre tinha remotas possibilidades de “cumprir” com os desígnios que a masculinidade burguesa lhe impunha. A instabilidade do trabalho e as baixas remunerações não só impediam que ele cumprisse com o papel de provedor que a sociedade sobre ele projetava, como também sustentava uma elevada mobilidade geográfica, motivada pela procura constante de um novo trabalho. Nestas circunstâncias, as mulheres não só conviviam periodicamente com a solidão, como tinham de trabalhar. Mesmo nos casos em que a mulher residia permanentemente com seu

companheiro não era incomum trabalhar para escapar da miséria (Fonseca, 2012). Assim, ante a exclusão do homem negro da ordem social que consagrava o trabalho livre, foi a mulher negra o sustentáculo da raça. Basicamente a mulher negra atravessará todo o século XX nesta condição, a despeito das transformações qualitativas e quantitativas que a população, em geral, experimentou.

Assim, de um lado, famílias tradicionais vivenciavam a modernização e a urbanização por meio do enclausuramento progressivo da família no lar, fazendo com que as mulheres abdicassem do trabalho externo para dedicar-se à educação das crianças e à imagem da família, representada pelo marido. Por outro lado, a desconexão da moralidade oficial em relação às condições materiais de vida de grande parte das mulheres deu impulso ao seu assalariamento, submetendo-as, porém, à censura pública, que relacionava o trabalho feminino fora de casa à poluição moral. Isto também ocorria com as mulheres dedicadas às atividades tradicionalmente femininas – lavadeiras, engomadeiras, costureiras –, recaindo sobre estas, de forma usual, acusações de mães relapsas. O fato é que as mulheres chegavam, em muitos casos, a ser responsáveis pelo sustento da casa, embora usualmente esta renda tenha sido representada como acessória do trabalho realizado pelo homem. Em regra, o labor da mulher sequer é/era reconhecido como trabalho.

Ao longo do século XX, políticas de Estado foram construídas para disciplinar o espaço, o corpo, o trabalho e diversas outras esferas da vida privada. As mulheres foram alvo de uma política disciplinar rígida, com largo amparo no pensamento médico-científico, no Código Penal, no sistema de justiça e no aparato policial (Soihet, 2012). Como muitas famílias populares eram chefiadas por mulheres sós, foram elas o alvo preferencial das tentativas oficiais de imposição dos moldes da família burguesa (Soihet, 2012). Esta era uma medida crucial em um sistema de produção ancorado na superexploração da força de trabalho, em que se esperava contar com a contribuição invisibilizada e não remunerada do trabalho doméstico para rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho. Aqui a violência media a integração das mulheres negras e pobres com o espaço social, tornando explícita a base coercitiva de todo o sistema de controle, dominação e exploração que fundou a ordem social do trabalho no Brasil.

A partir de 1930, a migração crescente para as áreas urbanas deteriorou as condições de vida do conjunto da classe trabalhadora. Como a expansão econômica deu-se à base da compressão dos salários e das fontes tradicionais de subsistência, a atividade doméstica foi essencial para a manutenção dos núcleos familiares da classe trabalhadora. A expansão da indústria e do setor de serviços trouxe novo dinamismo para a economia brasileira, intensificando a estratificação social de toda a classe trabalhadora. Esta flexibilidade, porém, continuava reproduzindo as diferenças de papéis atribuídos a distintos grupos sociais (Nascimento, 2006).

Nesse período, as mulheres brancas e pobres entram no mundo do trabalho, ocupando atividades “tipicamente femininas” ou em serviços burocráticos mal remunerados, mas que exigiam algum nível de qualificação. As mulheres negras foram excluídas destes lugares sociais por dois motivos: pelos níveis educacionais exigidos e, sobretudo, porque os empregos burocráticos exigiam algum grau de relação com o público. Assim, a estas ficaram reservados trabalhos tradicionais na indústria e nos lares. A mulher negra permaneceu ocupando os mesmos espaços e papéis que lhes foram atribuídos desde o período escravocrata. A despeito das mudanças profundas pelas quais passou o país, a ela permaneceu reservado o trabalho doméstico, o trabalho no campo e as inúmeras formas de labor precário em meio urbano, trabalhando como doceira, lavadeira, vendedora ambulante ou prostituta (Rago, 2012). Representadas ainda como bárbaras, primitivas e promíscuas, as mulheres negras permaneciam abastecendo o mercado de trabalho com mão de obra barata, embora alvo de teorias eugenistas que a concebiam como uma ameaça à formação de um trabalhador brasileiro disciplinado, produtivo e embranquecido em seus hábitos (Rago, 2012).

As mulheres foram paulatinamente conquistando espaço no mundo do trabalho, decorrência, sobretudo, de sua própria organização política. Mesmo na primeira onda feminista, marcada pela luta por direitos políticos, como o voto, organizações feministas próximas do anarquismo apontavam para as duras condições de trabalho a que as mulheres estavam submetidas no chão das fábricas. A principal bandeira destas organizações era a redução da jornada de trabalho. A partir de 1930, porém, há um significativo refluxo das organizações, só retomadas com vigor a partir dos anos 1960.

Na Europa e nos Estados Unidos, o questionamento dos valores morais de uma sociedade burguesa consumista teve a participação decisiva de organizações feministas de matiz libertária, reivindicando a ampliação de espaço no trabalho e na vida pública, bem como uma nova forma de relacionamento entre homens e mulheres, centrada na autonomia sobre a vida e o corpo (Pinto, 2010). No Brasil, em virtude da repressão, estas organizações ganharam maior impulso a partir dos anos 1970. Parte significativa dos grupos que surgiram naquela conjuntura guardavam relação muito próxima com movimentos populares. Violência, sexualidade, terra, trabalho, saúde e luta contra o racismo passariam a integrar as reivindicações de diversas organizações feministas a partir de então.

Paralelamente, o Estado articulava ao disciplinamento da força de trabalho a organização do processo de reprodução. A difusão de métodos contraceptivos e políticas de controle de natalidade que fora produzida pelos países de capitalismo central ganhou campo preferencialmente na periferia do sistema, onde o exército industrial de reserva era maior que a força de trabalho empregada.

Separando sexualidade e reprodução, a difusão de práticas de contracepção permitiu, por seu turno, que inúmeras mulheres, organizadas ou não, adentrassem no mundo do trabalho via relações formais de assalariamento, o que gerou um grande aumento da população feminina na força de trabalho a partir dos anos 1970 e 1980.

Esse assalariamento, porém, deu-se em um cenário regressivo. Desde os anos 1970, transformações profundas no mundo vêm provocando mudanças estruturais nas relações de trabalho. Novos processos organizacionais, com ênfase na desconcentração do processo produtivo, flexibilidade e terceirização de serviços, passaram a compor o ambiente de uma reestruturação do sistema produtivo brasileiro, provocando segmentação e precarização do trabalho feminino. Como vem sendo largamente documentado nos estudos de sociologia do trabalho, trabalhadores/as contratados/as diretamente pelas empresas gozam de melhores salários, direitos sociais e condições de trabalho, ao passo que os terceirizados constituem, em regra, uma franja instável, desprotegida e discriminada (Neves e Pedrosa, 2007). Em suma, a terceirização e a desconcentração vêm-se tornando as novas formas mais ou menos disfarçadas de discriminação da força de trabalho, em que racismo e sexismo ganham novo espaço para se reproduzirem.

Nos tempos atuais, há uma nova informalidade em curso, resultado do processo de reorganização da economia em um contexto de ofensiva do capital sobre os custos de reprodução da força de trabalho, alterando profundamente as formas de contratação mesmo nos segmentos de ponta do capital. Isto não provoca necessariamente o desaparecimento da velha informalidade, que, mesmo nesta conjuntura de crescimento do emprego formal, continua ocupando grande parte da classe trabalhadora em postos de baixa produtividade, em níveis de subsistência e com carência de todo e qualquer tipo de proteção social.

Uma das atividades que mais absorve a mão de obra das mulheres atualmente é a prestação individual de serviços. Trata-se da venda direta de produtos de grandes empresas, de forma pulverizada, em todos os espaços em que as trabalhadoras constituem suas relações de sociabilidade, servindo, usualmente, como fonte de renda acessória dos setores mais precarizados da força de trabalho feminina. Na qualidade de “consultoras” autônomas, este contingente expressivo de mulheres atua como atravessador entre o consumidor final e as fábricas, assumindo todos os riscos em caso de inadimplemento do consumidor final. Em outros termos, o capital se apropria não só da força de trabalho destas mulheres, mas da teia de relações sociais em que elas se inserem (Beloque, 2007).

A esse elevado contingente de consultoras somam-se ainda as pequenas produtoras independentes, que realizam trabalho individual em casa, produzindo e vendendo aquilo que elaboram. Como se constitui em atividade descapitalizada, a produção é predominantemente manual, com usos isolados de máquinas que

em nada lembram um processo industrial. Como laboram em casa, estas mulheres trabalham todos os dias, por longas e extensas jornadas de trabalho, sem férias ou qualquer seguro social que as ampare em casos de lesão decorrente de acidente de trabalho. Como, em geral, não têm qualquer perspectiva de acumulação, raramente experimentam algum nível de expansão que lhes permita alterar qualitativamente suas próprias condições de trabalho. Como o dinheiro que percebem só lhes permite repor os meios de produção desgastados pelo tempo e garantir a subsistência da família, o recurso que elas recebem circula apenas como dinheiro, não como capital (Beloque, 2007).

Esse setor vem crescendo nos últimos anos, dado que a terceirização de serviços permitiu que parte considerável do trabalho despendido na sede das empresas³⁹ seja realizada no próprio domicílio, fazendo do espaço doméstico o *locus* de realização de parte significativa do trabalho ocupado pelas mulheres. Assim, se para parte das mulheres o seu confinamento ao espaço doméstico, em um primeiro momento, foi aprofundado pela separação entre casa e lugar de trabalho, as formas atuais assumidas pelo capital, por outro lado, reaproximaram e/ou transformaram a casa em um lugar de trabalho gerador de valores de troca. Embora setores tradicionais já vivenciassem este tipo de relação, este fenômeno tem propiciado aos setores de ponta do capital a apropriação, em maior intensidade, dos atributos das trabalhadoras desenvolvidos no âmbito das atividades reprodutivas, ao mesmo tempo que vem ampliando, sem qualquer controle, a carga de trabalho por elas despendida.

Essas atividades são, em geral, realizadas ora na forma assalariada, ora na forma autônoma, como mera prestação de serviços remunerada apenas pela tarefa realizada. Esta última forma é a principal responsável por sua expansão, motivo pelo qual se pode caracterizar o trabalho domiciliar a partir dos seguintes elementos (Neves e Pedrosa, 2007):

- a) exclusão dos/as trabalhadores/as dos benefícios da Seguridade Social e do rol de direitos instituídos pela legislação trabalhista;
- b) jornada de trabalho extensa e intensificada, dado que no espaço domiciliar o/a trabalhador/a não tem qualquer controle sobre o tempo despendido;
- c) renda variável e irregular, determinada pela própria variação da demanda;

39. Alguns setores vêm se destacando nesse processo – como o de confecções e calçados, que, utilizando poucas inovações tecnológicas, tem sustentado sua capacidade competitiva à base da flexibilização e descentralização do processo produtivo, reduzindo os custos com salários e encargos sociais. Este setor representa o modo como as mulheres vêm sendo integradas historicamente à base, entre outras coisas, da discriminação de sua força de trabalho. No geral, dentro deste mesmo setor, há mais mulheres sem carteira assinada que homens, maior número de mulheres subcontratadas como autônomas, concentração nas empresas de menor porte e menores remunerações (Neves e Pedrosa, 2007).

- d) capacidade reduzida de negociação com os/as contratantes e ausência de relação com os/as demais contratados/as da cadeia, o que torna difícil a barganha por melhores condições de trabalho;
- e) enorme dificuldade de mensurar o seu tamanho, dada a pulverização da rede de contratações e subcontratações, expandindo a rede de trabalhadores/as envolvidos/as em condições precárias de trabalho; e
- f) utilização predominante da força de trabalho feminina.

O domicílio passa, portanto, a ser um ponto de uma cadeia produtiva que pode ter escalas nacionais ou internacionais, resultado tanto da tentativa de extrair dividendos das competências de trabalhadores/as quanto da de buscar por regiões caracterizadas pelas baixas remunerações conferidas à força de trabalho. Assim, a expansão do trabalho domiciliar entre as mulheres, além de configurar o quadro de precarização acima descrito quanto às condições de trabalho e de acesso a direitos, acentua a exploração dúplice e triplíce do trabalho feminino.

4.2 Indicadores sobre mulheres brasileiras no mercado de trabalho na atualidade

A reflexão até aqui empreendida mostra-se de grande relevância para a leitura dos principais dados disponíveis sobre a inserção das mulheres no mercado de trabalho no Brasil, objeto de análise desta subseção.

Em 2012, 43,3 milhões de brasileiras com 10 anos ou mais de idade estavam trabalhando ou à procura de trabalho. Elas representavam cerca de 50% das mulheres nesta faixa de idade. Entre elas, 39,8 milhões, ou cerca de 92%, estavam ocupadas.

Colocar-se à disposição do mercado de trabalho ainda não é, portanto, uma realidade para milhões de brasileiras – muitas delas estudantes, aposentadas ou pensionistas, um número não precisamente apurado de donas de casa, de mulheres consideradas economicamente inativas que dedicam uma extensa jornada diária para garantir que os demais membros da família possam inserir-se no mercado de trabalho, estudar e viver em condições salutaras. Em 2012, 26,9 milhões de brasileiras com 18 anos ou mais de idade não estudavam, nem trabalhavam – não estavam à procura de emprego, nem tinham renda do trabalho. Somente cerca de 27% delas eram aposentadas. Este imenso grupo é, sem dúvida, uma boa aproximação do universo de “donas de casa” no Brasil.⁴⁰ Estas mulheres respondem pela importante função de reprodução da força de trabalho, de reprodução social, como apontado anteriormente. Seu trabalho, no entanto, não é considerado como tal e não é contabilizado nas contas nacionais.

40. A título de comparação, nas mesmas condições, havia 9,5 milhões de homens, no entanto, 70% eram aposentados.

O cálculo do produto interno bruto (PIB) nacional considera todos os bens e serviços finais produzidos no Brasil a cada ano. Além de todos os bens e serviços com valor de mercado dado, são considerados também serviços não mercantis, entre eles o trabalho doméstico remunerado. Leva em conta, ainda, o que é produzido para o próprio consumo ou construído para o próprio uso. Adicionalmente, imputa valores de aluguéis a imóveis, por interpretar que os imóveis geram um serviço de ocupação. Todos estes elementos, apontados por Melo, Considera e Di Sabbato (2007), reforçam a possibilidade de que se contabilize também o trabalho doméstico não remunerado, realizado majoritariamente por mulheres. A magnitude deste trabalho pode ser dimensionada por meio de levantamentos sobre o tempo dedicado a estas atividades,⁴¹ sendo as metodologias de cálculo as mais diversas.

O argumento apresentado pelas feministas para que isso não seja feito é a prevalente desvalorização do trabalho feminino, seja ele produtivo, seja reprodutivo.⁴² De fato, a valorização social e econômica do trabalho feminino, em geral, e doméstico, em particular, é antiga bandeira do movimento e ponto de debate entre economistas feministas.

A articulação entre a responsabilização feminina pelas atividades de reprodução e a inserção das mulheres no mercado de trabalho dá-se sob diferentes formas. A primeira delas é a barreira à própria entrada no mercado de trabalho, traduzida pelas reduzidas taxas de participação feminina e as mais elevadas taxas de desocupação entre as mulheres. A segunda forma de articulação são as limitações impostas às mulheres trabalhadoras, que se traduzem em vínculos mais precários, jornadas mais reduzidas, dificuldade de ascensão profissional, reduzida presença em cargos de direção e, conseqüentemente, menores rendimentos. Neste campo, a visão da trabalhadora, antes e acima de tudo, como mãe/filha/esposa e com responsabilidades familiares contraposta a uma visão de “trabalhador ideal”, do sexo masculino e com disponibilidade integral para o trabalho, alia-se às reais restrições encontradas pelas mulheres. A discriminação encontra a realidade e a reforça.

As atividades domésticas naturalizadas como femininas traduzem-se, ainda, nos caminhos profissionais trilhados por muitas mulheres. A consequência disso é a presença majoritária de mulheres em profissões relacionadas aos cuidados. E, por fim, tem-se o trabalho doméstico remunerado, já abordado anteriormente, que articula trabalho produtivo e reprodutivo não somente por constituir uma

41. A partir de pesquisas de uso do tempo, diferentes localidades têm produzido as chamadas “contas satélite”, que incluem o trabalho doméstico não remunerado. Algumas referências são o Canadá e a Austrália.

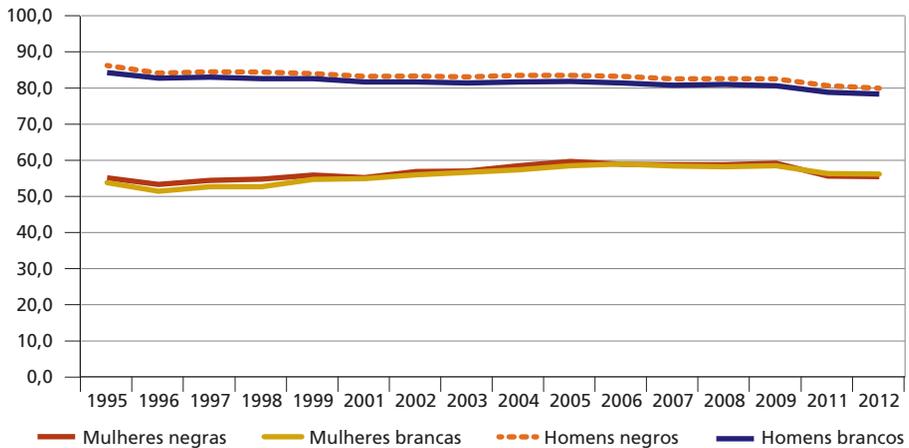
42. Como se apontou preliminarmente na parte anterior, essa dicotomia também é objeto de controvérsia: o trabalho voltado para a reprodução social também pode ser considerado produtivo na medida em que gera um indispensável serviço para a sociedade, apesar de não implicar trocas mercantis e não ser realizado no âmbito do mercado. Um extenso debate vem ocorrendo entre economistas acerca do caráter produtivo do trabalho doméstico. Gelinski e Pereira (2005) apresentam um breve apanhado desta literatura.

importante ocupação das mulheres brasileiras, mas também por viabilizar a entrada de muitas profissionais – aquelas que contratam trabalhadoras domésticas – no mercado de trabalho. A delegação do trabalho doméstico, tido como atribuição feminina, para uma trabalhadora remunerada reforça a responsabilização feminina, permite uma acomodação que exclui o compartilhamento intrafamiliar e entre sexos das tarefas domésticas e cria um grande abismo entre mulheres trabalhadoras, que é mitigado por relações de afeto e de cordialidade. Por tudo isso e por ocupar um importante contingente de trabalhadoras, o emprego doméstico é emblemático e merece análises detidas.

A partir do gráfico 4, serão apresentados os indicadores mais recentes do mercado de trabalho brasileiro que traduzem os principais obstáculos ainda enfrentados pelas mulheres. O primeiro deles, como apontado acima, é a possibilidade de participar do mercado de trabalho, em que o diferencial de gênero é marcante.

GRÁFICO 4

Taxa de participação das pessoas de 16 anos ou mais de idade, por sexo e cor/raça – Brasil (1995 a 2012)



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: 1. A PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010.

2. Em 2004, a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá.

3. A população negra é composta por pretos e pardos.

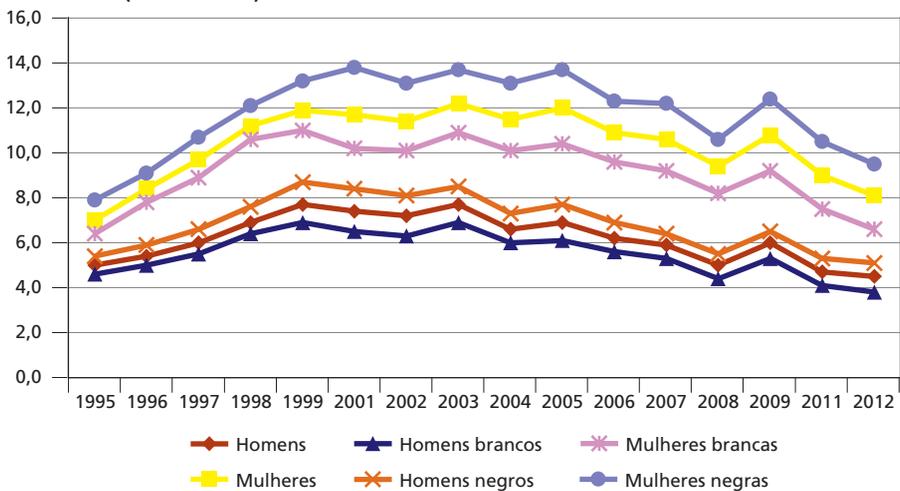
Branças e negras apresentam taxas de participação bastante próximas, assim como brancos e negros. Mas a distância entre homens e mulheres, apesar de ter diminuído um pouco nas últimas décadas, ainda é muito significativa. As mulheres parecem ter atingido um teto de participação no mercado de trabalho. Apesar de um ligeiro crescimento no período mais recente, a grande inserção

ocorrida no último quarto do século passado arrefeceu-se. Com isso, atualmente ainda há um enorme contingente de mulheres em idade ativa que segue fora do mercado de trabalho, evidência de que este movimento encontra limitações de difícil transposição.

E, quando entram no mercado de trabalho, as mulheres parecem se deparar com mais dificuldades para encontrar um posto: a taxa de desocupação feminina é persistentemente superior à dos homens, como pode ser visto no gráfico 5. Este mostra ainda que, no caso da taxa de desocupação, as inflexões ocorridas no mercado de trabalho ao longo de mais de quinze anos não alteram as distâncias existentes entre homens brancos e negros, nem entre mulheres brancas e negras, sendo que estas últimas são o grupo com a inserção mais precarizada. A taxa de desocupação é somente um dos indicadores que reflete a dupla discriminação, de gênero e de raça.

GRÁFICO 5

Taxa de desocupação da população de 16 anos ou mais de idade, por sexo e cor/raça – Brasil (1995 a 2012)



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: 1. A PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010.

2. Em 2004, a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá.

3. A população negra é composta por pretos e pardos.

Um terceiro indicador tradicional que informa sobre as diferenças na inserção laboral de homens e mulheres é a jornada de trabalho. Em 2012, as mulheres ocupadas com 16 anos ou mais de idade tinham uma jornada média de 36,1 horas semanais na ocupação principal, enquanto a jornada masculina era de 42,2 horas. Na comparação entre grupos do mesmo sexo, mulheres e homens brancos tinham jornadas

superiores a mulheres negras e homens negros. Tradicionalmente, uma jornada de trabalho reduzida, ao contrário do que poderia significar, está relacionada a mais precariedade, renda insuficiente e discriminação. Os grupos que têm jornadas de trabalho menores, em geral, são aqueles mais mal posicionados na escala social e que por isso desejariam trabalhar mais se lhes fosse possível.

Cabe lembrar, contudo, como apontado anteriormente, que há todo um investimento do movimento feminista ao redor do mundo – que, inclusive, começa a colher alguns frutos ao promover alterações nos conceitos que subsidiam a construção de estatísticas nacionais sobre mercado de trabalho – no sentido de ampliar o conceito de trabalho, incorporando a ele as atividades domésticas. Comparando-se a jornada total de trabalho de homens e mulheres, o quadro anterior se altera significativamente; na verdade, se inverte: enquanto os homens têm uma carga global de 46,9 horas médias semanais, as mulheres trabalham 54,9 horas.⁴³ Estes dados refletem a imbricação, no caso das mulheres, entre trabalho produtivo e reprodutivo, pois o fato de serem elas majoritariamente as responsáveis pela realização dos afazeres domésticos tem consequências diretas na forma como se inserem, ou não, em uma atividade remunerada.

A distribuição de homens e mulheres por posição na ocupação e por setor de atividade econômica reflete como o sexo persiste como um importante determinante no mercado de trabalho.

TABELA 2
Distribuição da população ocupada com 16 anos ou mais de idade, por sexo, segundo posição na ocupação – Brasil (2012)
 (Em %)

Posição na ocupação	Masculino	Feminino
Funcionário público/militar	5,4	10,2
Empregado com carteira assinada	42,7	35,9
Empregado sem carteira assinada	17,0	12,1
Conta própria	24,8	15,6
Empregador	4,7	2,6
Empregado doméstico	0,9	14,7
Outros ¹	4,5	8,9
Total	100,0	100,0

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disc/Ipea.

Nota: ¹ Outros: trabalhadores/as na produção para o próprio consumo, trabalhadores/as na construção para o próprio uso e trabalhadores/as não remunerados/as.

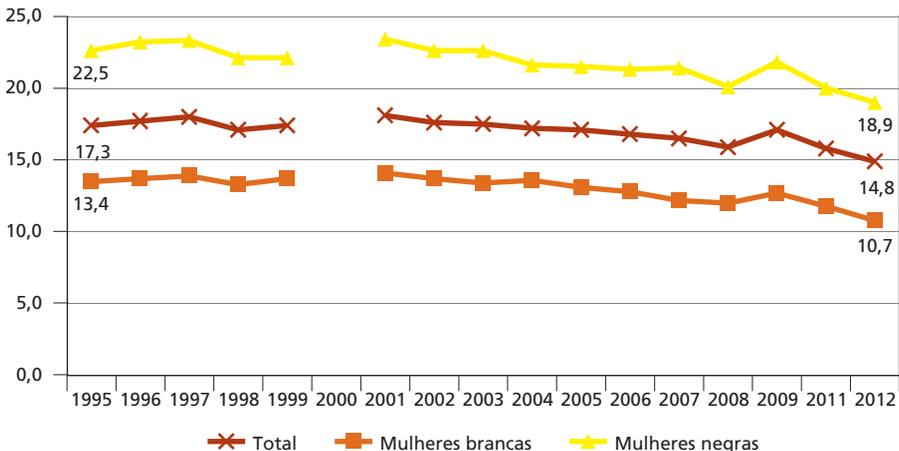
43. Essa é a soma do tempo despendido na ocupação principal e nos afazeres domésticos.

A importância do emprego doméstico para as mulheres imprime uma configuração diferenciada à sua distribuição por posição na ocupação, que também aponta a maior presença feminina nas ocupações precarizadas sem remuneração e menor entre empregadores/as. A relevância do emprego público para as mulheres, por sua vez, vem sendo relacionada aos seguintes fatores: *i*) os filtros de entrada mais impessoais eliminariam boa parte das discriminações de gênero para a admissão de mulheres a estes postos; *ii*) a maior presença de mulheres em setores como educação e saúde, que geram muitos empregos públicos; e *iii*) supostamente, uma maior procura pelas mulheres por postos públicos, devido à maior estabilidade e garantia de direitos, o que facilitaria a conciliação entre trabalho e vida familiar.

No caso do emprego doméstico, um movimento recente chama atenção: em 2012, 14,8% das mulheres ocupadas eram trabalhadoras domésticas, mas esta proporção é a menor das últimas duas décadas, como pode ser visto no gráfico 6. Entre as mulheres negras ocupadas, 18,9% estavam no emprego doméstico em 2012; entre as brancas, esta proporção já era de 10,7%.

GRÁFICO 6

Proporção de trabalhadoras domésticas no total de ocupadas – Brasil (1995-2012)
(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A redução da proporção de trabalhadoras domésticas foi acompanhada de um considerável aumento de empregadas com carteira assinada – movimento que ocorreu no mercado de trabalho brasileiro nos últimos anos, tanto para mulheres quanto para homens. Elas eram 24% das ocupadas em 1995 e 36% em 2012. Comparativamente, os homens com carteira assinada passaram, no mesmo período,

de 34,1% para 42,7%, isto é, um importante aumento, mas em uma magnitude inferior à observada entre as trabalhadoras. A melhoria geral do mercado de trabalho explica em grande parte este movimento.

Em relação estreita com a distribuição por posição na ocupação, na distribuição por setor de atividade chama atenção a importância dos serviços sociais para o emprego feminino. Entre 2002 e 2012, houve uma ligeira queda, equivalente a um ligeiro aumento no caso do peso do emprego no comércio. Já a ocupação agrícola vem caindo para homens e mulheres ao longo dos últimos anos – em 2002, ocupava 22,2% dos homens e 15,8% das mulheres; dez anos depois, estes números eram 17,3 e 9,8. No caso da indústria, há um movimento inverso entre os sexos: diminui a importância para os trabalhadores homens – em 1995, 17,2% dos ocupados estavam neste setor da economia e em 2012, 15,6%; e entre as mulheres, passa-se de 9,1% para 11,9%. Contudo, trata-se de alterações tímidas para um período de mais de quinze anos.

TABELA 3

Distribuição da população ocupada com 16 anos ou mais de idade, por sexo, segundo setor de atividade – Brasil (2012)
(Em %)

Setor de atividade	Masculino	Feminino
Administração pública	5,7	5,4
Agrícola	17,3	9,8
Comércio	18,0	17,4
Indústria	15,6	11,9
Construção civil	14,9	0,6
Serviços auxiliares ¹	12,1	8,0
Serviços sociais ²	4,8	32,4
Outras atividades ³	11,7	14,5
Total	100,0	100,0

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/lpea.

Notas: ¹ Serviços auxiliares: alojamento, alimentação, transporte, comunicação e armazenagem.

² Serviços sociais: serviços sociais, domésticos, educação e saúde.

³ Outras atividades: outras atividades, outros serviços coletivos, sociais e pessoais e atividades mal definidas.

Além de refletir uma divisão sexual do trabalho, a desigual distribuição por setor de atividade também está relacionada à menor renda alcançada pelas mulheres em suas ocupações, que são, em geral, aquelas menos valorizadas socialmente. A tabela 4 apresenta a renda média do trabalho, por setor de atividade, para homens e mulheres e ainda com o recorte de cor/raça. Mais uma vez, confirma-se a hierarquia existente no mercado de trabalho, na qual os homens brancos estão no topo e as mulheres negras, na base. Curiosamente, o único setor de atividade

no qual a remuneração das mulheres supera a dos homens é a construção civil, que responde por somente 0,6% dos postos ocupados por mulheres. No setor de atividade mais “feminizado”, a grande categoria “serviços sociais”, que engloba inclusive o emprego doméstico, o rendimento masculino é mais que o dobro do feminino (R\$ 2.307,20 contra R\$ 1.111,20). Isto demonstra que mesmo nas categorias profissionais em que há mais mulheres, os homens têm posições mais privilegiadas e recebem maiores salários.

TABELA 4

Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade, por sexo e cor/raça, segundo setor de atividade – Brasil (2012)
(Em R\$)

Setor de atividade	Masculino		Feminino	
	Branco	Negro	Branca	Negra
Administração pública	3.094,3	2.033,3	2.559,4	1.471,4
Agrícola	1.106,9	481,4	237,8	115,7
Comércio	1.925,1	1.151,4	1.238,0	808,8
Indústria	2.074,2	1.325,5	1.195,3	790,1
Construção civil	1.645,9	1.078,3	2.177,7	993,1
Serviços auxiliares ¹	1.861,4	1.259,4	1.335,1	804,1
Serviços sociais ²	2.922,2	1.646,7	1.402,8	850,3
Outras atividades ³	3.016,0	1.523,5	1.746,9	1.015,2
Total	2.072,5	1.139,5	1.377,9	795,4
	1.568,4		1.085,9	

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Serviços auxiliares: alojamento, alimentação, transporte, comunicação e armazenagem.

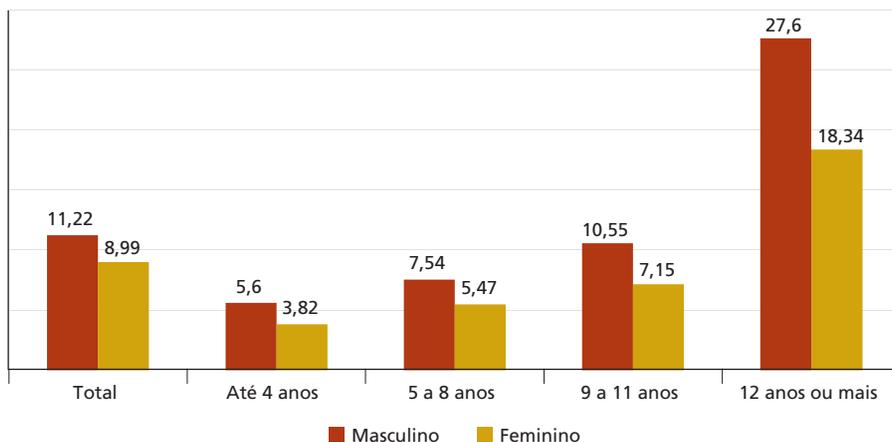
² Serviços sociais: serviços sociais, domésticos, educação e saúde.

³ Outras atividades: outras atividades, outros serviços coletivos, sociais e pessoais e atividades mal definidas.

Somam-se à colocação no mercado de trabalho – setor de atividade e forma de contrato – as capacidades do indivíduo, em geral, medidas pelo tempo de experiência de trabalho e pelo nível de escolaridade. A escolaridade do trabalhador é historicamente um importante determinante do rendimento do trabalho, o que se confirma pelos dados do gráfico 7. No entanto, o peso do determinante *sexo* mostra-se muito relevante, pois, apesar de mulheres mais escolarizadas receberem rendimentos mais elevados que mulheres menos escolarizadas, homens e mulheres com a mesma escolaridade apresentam importantes diferenciais de renda, e isto se agrava entre os/as mais escolarizados/as.

GRÁFICO 7

Rendimento-hora médio no trabalho principal da população ocupada com 16 anos ou mais de idade, por sexo e grupos de anos de estudo – Brasil (2012)



Fonte: IBGE (2013).

Para homens e mulheres, uma escolaridade mais alta significa também maiores chances de estar no mercado de trabalho. No caso delas, contudo, a escolaridade tem uma relevância muito mais evidente: enquanto entre aquelas com até oito anos de estudo 39,5% estavam ocupadas em 2012, entre as mulheres com doze anos ou mais de estudo, 73,7% trabalhavam.

Há de se analisar, finalmente, o trabalho realizado para o mercado no espaço doméstico. Muitas das configurações de trabalho encontradas na atualidade são de difícil captação por parte das pesquisas oficiais. Diante disto, é possível tão somente se aproximar do quantitativo de trabalhadores e trabalhadoras envolvidos/as em atividades remuneradas feitas no domicílio, e, ainda assim, não fica muito claro o tipo de vínculo que possuem, se se trata de assalariamento ou terceirização disfarçada, entre outras questões. Uma primeira análise dos dados disponíveis sinaliza que, de fato, há uma questão de gênero quando se fala deste tipo de trabalho. Em 2012, do total de mulheres ocupadas (39,8 milhões), cerca de 7% trabalhavam no próprio domicílio; no caso dos homens, esta proporção é de 1,8%. A imensa maioria destes/as trabalhadores/as é considerada “conta própria” e possui renda de até um salário mínimo. No total de mulheres ocupadas, cerca de 30% recebia como renda do trabalho principal até um salário mínimo; entre aquelas ocupadas como conta própria, esta proporção sobe para 50%; e no caso daquelas ocupadas como conta própria que trabalhavam no próprio domicílio, 61% concentrava-se nesta faixa de renda. Estes números sugerem grande precariedade e indicam que o trabalho por conta própria no domicílio parece se configurar

como um arranjo das trabalhadoras que se responsabilizam pelos afazeres domésticos, pelos trabalhos de cuidado e que se inserem no mercado de trabalho de forma extremamente frágil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, vale frisar, como pondera Saffioti (2009), que patriarcado, racismo e capitalismo são faces articuladas que compõem um modo específico de produção e reprodução da vida, mas que concretamente assume configurações diversas, não se apresentando aos sujeitos como um grande bloco monolítico que conforma as experiências, dando-lhe sentido único. Embora o patriarcado seja historicamente anterior ao capitalismo, a forma capital agudiza e instrumentaliza as opressões, em uma relação de sobredeterminação que, no entanto, não dissolve as suas especificidades. Embora sejam inseparáveis, cada um preserva uma autonomia relativa em face do outro. Esta relação supõe pensar o sistema de classes sociais para além das relações econômicas; o patriarcado, por sua vez, não pode ser pensado como mera ideologia ou sistema de dominação política.

Nesse contexto, a divisão sexual do trabalho subordina e subalterniza as mulheres aos homens no mundo do trabalho, subordinando a reprodução à produção, representando-as ideologicamente como instâncias separadas e autônomas entre si; o privado está atravessado pelas relações sociais de produção e com ela se relaciona.

Embora mulheres de distintas classes sociais estejam submetidas a um regime patriarcal de opressão, as condições concretas de existência das mulheres que compõem as classes populares as expõem a experiências muito peculiares. Em suma, as mulheres não compartilham a mesma opressão ou as mesmas relações de exploração. O que as unifica é a luta contra o sexismo, o patriarcado e a misoginia (Bairros, 1995).

REFERÊNCIAS

BAIRROS, L. Nossos feminismos revisitados. **Revista estudos feministas**, v. 3, n. 2, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/TDbg3B>>.

BELOQUE, L. D. **A cor do trabalho informal**: uma perspectiva de análise das atividades informais. 2007. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2007.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Apresentação – mulher, viver sem violência. **SPM**, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/xTHB0R>>.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SEPM, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/ubvDZY>>.

_____. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do Artigo 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/aNpNtX>>.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 478, de 19 de março de 2007. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponível em: <<http://goo.gl/jGU2kL>>.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/EPTL5E>>.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 478, de 14 de abril de 2010. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/jGU2kL>>.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 478-A, de 2010, do sr. Carlos Bezerra, que revoga o parágrafo único do Art. 7º da Constituição Federal, para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre empregados domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/DGvvyF>>.

_____. Decreto nº 8.030, de 20 de junho de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e remaneja cargos em comissão. Brasília: Presidência da República, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/R33rVY>>.

_____. Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013. Altera a redação do parágrafo único do Artigo 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Brasília: Congresso Nacional, 2013b.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: 2013-2015**. Brasília: SPM, 2013c. Disponível em: <<http://goo.gl/JPbEYc>>.

_____. Ministério do Trabalho. **Governo entrega proposta de regulamentação do trabalho doméstico**. Brasília: MTE, 2013d. Disponível em: <<http://goo.gl/aJNtc3>>.

_____. _____. Portaria nº 448, de 3 de abril de 2013. Brasília: MTE, 2013e. Disponível em: <<http://goo.gl/YZSaV9>>.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 224, de 2013. Brasília: Congresso Nacional, 2013f. Disponível em: <<http://goo.gl/A8NJgW>>.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2012**. Brasília: TSE, 2013g. Disponível em: <<http://goo.gl/utJc5a>>.

BRUMER, A. O sexo da ocupação: considerações teóricas sobre a inserção da mão de obra feminina na força de trabalho. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 3, n. 8, p. 20-38, out. 1988.

CAMPANHA pelo fim do imposto sindical nas redes sociais. **CUT**, 3 abr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/WkPcfH>>.

D'INCAO, M. A. Mulher e família burguesa. *In*: DEL PRIORE, M.; PINSKY, C. B. (Coords.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012.

FALCI, M. K. Mulheres do Sertão nordestino. *In*: DEL PRIORE, M.; PINSKY, C. B. (Coords.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 7. ed. São Paulo: FBSP, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/Wp9j04>>.

FENATRAD – FEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES E TRABALHADORAS DOMÉSTICAS DO BRASIL. **Carta aberta sobre o Projeto de Lei do Senado nº 224, de 2013**. Salvador: FENATRAD, 17 jul. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/cBRvwd>>.

FONSECA, C. Ser mulher, mãe e pobre. *In*: DEL PRIORE, M.; PINSKY, C. B. (Coords.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma síntese das condições de vida da população brasileira 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. (Série Estudos e Pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica). Disponível em: <<http://goo.gl/DYhIkM>>.

GELINSKI, C. R. O.; PEREIRA, R. S. Mulher e trabalho não remunerado. **Mulher e trabalho**, Rio Grande do Sul, 2005, v. 5. Disponível em: <<http://goo.gl/gqbQRD>>.

GRAHAM, S. L. **Proteção e obediência**: criadas e seus patrões no Rio de Janeiro (1860-1910). São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 15, mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/w0eO3x>>.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, n. 19, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/m78FNs>>.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, n. 20, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/6OwfC6>>.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, n. 21, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/V7jX4e>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA *et al.* **Retrato das desigualdades de gênero e raça.** 4. ed. Brasília: Ipea, 2011.

KOFES, S. Entre nós mulheres, elas as patroas e elas as empregadas. *In:* ARANTES, A. A. *et al.* **Colcha de retalhos:** estudos sobre a família no Brasil. 3. ed. Campinas: Editora UNICAMP, 1994.

MELO, H. P.; CONSIDERA, C. M.; DI SABBATO, A. Os afazeres domésticos contam. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3 (31), dez. 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/t2366618/Downloads/06_Hildete2.pdf>.

LOPEZ, F.; SÁ E SILVA, F. **Pesquisa:** valores e estrutura social no Brasil. *In:* SEMINÁRIO VALORES E CIDADANIA. Brasília: Ipea, nov. 2012.

MINISTÉRIO Público busca atuação integrada para punir agressor e amparar vítima de violência sexual. **Compromisso e atitude**, n. 4, nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/3EcXWh>>.

NASCIMENTO, B. A mulher negra no mercado de trabalho. *In:* RATTS, A. **Eu sou atlântica:** sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento. São Paulo: Instituto Kuanza; Imprensa Oficial, 2006.

NEVES, M. A.; PEDROSA, C. M. Gênero, flexibilidade e precarização: o trabalho a domicílio na indústria de confecções. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 11-34, jan./abr. 2007.

PINHEIRO, L. **Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres:** possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, 2011. (Nota Técnica, n. 8).

PINHEIRO, L.; GONZALEZ, R.; FONTOURA, N. **Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil.** Brasília: Ipea, ago. 2012. (Nota Técnica, n. 10).

PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/SQTExz>>.

RAGO, M. Trabalho feminino e sexualidade. *In:* DEL PRIORE, M.; PINSKY, C. B. (Coords.). **História das mulheres no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2012.

SAFFIOTI, H. I. B. **Ontogênese e filogênese do gênero**: ordem patriarcal de gênero e violência masculina contra mulheres. Rio de Janeiro: Flacso, 2009. (Série Estudos e Ensaios). Disponível em: <<http://goo.gl/4Ya3ho>>.

SOIHET, R. Mulheres pobres e violência no Brasil urbano. *In*: DEL PRIORE, M.; PINSKY, C. B. (Coords.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012.

SOUZA, M. **As lutas feministas nas ruas**: o complexo encontro das opressões. Brasília, 2013. No prelo.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANDEIRA, L. Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 2, p. 401-438, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/WB1EyF>>. Acesso em: 29 maio 2012.

OLIVEIRA, R. T. S. Estatísticas de violência doméstica no Brasil: possibilidades de análise. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO – DIÁSPORAS, DIVERSIDADES, DESLOCAMENTOS, 9. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/GQplTF>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

OMS – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Dando prioridad a las mujeres**: recomendaciones éticas y de seguridad para la investigación sobre la violencia doméstica contra las mujeres. Ginebra: OMS, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/dPVoQD>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

VENCO, S. Quando o trabalho adoce: uma análise sobre o teleatendimento. **Revista de gestão integrada em saúde do trabalho e meio ambiente**, São Paulo, v. 3, n. 3, ago./dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/4xx45c>>. Acesso em: 9 dez. 2012.

_____. A história e a atualidade da compressão do tempo e do espaço. *In*: ARAÚJO, E.; DUQUE, E. **Tempos sociais e o mundo contemporâneo**. Um debate para as ciências sociais e humanas. Braga: CECS, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/1joeJr>>. Acesso em: 9 dez. 2012.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012**. Atualização: homicídios de mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: Flacso, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ImNIgn>>.

WALLERSTEIN, I. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

TRABALHO E CIVILIZAÇÃO

José Celso Cardoso Júnior¹

1 PROBLEMATIZAÇÃO

Considerado por muitos como uma maldição dos deuses (como penitência) ou simplesmente como um mal necessário (para obter o sustento com as próprias mãos), o fato é que o trabalho se converteu, para a humanidade, no mesmo que o capital para o modo de produção capitalista.

Historicamente, sobretudo com o advento e quase universalização deste modo de produção e distribuição/acumulação da riqueza social, o trabalho é a fonte de existência e a razão de vida para a imensa maioria dos homens comuns. É condição inescapável de sobrevivência individual e de reprodução familiar e social da espécie humana.

Grosso modo, a razão para tanto decorre, fundamentalmente, do fato de a categoria *trabalho* ser, especialmente em um regime capitalista, a categoria-chave, econômica e sociológica, para garantir, sobretudo em contextos extremamente desiguais e heterogêneos como o brasileiro:

- *sustento individual ou familiar, além de sociabilidade básica, à população*, por meio do acesso à renda e à esfera pública que o trabalho propicia;
- *sustentação econômica mínima ao PIB*, por meio da amplitude e profundidade potenciais do seu mercado consumidor interno; e
- *sustentabilidade financeira intertemporal a todo o sistema brasileiro de proteção social, em particular aos sistemas previdenciários públicos*, direta ou indiretamente contributivos, pelo peso que as fontes de financiamento direto (ancoradas no trabalho) ou mesmo indireto (regressivamente ancoradas na tributação sobre o consumo, mas legalmente vinculadas ao orçamento da seguridade social) possuem no Brasil.

Desse modo, não poderia ser mais oportuna a escolha do trabalho como tema transversal dos capítulos que compõem esta edição especial do Boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, em especial, considerando-se que,

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. E-mail: <josecelso.cardoso@ipea.gov.br>.

em 2013, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) completou 70 anos de sua aprovação e a Constituição Federal de 1988 (CF/88), 25 anos de sua promulgação. Tanto em uma como em outra, o direito ao trabalho digno (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho – OIT) aparece como elemento estruturante da sociedade.

Não obstante, após todos esses anos de vigência da CLT e da Constituição que estatuiu o trabalho como direito (artigos 6º e 7º, no capítulo Dos Direitos Sociais) e a cobertura previdenciária universal como princípio, entre um terço e quase metade dos trabalhadores brasileiros (a depender dos critérios utilizados para o cálculo) encontra-se ainda sem qualquer acesso a ambos. A melhora dos indicadores relativos ao emprego, observada entre 2003 e 2013, ainda não se traduziu em mudança sensível deste quadro de desproteção social, que resulta, fundamentalmente, do descompasso entre as condições sociolaborais da população e a concepção predominantemente contributiva que ainda ancora os critérios de acesso e o próprio plano de benefícios da Seguridade Social brasileira.²

Dessa forma, é possível afirmar que, a despeito dos impactos altamente positivos engendrados tanto pela CLT quanto pela CF-88, a questão social brasileira segue encontrando expressão atual no grande peso representado ainda pelo setor de subsistência no campo e de um igualmente grande setor urbano de pessoas não inseridas nos mundos do trabalho e da proteção de maneira minimamente estruturada e regulamentada.³

Mesmo com as garantias de proteção laboral e social paulatinamente em incorporação pela sociedade de mercado no Brasil, a ausência de outras reformas profundas impossibilitou o surgimento de uma estrutura secundária mais ousada de transferências e repartição no país, capaz de reverter o caráter concentrador dominante (Pochmann, 1995; 2013). Ao longo dos anos, o Brasil deixou de realizar reformas na sua estrutura fundiária, estimulando ampla transferência de população do campo para cidades e, por consequência, consolidando o funcionamento de um mercado de trabalho com grande excedente de mão de obra. Além disto, até hoje não se efetivou reforma tributária adequada, mantendo-se inalterado tanto o estoque quanto o fluxo da renda gerada para as camadas mais privilegiadas

2. Este texto trata apenas com as relações entre mundo do trabalho e proteção social previdenciária. Desta maneira, por razões meramente operacionais, não fazem parte do conceito restrito de (des)proteção social as ocorrências próprias das áreas da saúde, educação, cultura, transporte coletivo urbano, saneamento, habitação, segurança pública, direitos humanos etc., ainda que o autor seja totalmente fiel à ideia de incluir estas e outras possíveis dimensões da vida social contemporânea no cômputo dos elementos que mais bem expressam a noção de proteção social ampla, certamente ancorada na ideia forte dos direitos de cidadania, ética e justiça social. Para uma visão abrangente das políticas sociais e suas relações com a distribuição de renda e com o crescimento econômico no Brasil, mormente em período recente, ver Castro (2013).

3. Já sobre o padrão ou padrões de regulação do trabalho no Brasil, incluindo discussões sobre a inserção produtiva das pessoas no mundo do trabalho, há literatura ampla sobre o assunto. Em especial, ver Baltar e Krein (2013), que inclusive citam alguns dos estudos recentes mais importantes sobre o tema no país.

da sociedade, e pouco se avançou na constituição de um arcabouço de proteção social de boa qualidade para segmentos amplos da população.

O assalariamento formal-legal, sancionado pelo Estado, foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada (bem como a principal barreira à entrada) das pessoas na proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito a situações de inatividade. E a despeito de um movimento gradual de ampliação da proteção social no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica estrita do assalariamento formal,⁴ ainda há, evidentemente, vazios de proteção social para segmentos expressivos de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não agrícolas.

Isso posto, a reversão desse descompasso e das lacunas protetivas que ele enseja são o norte deste pequeno ensaio. Do ponto de vista técnico, este descompasso é algo que tem se mostrado – pelo menos desde a última década – plenamente factível. Prova disso é que a primeira década do novo milênio, particularmente o período 2003-2013, cumpriu – entre outras – função didática nos embates acadêmico e político brasileiros. Após praticamente 25 anos de dominância ideológica liberal e tentativas – em vários campos da vida social e econômica – de implementação de diretrizes e soluções desregulamentadoras, privatistas e internacionalizantes, com resultados pífios ou nefastos sobre indicadores e variáveis clássicas do comportamento macroeconômico e do mercado de trabalho nacional, houve em período recente a contestação empírica e teórica da alegada supremacia daquelas formulações.

Embora grande parte dessas diretrizes não tenha sido plenamente revertida, e considerando ainda a influência benéfica do cenário internacional (sobretudo entre 2000 e 2008) para os resultados domésticos favoráveis em termos macroeconômicos e laborais, comprovou-se, na prática, que o núcleo duro do padrão brasileiro de proteção social, ancorado historicamente no modelo contributivo e no binômio trabalho-proteção social, é altamente dependente – em termos de sua sustentabilidade institucional e financeira – de dinâmica produtiva pujante e virtuosa, praticamente impossível de ser obtida por obra e graça das forças de mercado.

Com isso, sugere-se que as maiores dificuldades para a efetivação do trabalho como direito bem como para uma efetiva universalização da proteção social no Brasil são de outra ordem. A discussão que vem sendo travada entre distintas concepções

4. É o caso dos direitos laborais e previdenciários para os trabalhadores oriundos do mundo rural, bem como o de algumas políticas de proteção ao trabalhador (intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito popular) e das políticas de orientação agrária e fundiária. Mas, também nestes casos, a referência da política – ou o critério de justiça para a provisão de proteção social – é a comprovação de vinculação das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil, em suas variadas e heterogêneas formas.

a respeito da Seguridade Social em geral, e da Previdência Social em particular, é reflexo da disputa entre diferentes setores sociais e econômicos pelos recursos que a ela aportam e/ou dela recebem. E, neste embate, a correlação de forças tem sido, historicamente, desfavorável à população trabalhadora. Como resultado desta situação, o debate corrente contém ainda todas as distorções que a referida situação provoca na percepção de segmentos importantes da opinião pública. Isto se reforça pelo fato de a Seguridade Social brasileira encontrar-se na estratégica e paradoxal situação de ser, de um lado, espelho da sociedade e do Estado brasileiros, e de outro, o principal contraponto a tais iniquidades, e em cuja superação tem papel-chave.⁵

Assim, criar as condições políticas necessárias à mudança dessa correlação é algo que só pode ser feito pela própria *classe-que-vive-do-trabalho* (Antunes, 1999), diretamente ou por meio de seus representantes. É possível, todavia, delinear algumas bases progressistas e inclusivas da reforma que a Seguridade Social necessita – em especial o seu eixo previdenciário – para cumprir a função que a origina e que justifica sua existência: amparar esta população nas circunstâncias que a impeçam de obter, pelo trabalho digno, o próprio sustento.

2 PRINCIPAIS REFERÊNCIAS E ABORDAGENS

Desde a promulgação da CF-1988, há, no Brasil, *grosso modo*, dois projetos políticos em disputa no debate corrente. De um lado, embora com força partidária aparentemente menor na conjuntura atual, coloca-se ainda em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e internacionalizante, que vivenciou melhores dias na década de 1990.⁶

De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da universalização integral da proteção social. Esta opção depende, entretanto, de um paradigma de financiamento público de tipo e monta tal a prescindir, no limite, do padrão salarial diretamente contributivo para de fato se viabilizar.⁷

Em outras palavras: dada a particular estrutura de desigualdades sociais e econômicas do país, não basta que os gastos sociais sejam redistributivos para se avançar na eficácia das políticas públicas; é preciso também que sua forma de financiamento possua

5. Esse duplo caráter manifesta-se, por exemplo, na relação entre a Previdência e os trabalhadores rurais. Por um lado, a previdência os trata como cidadãos de segunda classe (no bojo desta discussão, o Movimento de Mulheres Camponesas incluiu entre suas reivindicações recentes “humanizar o atendimento do INSS”). Por outro, o reconhecimento de sua condição de “portadores de direitos”, com o piso previdenciário atrelado ao salário mínimo, ampliou, simbólica e materialmente, seu grau de cidadania.

6. Para a visão liberal, ver Bacha e Schwartzman (2011), além de Giambiagi e Porto (2013).

7. Para uma visão alternativa, de inspiração estruturalista-desenvolvimentista, ver Krein *et al.* (2013), além de Fagnani e Fonseca (2013).

alta dose de progressividade na tributação, sobretudo sobre o patrimônio e os fluxos de renda real e financeira da coletividade. Todavia, embora tenhamos que lutar o tempo todo em prol deste paradigma alternativo de financiamento público, a ponto de um dia – quiçá – poder prescindir do modelo estritamente contributivo como pilar principal de sustentação da proteção social no Brasil,⁸ é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes no mundo para uma reforma tributária de tal monta estão ainda mui distantes das condições mínimas necessárias à sua consecução.

Não obstante, constata-se haver instrumentos de ação e capacidade operativa suficientes nos aparelhos de Estado hoje existentes no Brasil para ativação econômica e laboral em prol de estratégia mais robusta e duradoura de desenvolvimento com inserção social pelo trabalho (Cardoso Júnior, 2013). Mas é justamente por isto que o esforço envolvido no enfrentamento da questão social brasileira não pode prescindir do Estado como ator central nos processos de mudança. Qualquer solução sustentável a longo prazo deverá passar por recomposição do protagonismo estatal em meio à vida social e econômica do país.

Dito de outra forma: sem presença ativa do Estado como agente estruturador interno, e postura ativa no complexo processo de internacionalização das economias e sociedades, dificilmente o país terá, nos dias que correm, condições de garantir, simultaneamente, crescimento econômico, indicadores positivos de mercado de trabalho,⁹ sustentabilidade intertemporal e solvência financeira dos sistemas de proteção social em geral, e de proteção previdenciária em particular.

Desta forma, defende-se aqui a ideia segundo a qual trabalho e proteção social são dimensões inseparáveis tanto da dinâmica econômica de crescimento como da eficácia do modelo contributivo em compatibilizar proteção humana e sustentabilidade fiscal.

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

Para os objetivos deste ensaio, basta identificar e elencar um conjunto mínimo (porém não desprezível) de questões atinentes às origens dos problemas sociais contemporâneos, bem como às estruturas institucionais que conformam as políticas sociais brasileiras na atualidade. Entre tais questões, as que mais de perto interessam destacar dizem respeito às relações entre o mundo do trabalho e o problema da (des)proteção social das pessoas inativas (população não economicamente ativa em fase pós-laboral) e daquelas em idade ativa ($16 < \text{PIA} < 59$ anos).¹⁰

Como se sabe, as políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo do trabalho – e, dentro deste, no eixo do assalariamento – são a matriz original a

8. E, com isso, caminhar rumo à superação positiva do trabalho como categoria econômica e social fundamental.

9. Entre os quais se incluem os indicadores de combate à pobreza e redução das desigualdades de renda.

10. Esta faixa etária foi utilizada para adequar-se às estatísticas oficiais do Ministério da Previdência Social, tendo em vista, conforme Ansiliero (2013, p. 5), que “no Brasil, os menores de 16 anos (salvo aprendizes) não podem legalmente contribuir para a Previdência Social (consistindo antes em questão para políticas de erradicação do trabalho infantil) e os maiores de 60 anos dificilmente começarão a fazê-lo (pois, nessa idade, dificilmente lograrão preencher as condições de elegibilidade para a maioria dos benefícios)”.

partir de onde tem início o processo moderno de construção do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS).¹¹ Paulatinamente, contudo, vai havendo, como decorrência da natureza heterogênea e pouco aderente do mercado de trabalho brasileiro ao modelo previdenciário estritamente contributivo, um movimento gradual de ampliação da proteção social, no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica rígida do assalariamento formal-legal. É o caso dos direitos laborais e previdenciários para os trabalhadores oriundos do mundo rural, bem como o caso de algumas políticas de apoio ao trabalhador (intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito popular) e das políticas de orientação agrária e fundiária. Em todos estes casos, a referência da política – ou o critério de justiça para a provisão de proteção social – é a comprovação de vinculação das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil, em suas variadas e heterogêneas formas.

Mas ainda há, tal como se antecipou anteriormente, um vazio de proteção social para segmentos expressivos de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades não agrícolas. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego não atrelado às exigências do assalariamento formal-legal (leia-se: contributivo). É também o caso dos trabalhadores assalariados informais (ou não registrados, portanto, não contributivos), assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram ocupados na construção para o próprio uso e dos não remunerados, todos das zonas urbanas, para os quais inexistem direitos laborais e previdenciários de qualquer tipo.

Em todos esses casos, que juntos somam algo como 45% da população economicamente ativa (PEA) brasileira atual, a proteção social possível, na forma de transferência de renda, depende da comprovação não do exercício de qualquer trabalho socialmente útil, mas, sim, da incapacidade para o trabalho (caso dos inválidos ou idosos) ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado (caso da população economicamente ativa abaixo de uma linha hipotética de pobreza). Em outras palavras, a proteção social sob a forma de renda monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida, sendo os programas pertencentes à assistência social – e não ao trabalho – os responsáveis pelo atendimento.

Em função dessa realidade, o país encontra-se atualmente em face de um quadro bastante complexo de *desproteção social*, situação esta na qual parte da população em

11. Como dito anteriormente, o assalariamento formal-legal (sancionado pelo Estado) foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada (e também a principal barreira à entrada) das pessoas no mundo da proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (casos do seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito à passagem para a inatividade por idade, tempo de serviço ou contribuição, invalidez e viuvez.

idade ativa (16 < PIA < 59 anos) e maior de 60 anos encontra-se em situação de renda ou trabalho tal que a elas não é possível nem sair do *ciclo estrutural da pobreza* no momento presente, nem tampouco enfrentar o *ciclo de vulnerabilidade* esperada no futuro.¹²

Em ambos os casos, trata-se de situação que reclama comprometimento social e soluções do poder público no sentido de alterar a realidade vigente e, assim, contribuir para a promoção do *desenvolvimento humano com trabalho e proteção social*. Para tanto, é importante dimensionar e analisar o quadro brasileiro atual em relação às condições de funcionamento de seu mercado de trabalho, enfatizando os mecanismos institucionais existentes em âmbito federal destinados à provisão de proteção social, na modalidade exclusiva de transferência de renda, à população em idade ativa (16 < PIA < 59 anos) e inativa em sua fase pós-laboral (maior de 60 anos) – o que está feito na próxima seção.

4 (DES)PROTEÇÃO SOCIAL: DEFINIÇÃO RESTRITA E APLICAÇÕES

Pelo exposto, é possível perceber que existe um conjunto de desafios em aberto, que envolveria esforços no sentido de tentar preencher ao menos três tipos de lacunas, as quais são explicitadas a seguir.

1. A partir das informações existentes nos censos demográficos recentes, nas diversas edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e nos ministérios setoriais (notadamente Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda), é preciso dimensionar e caracterizar, com algum grau de confiança, o perfil da desproteção social ainda existente no Brasil para a sua população em idade ativa (16 < PIA < 59 anos) e maior de 60 anos. Tendo em vista levantar informações para a correção de rumos das políticas sociais existentes, ou mesmo para a construção de novas formas de ação social do Estado, tratar-se-ia de construir aqui um *mapa da desproteção social* no Brasil, segundo atributos de ordem regional, setorial, ocupacional e também segundo atributos pessoais e familiares.
2. A tarefa de descortinar problemas sociais a partir de roteiros de pesquisa – como a sugerida por esta proposta – possui um valor intrínseco, no âmbito dos diagnósticos sociais, e também um objetivo explícito: confrontar a situação de desproteção social da PEA brasileira com o conjunto de políticas públicas existentes. Identificar quão potentes são estas políticas de âmbito federal (na vertente transferência de renda), bem como tentar localizar experiências locais bem-sucedidas no desafio da proteção social, são objetivos que uma agenda de pesquisa aplicada deve enfrentar.

12. O ciclo estrutural da pobreza é aquele no qual uma série de fatores relacionados à inserção setorial-ocupacional e aos atributos pessoais contribui para a reprodução de situações variadas de precariedade ou mesmo ausência de rendimentos e de mínimas condições de vida e de trabalho. Por sua vez, o ciclo de vulnerabilidade esperada configura uma situação de incerteza quanto ao recebimento de renda monetária ou de transferências sociais destinadas à sua proteção por ocasião da saída definitiva do mercado de trabalho.

3. Uma vez feita a análise de aderência (efetividade, eficácia e eficiência) das políticas públicas de proteção social, um terceiro eixo do trabalho como o que se propõe aqui deveria ousar – e ser capaz de – responder ao desafio atual das políticas sociais brasileiras: que reformas – e, se necessário, que novas políticas – podem ser sugeridas, seja para o aperfeiçoamento institucional dos programas sociais já existentes, seja para a criação de alternativas de proteção social ao segmento ainda desprotegido da nossa população em idade ativa e maior de 60 anos? Certamente, ao se avançar neste campo de problemas, promove-se um afastamento do desenho clássico das pesquisas sociais e adentra-se no reino da economia política das políticas sociais. Esta parece ser uma condição necessária para fechar o circuito que vai do diagnóstico social à proposição de políticas, sem descuidar, evidentemente, do campo próprio da avaliação (ou análise de aderência) das políticas públicas.

Desde logo, é importante deixar claro que se está utilizando aqui a ideia de *(des)proteção social* relacionada, sobretudo, aos eventos decorrentes da relação das pessoas com os mundos do trabalho (ocupação, desocupação, remuneração, sistema público de emprego e vinculação previdenciária) e do não trabalho (inatividade, vinculação previdenciária, assistência social e demais transferências sociais, exclusão). As situações indicadas no quadro 1 oferecem um mapa teórico-indicativo (porém não necessariamente estatístico) dos mundos da proteção e da desproteção social brasileira, segundo a condição de inserção da população em idade ativa, bem como da condição de inatividade da população maior de 60 anos.

QUADRO 1

Os mundos da proteção e da desproteção social segundo a condição de atividade da população em idade ativa e inativa

	Mundo do trabalho	Mundo da inatividade
Proteção social	<ul style="list-style-type: none"> • ocupação protegida autofinanciável: RGPS setor urbano + RJU; • auto-ocupação protegida autofinanciável; • segurados especiais: RGPS setor rural parcial e indiretamente financiável; • proteção temporária: seguro-desemprego. 	<ul style="list-style-type: none"> • cobertura previdenciária: RGPS setor rural + setor urbano + RJU; • cobertura assistencial estatal + filantrópica; • cobertura previdenciária privada.
Desproteção social	<ul style="list-style-type: none"> • ocupação desprotegida: assalariamento sem carteira; • auto-ocupação desprotegida: autônomos não contribuintes; • desemprego involuntário. 	<ul style="list-style-type: none"> • ausência de cobertura previdenciária (estatal ou privada); • ausência de cobertura assistencial (estatal ou filantrópica).

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para categorias de “posição na ocupação”.

Elaboração do autor.

Obs.: RGPS = Regime Geral de Previdência Social; RJU = Regime Jurídico Único.

Assim, apesar da opção metodológica não exaustiva, busca-se tanto ajudar a complementar lacuna presente nos trabalhos sobre esses assuntos, quanto sugerir a necessidade, e mesmo a viabilidade, de aportes teórico-metodológicos para agendas de pesquisa – e também para as próprias políticas públicas – que busquem estabelecer o diálogo entre as duas dimensões cruciais da vida contemporânea aqui relacionadas, isto é: trabalho e proteção social. Como se sabe, a intervenção do Estado no campo social mudou de patamar após a implementação dos dispositivos constitucionais relativos à ampliação de direitos que envolvem previdência e assistência social, saúde, ensino fundamental, trabalho, função social da propriedade, apenas para ficar nos mais evidentes. No entanto, uma avaliação global de impacto das distintas políticas sociais em execução, desde a CF-1988, sobre as condições de vida da população brasileira e, mais especificamente, sobre o potencial de proteção social que a institucionalização das políticas propicia, ainda está por ser completada no país.¹³

Daí a importância de se produzir um mapeamento não exatamente das condições de vida em geral da população, mas, especificamente, das suas *condições de (des)proteção social* – fenômeno aqui entendido tão somente a partir da capacidade de cobertura social propiciada por um conjunto predefinido de políticas sociais, ou seja, políticas que transferem renda no âmbito da previdência social, assistência social e políticas de emprego, trabalho e renda.

O conceito de (des)proteção social adotado – restrito ao campo de intervenção do Estado – não esgota, evidentemente, o conjunto de possibilidades que as populações locais dispõem para gerar proteção social às famílias e comunidades, mas permite identificar e evidenciar o papel desempenhado pelo Estado nesta tarefa.

Isso posto, o substrato teórico-metodológico para entender a definição de (des)proteção restrita é a constatação de que toda sociedade, em cada momento do tempo, aciona e combina de forma diferenciada (seja voluntária ou involuntariamente) quatro grandes segmentos sociais, claramente discerníveis, na tarefa indispensável de gerar proteção social ao seu corpo populacional, ou mais modernamente, à sua comunidade de famílias e cidadãos (Esping-Andersen, 2000).

Esses quatro grandes segmentos sociais são: o Estado, o mercado, as famílias e as comunidades civis de atuação no espaço nacional, as quais incluem não só a

13. Os valiosos trabalhos feitos por inúmeras instituições de pesquisa, mundo acadêmico e pelo próprio governo com o intuito de mapear os fenômenos da fome (mapas da fome), pobreza e exclusão (mapas da exclusão) etc., têm por mérito registrar os resultados finais de processos socioeconômicos muito complexos, mas têm tido baixo poder de aferir o impacto das políticas públicas sobre aqueles fenômenos. De todo modo, sem ignorar outras iniciativas neste campo, duas referências importantes foram produzidas no âmbito do próprio boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (BPS). São as edições especiais nºs 13 e nºs 17 do BPS.

atuação das comunidades difusas e pouco institucionalizadas, mas, ainda, a atuação do chamado setor público não estatal ou terceiro setor.¹⁴

No caso brasileiro, sobretudo após o marco constitucional de 1988, haveria certa divisão de responsabilidades ou de atribuições para aqueles quatro grandes segmentos sociais, como representado pelo quadro 2.

QUADRO 2

Grau de proteção social, por classes sociais e entes provedores – Brasil

	Classes altas	Classes médias	Classes baixas
Estado	Médio	Alto	Alto
Mercado	Alto	Médio	Baixo
Famílias	Médio	Alto	Alto
Sociedade civil	Baixo	Baixo	Médio

Elaboração do autor.

Para a tarefa sistêmica de provisão de proteção social em cada momento, a elucidação do arranjo institucional específico entre esses quatro grandes segmentos sociais referidos permite, por um lado, identificar um regime ou padrão próprio de proteção social, internacionalmente comparável, se assim se quiser proceder. Por outro lado, permite, ainda, identificar os acordos (tácitos ou explícitos) e as correlações de força existentes entre os atores sociais e políticos envolvidos, tais que se possa saber quem são os ganhadores e os perdedores do processo dinâmico e contínuo da disputa distributiva em economias capitalistas. Adicionalmente, com tal procedimento metodológico, acredita-se ser possível traçar considerações sobre a evolução futura plausível do padrão de proteção social em estudo, considerações estas aos níveis macro (da história e das estruturas) e meso (das instituições e dos atores) sistêmicos.

Assim, em linhas gerais, é possível dizer que, para as classes sociais superiores na pirâmide distributiva brasileira, a proteção social dependeria fortemente de seu acesso a mercados privados de educação (sobretudo nos níveis fundamental e médio), saúde e previdência complementar.¹⁵ Isto se confirma ainda que o Estado compareça, em alguma medida, como provedor de determinados bens e serviços, sobretudo na educação superior, de certas especialidades da saúde e de teto de remuneração da previdência pública etc.

Já os estratos médios da pirâmide social brasileira estariam sendo majoritariamente cobertos pelas políticas públicas do Estado, sobretudo em educação, saúde,

14. As esferas estatal e societal (ou pública não estatal) compõem juntas a dimensão propriamente pública da tarefa de proteção social de uma comunidade ou país, enquanto as esferas familiar e de mercado formam a dimensão privada de um padrão de proteção social qualquer.

15. E, mais recentemente, segurança particular.

previdência e segurança pública, com alta participação também das próprias redes familiares na provisão de parte não desprezível de bens e serviços nestas mesmas áreas citadas. Para estes estratos, o mercado apareceria de modo mediano na provisão de bens e serviços sociais de proteção.

Por fim, as classes sociais inferiores da pirâmide distributiva brasileira estariam a depender, majoritariamente, do Estado e das famílias, sendo baixa a participação do mercado e média a da sociedade civil organizada na provisão de bens e serviços de proteção social a estes segmentos.

Com isso, uma *definição restrita de proteção social*, entre outros aspectos, deve envolver:

- algumas dimensões dos direitos sociais: previdência, assistência, emprego, trabalho e renda;
- vários setores e atores sociais: Estado (políticas públicas), mercado (segmentos rentáveis), famílias (autoproteção social) e comunidades civis organizadas (sindicatos, partidos políticos, economia solidária, terceiro setor, setor público não estatal, setor privado não lucrativo etc.); e
- várias estratégias de efetivação: Estado (políticas públicas de transferência de bens, serviços e renda), mercado (compra e venda de “proteção social” em suas várias dimensões), famílias (acesso às políticas públicas e ao mercado privado + redistribuição interna da renda familiar ou domiciliar + autoprovisão de bens e serviços de proteção social + acesso às “políticas” de compra ou oferta de bens, serviços e renda oriundas das comunidades civis) e comunidades civis organizadas (“políticas” de venda ou transferência de bens, serviços e renda para suas próprias comunidades e/ou famílias).

Com as considerações anteriores em mente, torna-se razoável, para o caso brasileiro atual, fazer as afirmações a seguir.

1. A centralidade da proteção social, em uma sociedade capitalista razoavelmente desenvolvida, ancora-se sobre políticas e programas de transferência e garantia de renda, de modo que as áreas previdenciária, assistencial e de emprego, trabalho e renda convertem-se em eixo central da proteção social. Importante notar que este aspecto independe da forma de financiamento da proteção social, vale dizer: se o modelo é liberal-residual (como nos países anglo-saxões), meritocrático-contributivo (como nos países europeus continentais), social-democrata-universalista (como nos países europeus nórdicos) ou familístico (como nos países europeus meridionais). Em todos os casos, o eixo central da proteção social ancora-se sobre garantias e transferências de renda por meio de políticas previdenciárias, assistenciais e de emprego, trabalho e renda.

2. Num contexto socioeconômico como o brasileiro, em que o patamar de renda domiciliar *per capita* é reduzido e sua distribuição muito desigual, o Estado (mediante políticas públicas de previdência, assistência e emprego, trabalho e renda) é o principal segmento ou ator social a estruturar e disponibilizar bens, serviços e renda à população. Embora sujeito à verificação empírica, é provável que o segundo lugar, em ordem de importância, não seja do mercado privado de proteção social, mas, sim, das famílias, cujo papel na tarefa de provisão de proteção social é ainda tão menosprezado (academicamente falando) quanto difícil de aferir.
3. Embora a função “proteção social” envolva e acione diversas estratégias combinadas de provisão entre pessoas e famílias, certamente não se esgotando nem se reduzindo à obtenção de renda monetária, esta fonte pode ser considerada o eixo central da proteção social num país como o Brasil. Por este motivo, dimensionar e mapear a (des)proteção social segundo as considerações e restrições aqui enunciadas parece ser um procedimento aceitável do ponto de vista do enfoque pleiteado.

Do ponto de vista operacional, e como se antecipou anteriormente, o conceito de (des)proteção social aqui adotado – restrito ao campo de intervenção do Estado e restrito às políticas públicas de garantia e transferência de renda monetária – não esgota o conjunto de possibilidades de que as populações locais dispõem para gerar proteção social às famílias e comunidades. Todavia, permite identificar e evidenciar o papel desempenhado pelo Estado nesta tarefa, já que este é o principal ente provedor de proteção dentro da sociedade brasileira.

O ideal seria trabalhar com um conceito de população em idade ativa (PIA) que incorporasse, além da população ocupada e população desempregada involuntariamente (PEA), também o contingente de desempregados voluntários e de inativos involuntários (que não fazem parte do mercado de trabalho na condição de ofertantes ativos de trabalho). No entanto, sabe-se que as estatísticas existentes não permitem – senão através de aproximações grosseiras – esta construção.

Por este motivo, circunscreve-se o universo amostral à PEA entre 15 e 59 anos e à população idosa de 60 anos ou mais. Embora seja preciso verificar as condições de acesso da população idosa aos programas previdenciários e assistenciais de transferência e garantia de renda, é de fundamental importância ressaltar que o foco principal se concentra sobre a PEA aqui definida, já que das condições de inserção no mundo do trabalho e no arco de ação das políticas públicas deve derivar sua capacidade futura de proteção social, conforme quadro 3.

QUADRO 3
Compatibilização entre benefícios de garantia de renda e categorias de inativos e trabalhadores da PNAD

Categorias sociais PNAD/IBGE	Previdência Social – benefícios permanentes na inatividade				Assistência social				Trabalho e renda – benefícios temporários durante a idade ativa					
	Aposentadoria por idade	Aposentadoria por tempo de serviço	Aposentadoria por invalidez	Aposentadoria por morte	Benefício de prestação continuada/renda mensal vitalícia	Bolsa família	Salário família	Salário maternidade	Auxílio doença	Seguro acidente	Seguro desemprego	Abono	Fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS)	
Condição de inatividade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Idoso com contribuição prévia	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	
Idoso sem contribuição prévia	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	
Pensionista	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	
Segurado especial inativo	X	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	
Condição de atividade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Segurado especial ativo	X	-	X	X	-	X	X	X	X	-	-	-	-	
Militar	X	X	X	X	-	X	X	X	X	-	-	-	-	
Funcionário público	X	X	X	X	-	X	X	X	X	-	-	-	-	
Empregado com carteira	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	
Empregado sem carteira	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	
Doméstico com carteira	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	
Doméstico sem carteira	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	

(Continua)

(Continuação)

Categorias sociais PNAD/IBGE	Previdência Social – benefícios permanentes na inatividade				Assistência social		Trabalho e renda – benefícios temporários durante a idade ativa						
	Aposenta- doria por idade	Aposenta- doria por tempo de serviço	Aposenta- doria por invalidez	Aposenta- doria por morte	Benefício de prestação continuada/ renda men- sal vitalícia	Bolsa família	Salário família	Salário ma- ternidade	Auxílio doença	Seguro acidente	Seguro de- semprego	Abono	Fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS)
Conta própria contribuinte	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-
Conta própria não contribuinte	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Empregador contribuinte	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-
Empregador não contribuinte	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Autoconstrução e autoconsumo contribuintes	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-
Autoconstrução e autoconsumo não contribuintes	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Trabalhador não remunerado	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Desempregado sem contribuição prévia	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Desempregado com contribuição prévia	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	X	X	X

Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração do autor.

No quadro 3, vê-se que as categorias sociais desmembradas a partir da PNAD dão origem a dois tipos de agrupamentos: categorias sociais em condição de inatividade e categorias sociais em condição de atividade. Em linhas gerais, tomando-se primeiramente os dados do Censo Demográfico 2010, chega-se à situação de proteção previdenciária no Brasil demonstrada no quadro 4.

QUADRO 4
Proteção previdenciária da população ocupada (16 a 59 anos) – Brasil (2010)

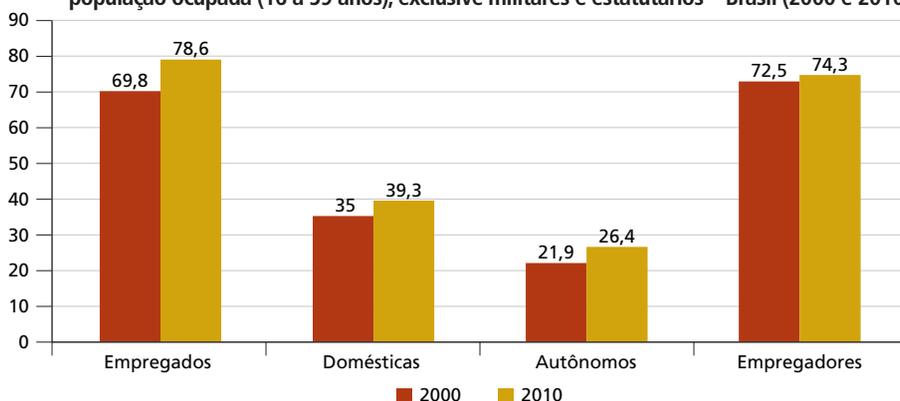
População ocupada de 16 a 59 anos: 79,45 milhões					
População ocupada "protegida" pelo RGPS (urbano e rural) + RPPS: 56,23 milhões = 70,8% da população ocupada total				População ocupada autodeclarada não contribuinte nem beneficiária do RGPS ou RPPS: 23,22 milhões = 29,2% da população ocupada total	
População ocupada autodeclarada contribuinte do RGPS urbano: 45,60 milhões	Segurados especiais do RGPS rural: 5,28 milhões	População ocupada autodeclarada não contribuinte, mas beneficiária do RGPS ou RPPS: 941 mil	População ocupada autodeclarada contribuinte do RPPS (militares e estatutários): 4,41 milhões	População ocupada socialmente desprotegida < 1 salário mínimo: 9,97 milhões	População ocupada socialmente desprotegida > 1 salário mínimo: 13,25 milhões

Fonte: Censo Demográfico 2010 do IBGE.

Elaboração: Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) do Ministério da Previdência Social (MPS).

Por trás desses números agregados, confirma-se, pelo gráfico 1, e ainda segundo o censo, movimento positivo de expansão da cobertura previdenciária, medida entre 2000 e 2010 pelo percentual de contribuintes ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (portanto, excluindo-se dos cálculos os militares e estatutários que contribuem para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), da ordem de + 12,6% para empregados assalariados, + 12,1% para trabalhadores domésticas, + 20,4% para autônomos por conta própria, e + 2,4% para empregadores.

GRÁFICO 1
Proporção de contribuintes do RGPS, segundo a posição na ocupação, tendo por base a população ocupada (16 a 59 anos), exclusive militares e estatutários – Brasil (2000 e 2010)



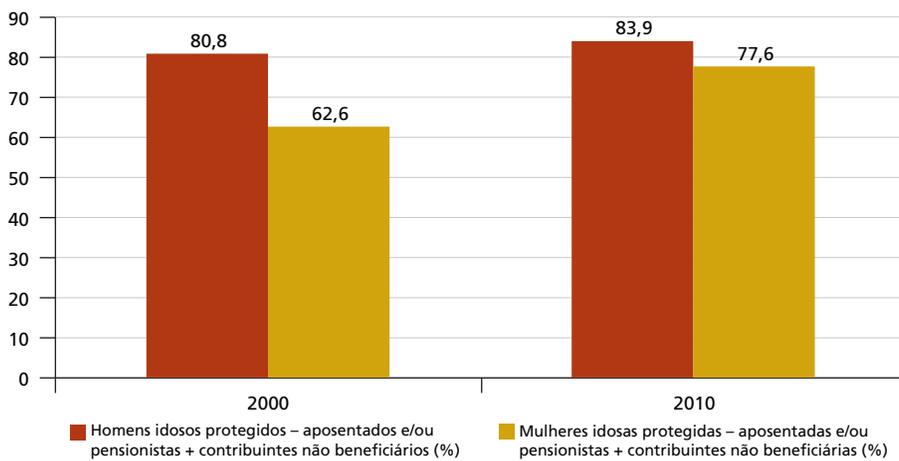
Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010 do IBGE.

Elaboração: SPPS/MPS.

Por sua vez, quando se considera a população idosa de 60 anos ou mais, a taxa de proteção previdenciária sobe, entre 2000 e 2010, de 80,8% para 83,9% entre os homens, e de 62,6% para 77,6% entre as mulheres, conforme gráfico 2.

GRÁFICO 2

Taxa de proteção previdenciária da população idosa com 60 anos ou mais – Brasil (2000 e 2010)



Fonte: Censos demográficos 2000 e 2010 do IBGE.

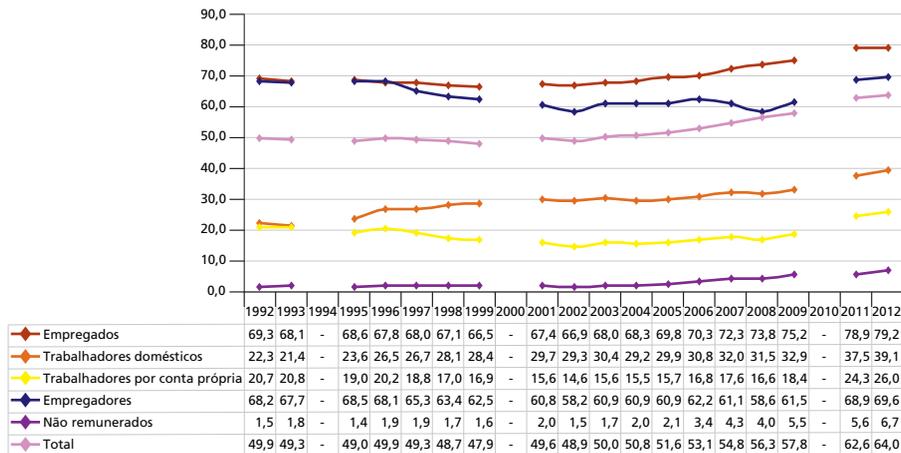
Elaboração: SPPS/MPS.

Tomando-se por base os dados das PNADs, observa-se, pelos gráficos 3 e 4, movimentos de recuperação, na primeira década de 2000, tanto das taxas de contribuição previdenciária dos trabalhadores em todas as condições de inserção ocupacional (empregados assalariados, autônomos, domésticas e empregadores), como também das respectivas taxas de proteção previdenciária, para ambos os sexos, após um período de aumento da desproteção em geral nos anos 1990.¹⁶

16. As bases do IBGE não permitem a estimativa do contingente de pessoas que não contribuem e não são beneficiárias de aposentadoria e/ou pensão por morte, mas que mantêm a qualidade de seguradas. Para ter direito aos benefícios da Previdência Social, o trabalhador precisa estar em dia com suas contribuições mensais ou ao menos manter a qualidade de segurado, situação em que este fica um período sem contribuir e, mesmo assim, tem direito aos benefícios previdenciários. Mantém a qualidade de segurado, sem limite de prazo, quem estiver recebendo benefício: *i)* por até doze meses, *a)* aquele que tiver sido afastado por incapacidade (prazo contado a partir da cessação do benefício correspondente); *b)* aquele que tiver deixado de efetuar o pagamento das contribuições mensais, para o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração; *c)* o acometido de doença de segregação compulsória; *d)* o segurado detido ou recluso (prazo contado após o livramento); *ii)* por até três meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar; e *iii)* por até seis meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo. O prazo de doze meses pode ser prorrogado para até 24 meses, desde que o trabalhador já tenha pago mais de 120 contribuições mensais sem interrupção que acarrete perda da qualidade de segurado. Para o trabalhador desempregado, os prazos anteriores são acrescidos de mais doze meses, desde que comprovada a situação por registro no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

GRÁFICO 3

Taxas de contribuição previdenciária da população ocupada total, segundo posição na ocupação (16 a 59 anos) – Brasil (1992-2012)
(Em %)



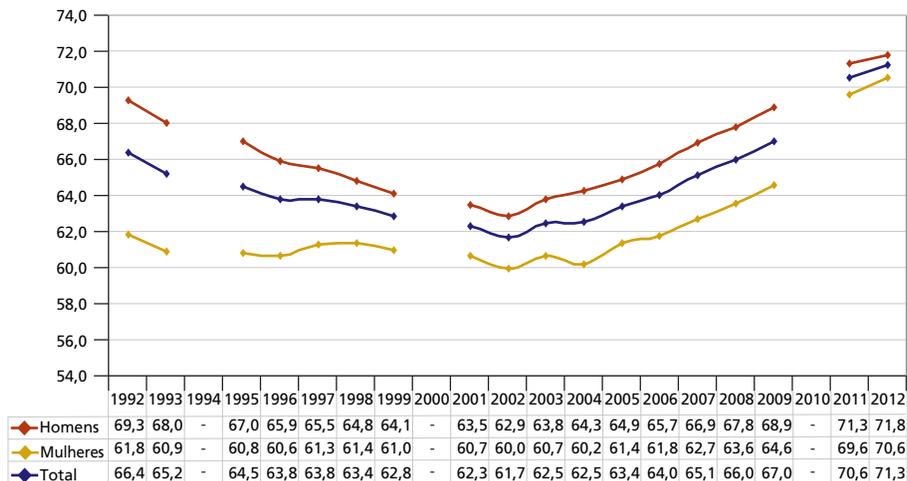
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, vários anos.

Elaboração: SPPS/MPS.

Obs.: o total considera todos os ocupados, ou seja, estão incluídos os militares e os servidores públicos estatutários.

GRÁFICO 4

Taxas de proteção previdenciária da população ocupada total (16 a 59 anos), segundo sexo – Brasil (1992-2012)
(Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, vários anos.

Elaboração: SPPS/MPS.

Por fim, saliente-se, na tabela 1, neste caso, com resultados da PNAD 2012 muito próximos aos do Censo 2010 apresentados no quadro 4, um quadro algo mais detalhado das situações de proteção e desproteção social previdenciária.

TABELA 1

Proteção previdenciária dos ocupados entre 16 e 59 anos, segundo sexo¹ – Brasil (2012)

Categorias	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Contribuintes RGPS (A)	28.361.369	57,60	19.794.124	53	48.155.493	55,60
Contribuintes RPPS (B)	2.703.451	5,50	3.849.000	10,30	6.552.451	7,60
Militares	328.992	0,70	15.034	0,04	344.026	0,40
Estatutários	2.374.459	4,80	3.833.966	10,30	6.208.425	7,20
Segurados especiais ² (RGPS) (C)	4.034.641	8,20	2.188.602	5,90	6.223.243	7,20
Não contribuintes (D)	14.180.506	28,80	11.507.164	30,80	25.687.670	29,70
Total (E=A+B+C+D)	49.279.967	100	37.338.890	100	86.618.857	100
Beneficiários não contribuintes ³ (F)	346.197	0,70	528.175	1,40	874.372	1,00
Trabalhadores socialmente protegidos (A+B+C+F)	35.445.658	71,90	26.359.901	70,60	61.805.559	71,40
Trabalhadores socialmente desprotegidos (D-F)	13.834.309	28,10	10.978.989	29,40	24.813.298	28,60
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a um salário mínimo	8.863.785	18	4.432.195	11,90	13.295.980	15,30
Desprotegidos com rendimento inferior a um salário mínimo	4.537.201	9,20	6.277.723	16,80	10.814.924	12,50
Desprotegidos com rendimento ignorado	433.323	0,90	269.071	0,70	702.394	0,80

Fonte: PNAD/IBGE 2012.

Elaboração: SPSS/MPS.

Notas: ¹ Independentemente de critério de renda.

² Moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta própria, produção para próprio consumo, construção para próprio uso e não remunerados, respeitada a idade entre 16 e 59 anos.

³ Trabalhadores ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuintes, recebem benefício previdenciário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De posse das informações apresentadas ao longo deste texto, e levando-se em conta apenas a população ocupada entre 16 e 59 anos, verifica-se que, apesar dos avanços recentes, cerca de 30% desta população (tanto pelo Censo 2010, como pela PNAD 2012) – isto é, algo equivalente a 25 milhões de trabalhadores e trabalhadoras – ainda se autodeclararam sem qualquer tipo de cobertura laboral ou previdenciária.

Esse vazio protetivo concentra-se nas categorias ocupacionais dos assalariados sem carteira (inclusive domésticos) e dos trabalhadores autônomos por conta

própria, a grande maioria inserida em atividades precárias do setor terciário (comércio e serviços dos mais variados tipos) e na construção civil. Especialmente preocupante é o fato de este contingente desprotegido situar-se na faixa etária entre 25 e 39 anos de idade, justamente a faixa para a qual é mais importante uma vinculação previdenciária robusta, sob o risco de não se conseguir, ao longo do ciclo laboral futuro, construir trajetórias sustentáveis de inclusão pelo trabalho no mundo da proteção social regulada pelo Estado. Tal caracterização implica em situação prospectiva de grave *desproteção previdenciária*, que confirma a situação de baixa cobertura média vigente durante praticamente toda a década de 1990, até pelo menos 2004, sobretudo para trabalhadores do mundo informal urbano, já que no, caso dos trabalhadores rurais, o regime de previdência rural tem garantido ampliação até quase a universalização do acesso.

Dessa maneira, a tendência ao crescimento do número de idosos e de seu peso relativo na população torna necessário conceber, desde logo, políticas públicas destinadas a assegurar-lhes, no futuro, a sobrevivência, sob pena de a sociedade brasileira deparar-se, daqui a algumas décadas, com gravíssimo problema, presente na existência de grande número de pessoas sem renda e sem condições de obtê-la pelo trabalho, em virtude da idade avançada e saúde debilitada. Desta forma, não são os direitos conquistados pelos trabalhadores brasileiros ao longo de décadas que precisam ser retalhados para que a atual estrutura do RGPS possa absorver seus beneficiários futuros, mas a forma de organização do RGPS (e, num sentido mais amplo, de todo o sistema brasileiro de proteção social) que precisa ser repensada para que se possa garantir proteção efetiva aos trabalhadores de hoje e aos idosos de amanhã (Cardoso Júnior e Magalhães, 2008).

A política social brasileira, comumente considerada, por analistas e setores conservadores da sociedade, como peso morto e elemento antagônico do crescimento econômico, pode e deve, na verdade, dentro da perspectiva ética e analítica aqui adotada, ser vista como parte integrante de um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o país, pois coloca a população – particularmente aquela vinculada ou circundada pelo salário mínimo – no centro desta estratégia.

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G. Censo 2010: um panorama da proteção previdenciária no Brasil. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 24, n. 7, jul. 2012.

_____. Inclusão previdenciária e mercado de trabalho no Brasil: evidências para o período 1992-2011. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 25, n. 2, fev. 2013

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

BALTAR, P. E.; KREIN, J. D. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado de trabalho no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 68, maio/ago. 2013.

BORGES, P. **Instituto de Advocacia Racial e Ambiental cobra cumprimento de lei para educação étnico-racial no STF**. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ch0GXa>>.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. Rio de Janeiro: Azougue, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; MAGALHÃES, H. J. Trabalho, previdência e proteção social no Brasil: bases para um plano de benefícios adequado à realidade nacional. *In*: FAGNANI, E.; HENRIQUES, W.; LÚCIO, C. G. **Previdência social: como incluir os excluídos**. São Paulo: LTR, 2008.

CASTRO, J. A. **Política social, distribuição de renda e crescimento econômico**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Mimeografado.

ESPING-ANDERSEN, G. **I fondamenti sociali delle economie postindustriali**. Bologna: Il Mulino, 2000.

FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

GIAMBIAGI, F.; PORTO, C. (Org.). **Propostas para o governo 2015-2018: agenda para um país próspero e competitivo**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2013.

KREI, D. *et al.* (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

POCHAMNN, M. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**. São Paulo: LTR, 1995.

_____. **Subdesenvolvimento e trabalho**. São Paulo: LTR, 2013.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Pimentel (estagiária)

Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Daniilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
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

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

ISSN 1518428-5

