POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

24

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

24

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

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
Ana Cleusa Serra Mesquita
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa
Brancolina Ferreira
Edvaldo Batista de Sá
Herton Ellery Araujo
José Aparecido Carlos Ribeiro (editor adjunto)
Leonardo Alves Rangel (editor)
Luana Simões Pinheiro
Natália de Oliveira Fontoura

Colaboradores

Previdência Social	Rogerio Nagamine Contanzi Marcelo AbiRamia Caetano Milko Matjascic Leonardo Alves Rangel
Assistência Social	Ana Cleusa Serra Mesquita Andrea Barreto de Paiva Enid Rocha Andrade da Silva Igo Gabriel dos Santos Ribeiro Luana Passos Luciana de Barros Jaccoud Raissa Menezes de Oliveira
Saúde	Andrea Barreto de Paiva Edvaldo Batista de Sá Elisabeth Diniz Barros Fabiola Sulpino Vieira Roberta da Silva Vieira Sérgio Francisco Piola
Educação	Paulo Roberto Corbucci Herton Ellery Araujo Milko Matijascic Ana Paula Meira Ana Luiza Codes Camillo de Moraes Bassi Frederico Augusto Barbosa da Silva
Cultura	Frederico Barbosa da Silva Juliana Sá
Trabalho e Renda	Ana Luiza neves de Holanda barbosa Andre Gambier Campos Brunu Marcus Ferreira Amorim
Desenvolvimento Rural	Brancolina Ferreira Alexandre Valadares Daniela Pacífico Fábio Alves Fernando Gaiger Leonardo Rauta Martins Marcelo Galiza
Igualdade Racial	Antonio Teixeira Lima Junior Carolina Orquiza Cherfem
Igualdade de Gênero	Ana Laura Lobato pinheiro Luana Simoes Pinheiro Natalia de Oliveira Fontoura Cintia Liara Engel
Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)	Áquila Estevão da Silva Campos Ilka Oliveira Torres Janaina Carvalho dos Santos Lana Torres Barreto Katia Flávia Santos Guimarães Cosme Henrique de Mello Assunção Luís Cristovão Ferreira Lima Mariana Fernandes Teixeira

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

Brasília, 2016

24

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2016

Políticas sociais : acompanhamento e análise, v. 1 -
(jun. 2000 -). – Brasília : Ipea, 2000 –
v. : il.
Publicação semestral, até 2008. Em 2009 publicou os
Vinte anos da Constituição federal, em 5 fascículos.
A partir de 2010 passou a ter periodicidade anual.

ISSN : 15184285

1. Política Social – Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais.

CDD 362.5

Para consulta a todas as edições de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, bem como aos respectivos anexos estatísticos, acesse, no site do Ipea, o link <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&section=38&Itemid=363> 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 13

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL 63

CAPÍTULO 3

SAÚDE 131

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO 203

CAPÍTULO 5

CULTURA 247

CAPÍTULO 6

TRABALHO E RENDA 309

CAPÍTULO 7

DESENVOLVIMENTO RURAL 361

CAPÍTULO 8

IGUALDADE RACIAL 429

CAPÍTULO 9

IGUALDADE DE GÊNERO 481

APRESENTAÇÃO

A 24ª edição do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* é fruto do trabalho de mais de quarenta pesquisadoras e pesquisadores. Seus nove capítulos trazem análises sobre a atuação do governo federal nos principais setores que formam o campo social da política pública: previdência social, assistência social, saúde, educação, cultura, trabalho, desenvolvimento rural, igualdade racial e igualdade de gênero. Em cada setor, discute-se seus avanços, lacunas e desafios, revelados com base na observação e na problematização dos eventos e das trajetórias ocorridos ao longo do ano de 2014 e do primeiro semestre de 2015.

Elaborados e debatidos ao longo do segundo semestre de 2015, os textos desta edição trazem, ora como pano de fundo, ora integrado ao núcleo da reflexão, o diálogo com o agravamento da situação econômica e política: *i*) a estagnação econômica tornara-se recessão; *ii*) a resiliência demonstrada até então pelo mercado de trabalho esvai-se rapidamente a partir de meados de 2014; *iii*) o contexto político em constante ebulição desde as jornadas de junho de 2013 não se estabiliza após as eleições de 2014, ao contrário, seguiria cada vez mais intenso.

Não seria possível apontar com a devida profundidade, em uma curta apresentação, os achados e reflexões presentes em cada um dos capítulos que compõem este volume de mais de quinhentas páginas. Contudo, é, sim, possível realizar uma breve síntese de alguns dos principais assuntos aqui tratados, como mostra da variedade e da densidade do retrato, sempre crítico, que a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea traz, a cada edição deste periódico, há mais de 15 anos.

O capítulo 1, que é dedicado às políticas de previdência social, retoma nesta edição a análise das mudanças nas regras da pensão por morte e do auxílio-doença, realizando um balanço entre proposto pela Medida Provisória nº 664 de 2014 e o que foi efetivamente alterado com a promulgação da Lei nº 13.135/2015. Na seção 4 – *Temas em destaque* –, também é analisada a flexibilização do fator previdenciário por meio da implantação da regra 85/95 progressiva, outra alteração importante nas regras do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), na qual também ocorreram idas e vindas durante a tramitação da Medida Provisória original – a MP nº 676. Em ambos os casos, aponta-se que as mudanças inicialmente propostas foram significativamente descaracterizadas no processo.

Na seção 3 – *Acompanhamento da política e dos programas* –, o olhar distancia-se um pouco da conjuntura, para apresentar uma análise das mudanças no perfil dos beneficiários da Previdência Social no Brasil. Com base na trajetória de diversos indicadores nos últimos dez anos, tanto no regime geral, quanto nos regimes próprios,

é apontado que o período em questão se revela positivo para diversos indicadores, inclusive para as contas previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social, refletindo uma dinâmica econômica ainda favorável do passado recente e da significativa ampliação do emprego formal.

O capítulo 2, dedicado às políticas de assistência social, inicia refletindo sobre o Estatuto da Família em tramitação, em que uma "nova velha" definição legal de família poderia representar um retrocesso para as políticas assistenciais. Em seguida, analisa outra questão da pauta legislativa: a redução da maioridade penal e o aumento do tempo de internação. Questiona-se o senso comum da impunidade para o adolescente: os dados apresentados apontam para elevado percentual de penas severas, com internação e privação de liberdade, inclusive em conflito com o previsto no ECA.

A seção 3 – *Acompanhamento da política e dos programas* – segue no tema do adolescente em conflito com a lei, analisando as políticas assistenciais voltadas para esse público no âmbito do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). Outro programa analisado nesta seção é o de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), destacada estratégia voltada para o acompanhamento familiar na política de assistência social. Um balanço dos avanços do Programa Bolsa Família (PBF), sob a estratégia Brasil sem Miséria, é realizado a seguir. Destaca-se a ampliação de cobertura propiciada pelo esforço de busca ativa, justamente para alcançar os mais vulneráveis e invisíveis; o aumento dos valores recebidos por família, seja devido à inclusão de gestantes e nutrizes como beneficiárias e do maior limite de crianças atendidas por família, seja devido à criação do Benefício para Superação da Pobreza Extrema; e a maior integração com os serviços assistenciais (Paif) e com os programas de qualificação profissional (Pronatec). Conclui a seção um oportuno relato sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), recuperando seus positivos impactos sobre desigualdade, pobreza, acesso à educação e ao trabalho, bem como o contexto de crescente judicialização da concessão deste benefício.

Finalmente, a seção 4 – *Tema em destaque* – encerra o capítulo com uma análise dos avanços e desafios após dez anos de construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas), destacando o fortalecimento institucional do setor e a maior capilaridade territorial de atuação, e os desafios considerados urgentes para a melhoria da qualidade dos serviços prestados: recursos humanos e a cooperação com outras políticas públicas.

O capítulo 3, dedicado às políticas na área de saúde, inicia pela recuperação da questão público-privado na oferta e no acesso a ações e serviços de Saúde, enfatizando as dificuldades e as iniquidades geradas por essa relação, que pode agravar-se ainda mais em futuro próximo, tendo em vista várias pautas de concessão

de benefícios ao setor privado, ora em discussão no Legislativo, e o permanente subfinanciamento do SUS, em paralelo a crescentes benefícios ao setor privado.

Na seção 3 – *Acompanhamento da política e dos programas* –, são analisados, entre outros assuntos, os programas de construção/ampliação/reforma de unidades básicas de saúde, que visam melhorar a infraestrutura disponível para a prestação de atendimento pelas equipes de Saúde da Família; o programa Mais Médicos, que em 2015 chegou a alocar mais de 18 mil médicos em mais de 4 mil municípios; os desafios da assistência farmacêutica na garantia do acesso a medicamentos; a conjuntura no mercado de planos de saúde; e as iniciativas de expansão na formação de recursos humanos na área médica. Concluem a seção breves análises sobre as mudanças nas regras do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), trazidas pela EC nº 86; e a execução orçamentária do Ministério da Saúde, em 2014.

Finalmente, a seção 4 – *Tema em destaque* – traz uma reflexão sobre o processo de planejamento no SUS, partindo do ciclo orçamentário – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, que deve ser definido pelas três esferas de governo – União, estados e municípios – até chegar aos instrumentos típicos da política de saúde – o Plano de Saúde e a Programação Anual de Saúde –, que devem ser elaborados em cada uma das três esferas de governo, pactuadas nas comissões intergestores tripartite e bipartite, e aprovadas pelo respectivo conselho – nacional, estadual ou municipal – de saúde. Destaca-se a enorme dificuldade de coordenação entre tantos atores em um ambiente federativo.

O capítulo 4, voltado às políticas de educação, inicia com uma análise do então recente redesenho do programa Financiamento Estudantil (Fies) e aponta alguns potenciais impactos desse ajuste, após anos de crescimento acelerado. O núcleo deste capítulo dedica-se fundamentalmente a apresentar e a analisar as vinte metas do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovadas após anos de tramitação no Congresso, e que deverão nortear as políticas públicas de educação no período de 2014 a 2024. São apontados os desafios, de diferentes ordens de grandeza, que se colocam ao alcance de cada uma das metas. Ampliar o acesso em diversos níveis e modalidades de ensino, avançar na qualidade, investir na formação e na valorização dos professores – tudo isso em um ambiente de desigualdades regionais e sociais e em um contexto federativo de baixa cooperação. Complica ainda mais a situação geral o agravamento da conjuntura econômica. A estruturação de regime federativo mais cooperativo, capaz de enfrentar a dimensão dos desafios exigidos para o alcance das metas do PNE, é justamente o *Tema em destaque* que conclui este capítulo.

O capítulo 5, dedicado à cultura, está voltado fundamentalmente para a discussão do Plano Nacional de Cultura, em revisão e reconfiguração nos anos de 2015 e 2016, e do Sistema Nacional de Cultura. Na seção 2 – *Fatos relevantes* –,

são apresentadas as cinco estratégias que compõem o Plano Nacional de Cultura e os desafios inerentes à avaliação desse tipo de políticas públicas, em que construir indicadores que simultaneamente mensurem o que for quantitativo e revelem o que for subjetivo e qualitativo remete a debates complexos, mas inevitáveis, sobre o que são práticas culturais e como elas são acessadas e vivenciadas pela população. Segue, na seção 3 – *Acompanhamento da política e dos programas* –, com um exaustivo relato analítico da experiência de construção do Plano Distrital de Cultura, no Distrito Federal, fundamentado, inclusive, em trabalho de campo – entrevistas e observação dos processos participativos. Conclui o capítulo a seção 4, *Tema em destaque*, que traz o debate entre duas visões distintas para a configuração da política pública na cultura – a visão legitimista e a visão pluralista – e sobre como os padrões de intervenção estatal na cultura são definidos e implementados com base no embate e na mixagem dessas abordagens.

A deterioração do mercado de trabalho brasileiro em 2015 é o primeiro tema a ser abordado pelo capítulo 6, dedicado às políticas de trabalho e renda. Tomando como ponto de partida um breve resumo do debate acerca dos problemas relacionados com as medidas implementadas pela Nova Matriz Econômica, analisa em seguida a trajetória dos principais indicadores do mercado de trabalho brasileiro, mostrando o agravamento da situação, ao longo do ano, em comparação com o período 2012-2014. Ainda na seção 2 – *Fatos relevantes* –, são analisadas importantes iniciativas neste ramo das políticas públicas: a Lei nº 13.134/2015, que muda as regras do seguro-desemprego, seguro-defeso e abono salarial; a Lei Complementar nº 150/2015, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 72/2013, colocando em vigor uma série de direitos antes negados aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas; e o Plano de Proteção ao Emprego, lançado pela Medida Provisória nº 680/2015.

Na seção 3 – *Acompanhamento da política e dos programas* –, é analisada a execução orçamentária do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) e dos principais programas do Ministério do Trabalho e Emprego. Destaca-se a difícil sustentabilidade do FAT, entre os efeitos causados nas suas receitas pela desvinculação de receitas da União (DRU) e pelas desonerações no Programa Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e o crescimento, ainda que menos intenso em 2014, dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial; e as distintas trajetórias de crescimento das diversas modalidades do seguro-desemprego: trabalhador formal, seguro-defeso, trabalhador doméstico e bolsa-qualificação. A seção termina com uma análise do desempenho das políticas de intermediação de emprego.

Conclui o capítulo a seção 4 – *Tema em destaque*, que se dedica a analisar a questão da terceirização de mão de obra no Brasil. Começando por uma revisão histórica, desde as origens deste processo, ainda no final dos anos 1960, até chegar ao debate atual, especial atenção é dedicada às características do Projeto de Lei nº 4.330/2004, que visa regulamentar a terceirização de mão de obra no Brasil.

O sétimo capítulo dedica-se aos desafios e políticas voltados para o desenvolvimento rural. Na seção 2 – *Fatos relevantes* –, é abordado o mercado de trabalho agrícola, apontando alguns avanços, como o aumento no nível de formalização e nos rendimentos dos trabalhadores, porém insuficientes para superar as precariedades que ainda caracterizam o emprego agrícola. A seguir, discutem-se algumas ameaças colocadas sobre esses avanços, como a rediscussão do conceito de "trabalho análogo à escravidão", e a regulamentação da terceirização de mão de obra, que podem ambas ter impactos importantes sobre o mercado de trabalho agrícola e suas relações de trabalho. As novas regras para o acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial, e seu impacto específico sobre o trabalhador do campo, também são analisadas nesta seção. Conclui a seção um panorama dos conflitos no campo no Brasil, onde se agregam à luta campesina pelo acesso à terra e água questões como a demarcação de terras indígenas e o reconhecimento de populações tradicionais.

A seção 3 – *Acompanhamento da política e dos programas* – inicia apontando a aguda dificuldade orçamentária imposta ao Ministério do Desenvolvimento Agrário nos anos de 2014 e 2015, para, em seguida, apresentar um balanço do Programa de Reforma Agrária, destacando a estagnação no número de famílias assentadas a cada ano e os baixos investimentos em estruturação e consolidação. Conclui a seção uma análise do desempenho recente do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Por sua vez, conclui o capítulo a seção 4 – Tema em destaque –, que apresenta e problematiza os pilares do chamado "Novo Modelo para a Reforma Agrária", os quais nortearam a atuação do Incra nos próximos anos.

O capítulo 8, dedicado à pauta de igualdade racial traz, neste número, inovação importante ao tratar de temas como o projeto de lei da terceirização e a mudança na conceituação de trabalho análogo ao trabalho escravo, como assuntos prioritários da luta pela igualdade racial. As franjas do mercado de trabalho, nas quais as relações e as proteções são altamente precárias e, no limite, descambam para o trabalho análogo ao escravo, são *locus* privilegiado da produção e reprodução da vida de homens negros e mulheres negras. O crescimento da renda média da última década, bem como a maior formalização, fenômenos também verificados entre a população negra, não foi capaz de reduzir, de forma sustentada, o fosso entre negros e brancos no mercado de trabalho. Assim, mudanças no ordenamento normativo e jurídico que impliquem maior tendência à terceirização, bem como maior dificuldade para enquadramento em crime de trabalho escravo atentam, principalmente, contra a proteção dos trabalhadores negros e trabalhadoras negras.

A extinção da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2015 é traçada no contexto das dificuldades históricas de se justificar e se institucionalizar a pauta de igualdade racial no Estado brasileiro. Pautado pelo fatiamento político de suas pastas, da baixa participação dos negros

e negras em espaços decisórios, bem como pelo predomínio da meritocracia no *ethos* dominante dos gestores públicos, o Executivo destinou parcas e inconstantes parcelas do fundo público à pauta racial, tendo como maior feito dos últimos anos a instituição da política de cotas no ensino técnico e superior.

Por fim, o capítulo provoca a reflexão do leitor ao expor as raízes históricas e institucionais da ação do Estado mais consistentemente destinada à população negra: a violência exercida cotidianamente contra essa população, sob o manto da segurança pública. O tema do genocídio de negras e negros, sejam crianças, jovens, sejam adultos, por meio da privação de liberdade desumana, homicídio, violência policial e privação ao sofrimento da perda, rememoram-nos a extrema desigualdade com que são tratados corpos, símbolos e consciências negras.

De forma igualmente articulada, o capítulo 9, sobre igualdade de gênero, fundamenta-se em análise detalhada das teorias, números e expressões da sociedade que revelam as profundas e diversas opressões sobre as mulheres: sobre seu corpo, sobre sua atuação política e sobre sua vida laboral. O texto demonstra que o substrato dessas expressões reside na profunda misoginia de nossa sociedade e na sensualização e coisificação dos corpos femininos, base para a generalizada cultura do estupro em nosso país.

O ano de 2015 contabilizou, entre muitos retrocessos para a pauta de igualdade de gênero, ao menos, dois avanços: a regulamentação dos direitos trabalhistas e previdenciários das trabalhadoras domésticas, por meio da LC nº 150 e a contrarreação feminista a diversos casos públicos reveladores da desigualdade de gênero em nosso país. Assim, campanhas da sociedade civil contra a cultura de abusos e estupros têm se fortalecido nas redes sociais e nas ruas, mostrando a amplitude do fenômeno da violência contra a mulher e ratificando os números já conhecidos e aqui analisados dos feminicídios (4.762 casos em 2013) e dos estupros contra mulheres e crianças (527 casos ao ano).

No campo da representação política das mulheres, a proposta de cota nos assentos do Parlamento – de aumento gradual dos atuais 9,9% para 10%, 12% e 15%, nas próximas três eleições – foi derrotada, mesmo sendo bastante tímida. O Brasil ocupa o vergonhoso 118º lugar no *ranking* de representação feminina, entre 190 países.

Em suma, nesta edição, mais uma vez revela-se um panorama bastante complexo e diverso, o qual o nível de consolidação e maturidade das políticas públicas no âmbito do Estado e da sociedade variam consideravelmente. Porém, é importante ressaltar que esse mesmo panorama revela avanços e desafios que são, ao mesmo tempo, específicos a cada setor, mas também enraizados nas dívidas históricas, marchas e contramarchas enfrentadas pelo conjunto das políticas sociais.

Conselho Editorial

CAPÍTULO 1

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

O capítulo de Previdência Social da edição anterior deste periódico destacou, em sua apresentação, que, no final do ano de 2014, o governo federal editou a Medida Provisória (MP) nº 664, que alterara algumas regras dos benefícios de pensão por morte e auxílio-doença. A análise então feita ressaltou que antes de sua eventual conversão em lei, a medida seria apreciada e possivelmente alterada no Congresso Nacional, principal fórum para discussão, a respeito de alterações no regramento previdenciário.

Pois bem, o capítulo atual retoma a discussão aberta com o envio da MP nº 664, destacando as alterações originadas do processo de discussão e de apreciação da matéria no parlamento, chegando ao fim e ao cabo em sua conversão na Lei nº 13.135/2015. Também apresenta a discussão a partir do envio da MP nº 675, de 17 de junho de 2015, e o advento da fórmula 85/95 progressiva, que flexibiliza a incidência do fator previdenciário nas aposentadorias por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O efeito conjugado dessas alterações pode ter piorado a sustentabilidade fiscal da Previdência Social no Brasil.

Os últimos anos testemunharam o advento de medidas de desoneração previdenciária, bem como sua ampliação. A crise econômica observada ao longo de 2015, que resultou na queda da arrecadação previdenciária, bem como no resultado fiscal do governo central, aliada à falta de consenso sobre os eventuais efeitos benéficos de tais medidas resultaram em uma tentativa de recuo da política de desoneração. Esse movimento, que resultou na Lei nº 13.161/2015, também será analisado neste capítulo, assim como as implicações previdenciárias da regulamentação da Emenda Constitucional (EC) nº 72, consubstanciada na Lei Complementar (LC) nº 150/2015, que ampliou direitos trabalhistas e previdenciários das trabalhadoras domésticas.

Na seção de *Acompanhamento da política e dos programas*, é dado destaque para os grandes números do RGPS e dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS). Destaca-se a evolução dos benefícios e despesas previdenciários no período recente.

O tema em destaque retoma e aprofunda algumas das discussões colocadas na seção de *Fatos relevantes*, quais sejam, pensão por morte e a introdução do fator 85/95 progressivo. Argumenta-se que, no caso das pensões por morte, o benefício

passa a se aproximar do observado na experiência internacional; reduzem-se alguns incentivos para comportamentos que vão contra os objetivos do seguro social; e, em termos de gasto, argumenta-se que o maior impacto será no longo prazo devido ao grande estoque de benefícios atualmente existentes gerados pelas antigas regras.

Em relação ao fator 85/95 progressivo, questiona-se o provável crescimento da despesa com tal benefício no médio e longo prazo.

2 FATOS RELEVANTES

A seção de *Fatos relevantes* abordará cinco temas: *i)* as alterações nas regras das pensões por morte e auxílio-doença trazidas na MP 664, de 30 de dezembro de 2014, e sua conversão na Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015; *ii)* a MP nº 675, de 17 de junho de 2015, com o veto à formula de cálculo 85/95 para as aposentadorias por tempo de contribuição e sua regra progressiva para a fórmula 90/100; *iii)* MP nº 672, de 24 de março de 2014, convertida na Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, sobre o reajuste do salário-mínimo e a proposta vetada pela presidenta da ampliação da regra de correção do salário-mínimo para todas as aposentadorias; *iv)* a nova política de desoneração de folha promovida pela Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015; e, por fim, *v)* a regulamentação na perspectiva previdenciária da EC nº 72, de 2 de abril de 2013, sobre os trabalhadores domésticos por meio da Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015.

2.1 Alterações nas regras de pensões por morte e auxílio-doença

Dentro do conjunto de medidas do ajuste fiscal tomadas no final de 2014, destacavam-se aquelas voltadas para reduzir a despesa do Regime Geral de Previdência Social, em especial, com pensão por morte e auxílio-doença, por meio da MP nº 664/2014, posteriormente convertida na Lei nº 13.135/2015. A referida medida também buscou flexibilizar as possibilidades de execução da perícia médica ao eliminar a competência privativa dos médicos peritos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e abrir novas possibilidades de prestação do serviço. A principal mudança proposta pela MP nº 664/2014 foi uma grande reestruturação das regras de pensão por morte do RGPS, sendo que algumas medidas também foram estendidas para os servidores públicos federais.

A tramitação da MP nº 664/2014 no Congresso Nacional foi marcada por forte resistência às alterações propostas, que se explicam pela ausência de uma negociação prévia do governo com as lideranças políticas e com a sociedade, de tal sorte, que a referida MP sofreu importantes modificações durante sua tramitação no Legislativo. De forma mais precisa, foram apresentadas 517 emendas à MP nº 664/2014. Um processo de negociação e debate da medida com a sociedade e o Congresso poderiam ter facilitado a tramitação e possibilitado menores alterações em relação às que efetivamente ocorreram. De qualquer forma, embora o ajuste sancionado pela Lei nº 13.135/2015 nas regras de pensão por morte tenha sido mais tênue que o proposto pela MP nº 664, representaram um avanço em relação à situação prevalecente antes da referida MP.

2.1.1 Tempo mínimo de contribuição para pensões

Uma primeira alteração foi a introdução da exigência de carência ou tempo mínimo de contribuição de 24 meses, pois a concessão era feita apenas com a exigência de qualidade do segurado, permitindo que apenas uma contribuição no "teto" do RGPS gerasse um benefício vitalício de valor máximo. Portanto, o objetivo fundamental da medida era evitar esse tipo de comportamento distorcivo. Essa situação é claramente insustentável do ponto de vista fiscal, bem como injusta com segurados que contribuíram a vida toda e recebem benefícios com valores bem menores ou mesmo salário-mínimo. Como a maior parte dos benefícios de pensão por morte é decorrente de benefício anterior, mais especificamente da aposentadoria do instituidor, essa medida terá maior efeito sobre benefícios não precedidos, que não são a maioria.

Havia exceções à exigência de dois anos de contribuição, nos casos de óbito do instituidor decorrente de acidentes de trabalho ou doença profissional ou do trabalho, em que permaneceria apenas a exigência de qualidade do segurado.

Durante a tramitação da medida no Congresso Nacional e posterior sanção do Executivo, o prazo foi reduzido de 24 para 18 meses, bem como foi criado pagamento de quatro meses de benefício para segurados que não tivessem vertido esse número mínimo de contribuições, o que na prática significa que o Brasil continua sendo um dos poucos países que não exigem carência. O pagamento de quatro meses ainda representa um estímulo a comportamentos diferentes do esperado, quando da elaboração da medida, embora tenha reduzido o "prêmio" desse referido comportamento. As exceções também foram alteradas de acidentes de trabalho para um conceito muito mais amplo e mais impreciso de acidente de qualquer natureza, sendo mantida a doença profissional ou do trabalho. Essa maior imprecisão pode elevar o nível de judicialização da concessão de benefícios do INSS, que já é relevante.

Na proposta de introdução de carência feita pela MP nº 664, houve a extensão para os servidores públicos federais por meio da alteração da Lei nº 8.112/1990. Note que a justificativa aqui nada tem que ver com comportamentos oportunistas, tendo em vista que a entrada no serviço público se dá por concurso público. De qualquer forma, o pagamento de quatro meses de benefício também foi estendido na versão final sancionada pela Lei nº 13.135/2015 para servidores que não tivessem dezoito meses de contribuição, bem como também se aplicam às exceções nos casos do óbito do servidor que tenha sido decorrente de acidente de qualquer natureza ou doença profissional ou do trabalho.[1]

1. Cabe salientar que para o cumprimento da carência de dezoito meses de contribuição, tanto para trabalhadores vinculados ao RGPS quanto para aqueles vinculados a um regime de previdência de servidor público, será considerado o tempo de contribuição em ambos regimes, de tal sorte que aqueles que mudem de regime não serão prejudicados.

De acordo com dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social, considerando as pensões concedidas em 2014, apenas 10.742 benefícios de pensão por morte não precedidas tiveram tempo de contribuição do instituidor inferior a dois anos, que era a proposta da MP nº 664, que correspondeu a 2,6% do total de cerca de 410 mil pensões por morte concedidas em 2014. Em relação ao parâmetro que foi sancionado pela Lei nº 13.135/2015, os dados apontam que 9.081 benefícios (2,2% da concessão total) tinham tempo de contribuição inferior a 18 meses. Portanto, nota-se que, *a priori*, o volume de benefícios afetados não é tão grande, tratando-se mais de uma medida moralizadora. Nesse sentido, a instituição de pagamento de quatro meses para quem não atendesse os dezoito meses de contribuição, acabou por diminuir, mas não eliminar integralmente o incentivo para esses referidos comportamentos indesejados. Isso porque, considerando o teto do RGPS em 2015, seria possível que apenas uma contribuição de R$ 932,75 pudesse gerar um fluxo de benefícios de R$ 18.655.

2.1.2 Tempo mínimo de casamento ou união estável para pensões

Outra importante alteração proposta pela MP nº 664 foi a introdução de tempo mínimo de casamento ou união estável para o direito a pensão para os cônjuges. Os(As) viúvos(as) precisariam estar casados ou em união estável com o instituidor com antecedência de pelo menos dois anos em relação à data do óbito para ter direito à pensão. Contudo, novamente, esse ajuste também foi amenizado durante a tramitação no Congresso Nacional com o estabelecimento de pagamento de quatro meses de benefício para segurados que não cumprissem o tempo mínimo de casamento ou união estável, o que acabou por manter algum estímulo a comportamentos oportunistas, embora reduza o valor passível de ser obtido. Cabe enfatizar que mesmo que o casamento não tivesse ocorrido há mais de dois anos antes do óbito do instituidor, caso o casal tivesse filhos menores de 21 anos haveria a concessão de pensão e proteção para os referidos filhos.

Também havia exceções a essa condicionalidade, mais especificamente para os casos de óbito do instituidor serem decorrentes de acidente posterior ao casamento ou ao início da união estável, bem como, se o cônjuge, o companheiro ou a companheira fossem considerados incapazes e insuscetíveis de reabilitação para o exercício de atividade remunerada que lhes garantisse subsistência, mediante exame médico-pericial a cargo do INSS. As exceções também foram modificadas, de tal sorte que, na sanção, ficou estabelecido como exceção o caso de óbito do instituidor decorrente de acidente de qualquer natureza ou doença profissional ou do trabalho sem condicionar que tenham ocorrido depois do casamento ou do início da união estável. Ademais, para cônjuges, companheiros ou companheiras com invalidez ou deficiência, o término do pagamento da pensão passa a ocorrer pela cessação da invalidez ou o afastamento da deficiência. Além da imprecisão do conceito de acidente de qualquer natureza, que pode gerar judicialização ao

vincular o fim da pensão do cônjuge ao afastamento da deficiência, cria-se uma confusão de deficiência com incapacidade laboral.

O estabelecimento do tempo mínimo de dois anos de casamento ou união estável para cônjuges também foi estendida para os servidores públicos federais por meio de alteração na Lei nº 8.112/1990.

2.1.3 Duração do benefício de pensão em função da idade do pensionista na data de óbito do instituidor

Com MP nº 664, a pensão por morte deixara de ser um benefício de caráter vitalício independente da idade do(a) viúvo(a), que, por sua vez, guarda relação com sua capacidade laboral.

A experiência internacional normalmente vincula à duração da pensão com a idade do viúvo(a), sua (in)capacidade laboral ou a existência ou não de filhos. No Brasil, antes da MP nº 664, havia a garantia de pensão vitalícia, mesmo se o cônjuge fosse uma pessoa jovem, com plena capacidade laboral, com excelente nível de renda e sem filhos. A presunção de dependência econômica para os cônjuges foi mantida. Na proposta estabelecida pela MP nº 664, a duração passaria a ser determinada pela expectativa de sobrevida do(a) viúvo(a), de forma que quanto maior a expectativa (menor idade) menor seria a duração do benefício, seguindo a lógica de que cônjuges jovens teriam capacidade laboral para gerar renda para a família do instituidor.

A MP nº 664 estabelecia que viúvos(as) com expectativa de sobrevida igual ou menor a 35 anos teriam direito à pensão vitalícia, enquanto aqueles com expectativa acima desse patamar teriam duração variando de 3 a 15 anos. A utilização da tabela do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) vigente estabelecia na prática que apenas teriam direito ao benefício vitalício cônjuges com 44 anos de idade ou mais. Utilizando a mesma tabela do IBGE, vigente na época da MP, para viúvos(as) com menos de 44 anos de idade, a duração seria (ver tabela 1): *i)* 15 anos, para aqueles com idade entre 39 e 43 anos; *ii)* 12 anos, para aqueles com idade entre 33 e 38 anos; *iii)* 9 anos, para idades entre 28 e 32 anos; *iv)* 6 anos, para idades entre 22 e 27 anos; *v)* 3 anos, para aqueles com idade até 21 anos. Como o critério era a expectativa de sobrevida calculada pelo IBGE, haveria atualização desses limites de idade todo ano, com a publicação de nova tabela, de forma similar ao que é feito para o fator previdenciário. Cabe destacar que a duração, não necessariamente vitalícia, refere-se ao cônjuge ou companheiro(a), pois para os filhos ficava mantida a regra geral de pagamento do benefício até completarem a idade de 21 anos.

Novamente, a medida foi alterada durante a tramitação no Congresso Nacional e posterior sanção pelo Poder Executivo. Em primeiro lugar, embora tenha sido mantida a duração variável, o critério deixou de ser a expectativa de sobrevida e

foi estabelecida uma faixa de idade que deverá ser atualizada a cada três anos de acordo com o incremento da expectativa de vida ao nascer ou quando esse indicador tiver um incremento de pelo menos um ano. De forma similar ao estabelecido pela MP nº 664, o benefício vitalício continua a ser para a idade de 44 anos ou mais, mas não há vinculação com a expectativa de sobrevida e, portanto, não há alteração anual de acordo com a publicação de nova tabela do IBGE. Para pessoas com idade inferior a 44 anos, foi estabelecida a seguinte duração: *i)* 20 anos, entre 41 e 43 anos de idade; *ii)* 15 anos, entre 30 e 40 anos de idade; *iii)* 10 anos, entre 27 e 29 anos de idade; *iv)* 6 anos, entre 21 e 26 anos de idade; *v)* 3 anos, com menos de 21 anos de idade. Essa medida também foi estendida aos servidores públicos federais.

Cabe reforçar que essas durações estabelecidas pela sanção da Lei nº 13.135/2015 e mostradas na tabela 1 não se aplicam: *i)* aos cônjuges com invalidez ou deficiência que, como já colocado anteriormente, têm o fim do pagamento vinculado à cessação da invalidez ou pelo afastamento da deficiência; *ii)* para aqueles segurados que não tivessem dezoitos meses de contribuição ou dois anos de casamento e não se enquadrassem nas exceções, que teriam direito a quatro meses de benefício.

TABELA 1
Duração da pensão por morte de cônjuge na MP nº 664 e na Lei nº 13.135/2015

Duração do benefício na MP nº 664/2014 em anos	Expectativa de sobrevida (E(x)) do cônjuge na data de óbito do instituidor MP nº 664/2014 em anos	Idade do cônjuge na data de óbito do instituidor usando tabela do IBGE vigente no período da MP em anos[1]	Duração do benefício da Lei nº 13.135/2015	Idade do cônjuge na data de óbito do instituidor em anos na Lei nº 13.135/2015[2]
3	$55 < E(x)$	Até 21	3	Até 20
6	$50 < E(x) \leq 55$	22 a 27	6	21 a 26
9	$45 < E(x) \leq 50$	28 a 32	10	27 a 29
12	$40 < E(x) \leq 45$	33 a 38	15	30 a 40
15	$35 < E(x) \leq 40$	39 a 43	20	41 a 43
Vitalícia	$E(x) \leq 35$	44 ou mais	Vitalícia	44 ou mais

Elaboração dos autores, com base na Medida Provisória nº 664/2014 e na Lei nº 13.135/2015.
Notas: [1] Atualização das idades com periodicidade anual em função da nova tabela de expectativa de sobrevida do IBGE;
[2] Atualização das idades com periodicidade de no mínimo três em três anos pelo incremento da expectativa de vida ao nascer ou quando esse indicador tiver um incremento de pelo menos um ano.

2.1.4 Crime doloso e pensão por morte

Um importante aperfeiçoamento da legislação previdenciária no país foi a previsão legal de perda de direito a pensão por morte para dependente condenado que cometesse crime doloso que resultasse na morte do instituidor. Essa restrição não existia na legislação previdenciária e havia a possibilidade de suspensão do pagamento por parte do INSS por ação administrativa, mas sem base legal. Mesmo essa mudança, cujo conteúdo certamente não é polêmico, também foi modificada no Congresso Nacional, com alteração para transitado em julgado e não mais condenado. Na prática, isso pode implicar o pagamento por longo período de tempo até que o benefício possa ser efetivamente cessado, sendo que

esses pagamentos podem ser de difícil recuperação. Embora tal mudança possa ser considerada defensável do ponto de vista do amplo direito de defesa, havia a possibilidade de que um condenado em primeira instância pudesse receber o benefício de forma retroativa caso posteriormente fosse comprovada ou declarada judicialmente sua inocência. Fica a dúvida de qual será o procedimento na prática do INSS, que vinha suspendendo pagamentos de pensão nesses casos mesmo sem a previsão legal, ou seja, se haverá a suspensão já com a condenação ou efetivamente apenas quando transitado em julgado. Essa medida também foi estendida aos servidores públicos federais, por meio de alteração da Lei nº 8.112/1990.

2.1.5 Perda da pensão em caso de simulação de casamento

A Lei nº 13.135/2015 foi sancionada com a introdução de um dispositivo que determina que

> perde o direito à pensão por morte o cônjuge, o companheiro ou a companheira se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apuradas em processo judicial no qual será assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Embora a introdução desse dispositivo seja positiva e não gere nenhum prejuízo, na prática é difícil prever o impacto efetivo da medida, tendo em vista que pode haver dificuldade de comprovação da fraude.

2.1.6 Fórmula de cálculo da pensão por morte

Além de alterações nos critérios de elegibilidade e da duração, a MP nº 664 também propôs mudanças na fórmula de cálculo do valor do benefício. Antes da referida MP, o valor da pensão por morte era dado por 100% do valor da aposentadoria que o instituidor recebia ou que teria direito caso estivesse aposentado por invalidez. No último caso, essa regra implica 100% do salário de benefício, ou seja, da média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994. Internacionalmente, é tradicional que a taxa de reposição da pensão por morte seja inferior a 100%, em função da redução do tamanho da família. Ademais, antes da MP nº 664, havia a reversão de cotas, ou seja, no caso de cessação da cota de um dependente, o valor dessa cota era revertido para os dependentes remanescentes. A título de exemplo, quando um filho atingia a idade de 21 anos, o valor da sua cota era revertido para as pessoas que ainda mantêm a condição de dependente como, por exemplo, viúvo(a) e demais filhos menores de 21 anos.

A MP nº 664 propôs que o valor da pensão por morte fosse de 50%, de cota familiar, mais 10% por dependente da aposentadoria que o instituidor recebia ou teria direito a receber caso estivesse aposentado por invalidez e, portanto, o valor da pensão passaria a variar de acordo com o tamanho da família. Também havia a proposta do fim de reversão das cotas.

Novamente, durante a tramitação no Poder Legislativo, houve alteração das proposições encaminhadas pelo Executivo e, nesse caso, houve rejeição integral da alteração na fórmula de cálculo do valor dos benefícios e no fim da reversão das cotas, voltando à situação anterior da MP. Portanto, retornou a integralidade no valor do benefício e a manutenção da reversão de cotas.

De modo geral, pode-se afirmar que a minirreforma, concretizada em 2014, por meio da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014 (convertida na Lei nº 13.135/2015, alterando a Lei nº 8.213/1991), efetivamente reduziu a distância entre a normativa brasileira e a realidade internacional no tocante a esse importante benefício previdenciário, mas ainda permaneceram diferenças significativas. Ademais, as modificações realizadas no Congresso diminuíram de forma muito significativa o impacto fiscal das mudanças, bem como ainda mantiveram a possibilidade ou incentivo para comportamentos distorcidos. De qualquer forma, há que se reconhecer que as novas regras sancionadas pela Lei nº 13.135/2015 representaram avanço em relação à situação prevalecente antes da referida MP no que se refere às regras de pensão por morte.

A supracitada lei também estabeleceu, em seu Artigo 5º, que os atos praticados com base em dispositivos da MP nº 664 deveriam ser revisados de acordo com as regras definitivas estabelecidas na Lei nº 13.135/2015. A título de exemplo, as pensões concedidas com valor de 50% + 10% do salário de benefício por cada dependente, de março de 2015 até a sanção da Lei nº 13.135/2015, deverão ser revisadas para 100%.

Do ponto de vista fiscal, portanto, a MP nº 664 foi substancialmente modificada pelo Congresso Nacional, e certamente houve uma diminuição relevante da redução da despesa com o pagamento das pensões por morte previsto incialmente com a MP nº 664, embora ainda haverá alguma diminuição dos gastos.

Também houve alterações no rol de dependentes, que afetam o pagamento da pensão, em especial em relação às pessoas com deficiência, tanto pela tramitação da MP nº 664, quanto pela chamada Lei Brasileira de Inclusão (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, que foi sancionada pela Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Embora a MP nº 664 não tratasse de mudanças do rol de dependentes, durante sua tramitação no Congresso Nacional, houve alteração. Antes da MP, o conceito de dependente incluía filhos e irmãos não emancipados menores de 21 anos ou de qualquer idade, desde que inválidos ou com deficiência mental ou intelectual que o tornassem absolutos ou relativamente incapazes, assim declarado judicialmente. Foram aprovadas emendas que excluíram a condicionalidade de que o filho ou irmão não fossem emancipados, bem como no tocante à deficiência, sendo definido, portanto, como dependente o deficiente mental ou intelectual, de qualquer grau, ou deficiente grave. Além de ser questionável a exclusão da condicionalidade de emancipado, em conflito com o código civil, ao excluir da condição de deficiência mental ou intelectual o condicionante de absoluta ou relativamente incapaz,

assim declarado judicialmente, não apenas se afasta do conceito de incapacidade, como de certa forma pode permitir que qualquer nível de deficiência intelectual possa garantir direito à pensão vitalícia, bem como trata a deficiência como sinônimo de incapacidade.

Na sanção da Lei nº 13.135/2015, foi vetada a alteração em relação ao filho, com o argumento de que "a medida acabaria por presumir a dependência econômica de filho emancipado, em conflito com a própria natureza do instituto da emancipação do direito civil". Contudo, foi sancionada a mudança similar para os irmãos mesmo com a previsão de um *vacatio legis* de seis meses para a deficiência grave e de dois anos para a mental ou intelectual. A alteração, tanto do filho quanto irmão com deficiência mental ou deficiência intelectual ou deficiência grave, foi aprovada para os servidores públicos federais por meio da alteração na Lei nº 8.112/1990.

Posteriormente, apenas algumas semanas depois da sanção da Lei nº 13.135/2015, houve nova mudança com a sanção da LBI ou Lei nº 13.146/2015 por ter sido aprovada nova redação que trazia de volta condicionalidade de filhos ou irmãos não emancipados, mas mantendo o direito à pensão por morte para deficientes mentais ou deficientes intelectuais de qualquer grau e deficientes graves de qualquer idade. Claramente, houve uma ampliação do rol de dependentes para as pessoas com deficiência, com uma clara distorção conceitual ao equiparar, em algum grau e de forma equivocada, deficiência com incapacidade laboral. Ademais, foi revogado o § 4º do Artigo 77, que estabelecia uma redução de 30% da cota individual da pensão por morte de deficiente mental ou deficiente intelectual que passasse a exercer atividade remunerada, bem como garantia o reestabelecimento da integralidade da pensão em caso de fim do exercício da referida atividade remunerada. Com essa revogação, mesmo que o deficiente mental ou intelectual passe a exercer alguma atividade remunerada, não terá a redução de 30% e poderá manter a sua cota de pensão de forma integral.

O cenário das regras de pensão por morte anterior à promulgação da MP nº 664, que motivou a sua edição, será discutido de forma mais aprofundada na seção *Temas em destaque*.

Todas as mudanças nas regras de pensão, como período mínimo de contribuições e de casamento e união estável, alteração da duração do benefício para cônjuges e outras também aplicam-se ao auxílio-reclusão, tendo em vista que o Artigo 80 da Lei nº 8.213/1991 estabelece que o referido benefício será devido nas mesmas condições da pensão por morte aos dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência. Na realidade, o auxílio-reclusão é um benefício similar à pensão por morte, com a diferença de que no primeiro caso o fato gerador que compromete a capacidade de sustento da família é a reclusão do segurado e, no segundo, a morte do instituidor.

2.1.7 Auxílio-doença

Também houve alterações nas regras do auxílio-doença e na perícia médica. Em primeiro lugar, a MP nº 664 propunha duas alterações em relação ao auxílio-doença: *i)* ampliação do prazo de afastamento, a cargo do empregado, de 15 para 30 dias para o segurado empregado; *ii)* instituição de um teto para o valor do auxílio-doença que passava a ser a média dos doze últimos salários de contribuição. A primeira proposta foi justificada com o incremento ao longo do tempo da duração dos afastamentos que chegaram a uma média de cerca de oito meses, refletindo a maior participação daqueles decorrentes de doenças ou problemas crônicos. Portanto, era uma medida que alterava a distribuição dos custos dos afastamentos entre o governo e os empregadores. A medida resultaria na transferência de custos do RGPS para os empregadores, sem necessariamente, apresentar prejuízos para os trabalhadores. Contudo, essa medida foi rejeitada pelo Poder Legislativo, provavelmente, em função, entre outros fatores, da resistência patronal à medida.

A instituição para um teto para auxílio-doença era, na realidade, uma proposição legislativa que já tramitava há vários anos no Congresso Nacional e era justificada pelo fato do cálculo do referido benefício, em muitos casos, ficar acima do último salário do trabalhador e, dessa forma, poderia até mesmo ser um desestímulo à volta a atividade. Essa proposta foi aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo.

A MP nº 664 também tinha como uma das suas proposições a flexibilização da prestação da perícia médica. A Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004, definia como competência privativa dos peritos médicos da Previdência Social o exercício das atividades médico-periciais inerentes ao RGPS. A referida MP excluiu a competência privativa, abrindo a possibilidade de formas alternativas de execução ou prestação desse importante serviço.

A MP nº 664, além de excluir a competência privativa dos médicos peritos do INSS, alterou a Lei nº 8.213 de forma que ficou prevista a possibilidade de que o INSS, a seu critério e sob sua supervisão, poderia realizar perícias médicas: *i)* por convênio ou acordo de cooperação técnica com empresas; *ii)* por termo de cooperação técnica firmado com órgãos e entidades públicos, especialmente onde não houver serviço de perícia médica do INSS.

Por um lado, a flexibilização pode ser vista como positiva tendo em vista que a oferta de perícia médica ainda é um gargalo na prestação de serviços do INSS, havendo localidades onde o agendamento de perícia ultrapassava o patamar de cem dias, embora na média o valor fosse inferior a esse patamar. Nesse sentido, ampliar as possibilidades de execução do serviço pode ser visto como um mecanismo para melhorar a qualidade dos serviços públicos. Contudo, por outro lado, a flexibilização levanta algumas preocupações: *i)* no passado, a terceirização da perícia resultou em

um expressivo aumento do estoque de auxílio-doença e, aparentemente, fragilização dos controles da concessão e da despesa com benefícios decorrentes de incapacidade; *ii)* vários segmentos da sociedade criticaram as alternativas apresentadas, seja pela possibilidade de terceirização ou mesmo pela liberação de perícia por empresas privadas, sendo que, nesse último caso, poderia haver conflito de interesses.

Durante a tramitação dessas alterações na perícia médica, houve resistência em relação às perícias realizadas pelas empresas e à possibilidade de terceirização para o setor privado, em especial, pelas centrais sindicais dos trabalhadores. A versão aprovada pelo Congresso Nacional, que foi para sanção da presidenta da República, estabelecia que nos casos de impossibilidade de realização de perícia médica pelo órgão ou setor próprio competente, assim como de efetiva incapacidade física ou técnica de implementação das atividades e de atendimento adequado à clientela da previdência social, o INSS poderia, sem ônus para os segurados, celebrar, convênios, termos de execução descentralizados, termos de fomento ou de colaboração, contratos não onerosos ou acordos de cooperação técnica para realização de perícia médica, por delegação ou simples cooperação técnica, sob sua coordenação e supervisão, com: *i)* órgãos e entidades públicos ou que integrem o Sistema Único de Saúde (SUS); *ii)* entidades privadas de serviço social e de formação profissional, vinculadas ao sistema sindical, ou seja, ao Sistema S; *iii)* entidades privadas de comprovada idoneidade financeira e técnica, desde que não empregassem o segurado. Contudo, houve veto a todas alternativas, exceto a prestação do serviço pelo SUS, sendo que a alegação para o veto foi a de que

> em decorrência da natureza das perícias médicas tratadas, não caberia atribuí-las a entidades privadas sem as devidas restrições, sendo mais adequado permanecerem no âmbito de órgãos e entidades públicos ou que integrem o Sistema Único de Saúde (SUS).

Portanto, a decisão foi a de manter as perícias no âmbito do setor público.

Mesmo reconhecendo que a flexibilização das possibilidades de execução da perícia seja, *a priori*, conceitualmente positiva e uma forma de tentar buscar melhorias na qualidade de prestação de serviços e mais celeridade no atendimento dos segurados, é bastante duvidoso que a medida seja amplamente eficaz. Tal prognóstico leva em consideração que o SUS já tem dificuldades para atender a demanda que enfrenta atualmente e, certamente, terá dificuldade para dar conta dessa demanda adicional, até mesmo pela execução altamente descentralizada no âmbito do SUS que dificultará a coordenação com o INSS. De qualquer forma, a medida é uma tentativa válida, que precisará ser avaliada no futuro.

O quadro 1 sintetiza para o benefício de pensão por morte as principais alterações propostas e o resultado após apreciação no Congresso Nacional.

QUADRO 1
Regras de pensão por morte no Brasil – regra anterior, proposta de reforma paramétrica (MP nº 664/2014) e regras aprovadas (Lei nº 13.135/2015)

Critério	Regra antes da MP nº 664	Regra da MP nº 664/2014	Regra sancionada pela Lei nº 13.135/2015
Carência	Concessão pensão por morte independe de carência. Exigência apenas da qualidade de segurado.	Carência de dois anos de contribuição, exceto para acidentes do trabalho ou doença profissional ou do trabalho. Alteração também estendida para os servidores públicos federais.	A exigência foi reduzida para dezoito meses de contribuição, mas foi criado pagamento do benefício para quatro meses de contribuição para segurados que não cumprissem tal condicionalidade, além de alteração das exceções para acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho. Essas alterações também foram estendidas para os servidores públicos federais.
Tempo mínimo de casamento ou união estável	Não havia exigência de tempo mínimo de casamento ou união estável.	Introdução da exigência de dois anos de casamento ou união estável. Exceção se óbito do instituidor fosse decorrente de acidente posterior ao casamento ou união estável ou se o cônjuge fosse considerado incapaz para exercício de atividade remunerada que garantisse a subsistência. Mudança estendida para os servidores públicos federais.	Embora tenha sido mantido o período mínimo de dois anos de casamento ou união estável, foi criado pagamento por quatro meses de contribuição para segurado que não cumprir essa condicionalidade. Exceção para caso de óbito do instituidor ter sido decorrente de acidente de qualquer natureza ou doença profissional ou do trabalho, bem como para cônjuges com invalidez ou deficiência, casos em que o fim do pagamento se dá, respectivamente, pela cessação da invalidez ou afastamento da deficiência. Mudança estendida para os servidores públicos federais.
Duração do benefício para cônjuges	Pensão para o cônjuge era vitalícia, independentemente da idade do cônjuge/viúvo(a), na data do óbito do instituidor, mesmo que sem filhos, com plena capacidade laboral e sem dependência econômica, que é presumida.	Duração do benefício dependeria da expectativa de sobrevida do cônjuge na data de óbito do instituidor, sendo vitalícia para expectativa de sobrevida de até 35 anos (idade pela tabela atual de 44 anos ou mais) e variando de 3 a 15 anos para aqueles com expectativa de sobrevida acima de 35 anos. Atualização da idade seria anual, de acordo com publicação de nova tabela do IBGE. Alteração estendida para os servidores públicos federais.	Duração foi definida de acordo com a idade do cônjuge na data de óbito do instituidor, sendo vitalícia para 44 anos ou mais de idade e variando de 3 a 20 anos para aqueles com menos de 44 anos. Essas faixas passam a ser atualizadas no mínimo de três em três anos pelo incremento na expectativa de vida ao nascer ou quando o referido incremento desse indicador alcançar o mínimo de um ano. Alteração estendida para os servidores públicos federais.
Homicídio do instituidor doloso	Não havia restrição legal ao recebimento de pensão para dependente que cometesse crime doloso que resultasse na morte do instituidor.	Excluía direito à pensão para o dependente condenado pela prática de crime doloso que resultasse na morte do segurado. Mudança estendida para os servidores públicos federais.	Foi mantida a perda de direito à pensão para o dependente condenado pela prática de crime de que tenha dolosamente resultado na morte do segurado, mas após trânsito em julgado. Mudança estendida para os servidores públicos federais.
Valor do benefício	Valor é de 100% da aposentadoria que o instituidor recebia ou que teria direito se estivesse aposentado por invalidez, ou seja, 100% do salário de benefício, nesse último caso. A cessação da cota de um dependente reverte para os dependentes remanescentes.	Valor da aposentadoria passava a ser 50% de cota familiar + 10% por dependente da aposentadoria que o instituidor recebia ou que teria direito se estivesse aposentado por invalidez, mantida a garantia de salário-mínimo. Fim da reversão de cotas.	Regras propostas pela MP foram rejeitadas e foram mantidas as regras anteriores à MP.

Fonte: MP nº 664/2014 e Lei nº 13.135/2015.
Elaboração do Disoc/Ipea.

Do ponto de vista fiscal, as alterações efetivas com a Lei nº 13.135/2015 realmente terão algum efeito de redução das despesas com pensão por morte e auxílio-doença, mas o impacto foi extremamente reduzido em relação à proposta inicial feita pela MP. Do ponto de vista da proteção social, a MP tinha como efeito corrigir algumas distorções como, por exemplo, a possibilidade de comportamentos oportunistas em função da falta de carência e de um tempo mínimo de casamento ou união estável, cujo estímulo foi reduzido, mas não eliminado. Esses aspectos serão discutidos com maior detalhe na seção *Temas em destaque*.

2.2 A fórmula 85/95 e a MP nº 676/2015

Durante a tramitação no Congresso Nacional da MP nº 664/14, houve uma importante mudança que foi a aprovação de uma emenda que estabelecia o fator 85/95. Essa alteração corresponde à não aplicação do fator previdenciário quando a soma de idade com o tempo de contribuição, na data de requisição da aposentadoria, atingisse 85 para mulheres, com pelo menos 30 anos de contribuição, e 95 para homens, com pelo menos 35 anos de contribuição.

Os parâmetros de 35 e 30 anos de contribuição estão definidos na Constituição e, portanto, não poderiam ser alterados por lei, ou seja, não foi alterado o critério para concessão da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), mas sim o cálculo do valor do benefício para quem atender a soma de 85/95, com forte incremento do valor de concessão da aposentadoria. A medida, portanto, afeta as chamadas ATCs, que são os benefícios com maior valor no âmbito do RGPS, dando um caráter regressivo a esta alteração, como será mostrado na seção 4. Essa medida, ao elevar de forma significativa o valor das aposentadorias, certamente implica expressivo aumento da despesa do RGPS a médio e longo prazos.

Embora o Poder Executivo tenha vetado essa alteração, na prática houve uma importante mudança, pois, no mesmo momento do veto, houve a promulgação da Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015, que instituía o fator 85/95 progressivo (de 85/95 para 90/100 até 2022). Entretanto, durante a tramitação no Congresso Nacional, foi alterada a velocidade da progressão, tornando-a mais lenta, de tal sorte que o fator 90/100 será alcançado apenas em 31 de dezembro de 2026, ou seja, na prática, apenas em 2027. Com essa modificação, o efeito final das mudanças foi uma piora e não uma melhora da situação fiscal e financeira do RGPS a médio e longo prazos. Haverá um aumento da despesa de caráter regressivo. Esses impactos serão discutidos em maior profundidade na seção *Temas em destaque*.

2.3 A Lei nº 13.152/2015 e a política de valorização do salário-mínimo

Refletindo a fragilidade política do Poder Executivo no Congresso Nacional, durante a tramitação da MP nº 672, que estendia a política de valorização do salário-mínimo para o período de 2016 a 2019, foi aprovada emenda que estendia a regra para todos os benefícios do RGPS acima do salário-mínimo. Na conversão para a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, foi sancionada a continuidade da política de valorização do salário-mínimo, para o período de 2016 a 2019, pela regra de reajuste pela inflação acrescido do ganho real pelo crescimento do produto interno bruto (PIB) de dois anos antes, ou seja, para 2016 será considerado o comportamento do PIB em 2014 e assim por diante, até o ano de 2019, quando será considerado o incremento da produção de 2017. A extensão dessa regra para benefícios do INSS, acima do salário-mínimo, foi vetada pelo Poder Executivo. Na manifestação oficial, que justifica o veto, o argumento foi de caráter legal, mais especificamente o inciso IV do Artigo 7º da Constituição, que veda a vinculação ou indexação do salário-mínimo para qualquer fim, exceto seu papel como piso da Seguridade Social.

Embora a justificativa oficial tenha sido pela inconstitucionalidade, a medida certamente teria impacto significativo sobre as contas do RGPS, em especial a médio e longo prazo, representando real ameaça à viabilidade fiscal da política de valorização do salário-mínimo. A título de exemplo, entre 1995 e 2015, enquanto o salário-mínimo teve um reajuste de 1.025,71%, os benefícios do RGPS, acima do salário-mínimo, tiveram um incremento no mesmo período de 461,70%, uma diferença muito expressiva. Essa referida diferença não significou perda de compra real dos que ganham acima do piso previdenciário, tendo em vista que a alta da inflação, medida pelo índice nacional de preços ao consumidor (INPC), ficou em 384,92%, o que resulta em um ganho real de 15,8% para os benefícios acima do salário-mínimo. Na realidade, o argumento de perda real está associado muitas vezes à diminuição do valor do benefício em número de salários-mínimos, que na verdade reflete o aumento real do piso e não redução do seu poder de compra.

Fazendo esse mesmo cotejamento para o período de 2003 a 2015, enquanto o piso previdenciário teve um reajuste de 294%, os benefícios acima do salário-mínimo tiveram reajuste de 132,62% e a inflação medida pelo INPC no período foi de 121,44% (considerando o intervalo entre reajustes dos benefícios acima do piso). Portanto, esses dados deixam claro que houve uma diferença muito grande entre os reajustes, que refletem os expressivos ganhos reais do salário-mínimo. Nesse sentido, essa extensão da mesma regra que vem sendo aplicada, na prática, desde 2007, tenderia elevar de forma muito significativa os impactos fiscais da política de valorização do salário-mínimo e poderia inviabilizar, do ponto de vista fiscal, um maior ganho real do referido piso legal de remuneração.

Do total de 28,2 milhões de benefícios do RGPS em junho de 2015, cerca de 9,9 milhões tinham valor acima do salário-mínimo, o que corresponde a 35,1% do total. Embora representem cerca de um terço da quantidade total de benefícios,

em função de seu maior valor médio, acabam por responder por um percentual maior da folha de pagamento do RGPS, respondendo por mais da metade do valor total (cerca de 55%). Para cada 1% de aumento dos benefícios acima do salário-mínimo, há um aumento da despesa do RGPS da ordem de cerca de R$ 2 bilhões por ano. A estimativa oficial apresentada pelo governo era a de que a aplicação do reajuste do salário-mínimo para todos os beneficiários do INSS implicaria aumento de gastos de R$ 11 bilhões até 2019.[2]

Mesmo que o impacto fiscal nos anos de 2016 e 2017 seja muito pequeno, em função da baixa taxa de crescimento econômico ou até mesmo retração, a partir de 2018, poderia haver impacto mais significativo. Uma estimativa apresentada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social é que se a regra já estivesse sendo aplicada desde 2007, quando a atual fórmula de reajuste do salário-mínimo passou a vigorar, no período de 2007 a 2015 o incremento da despesa do RGPS seria da ordem de R$ 325 bilhões, sendo R$ 73,2 bilhões apenas em 2015. Esses dados deixam claro que o impacto a médio e longo prazo dessa regra seria expressivo e, no limite, comprometeria a viabilidade de qualquer incremento mais relevante do salário-mínimo. Ademais, esse aumento da despesa teria caráter regressivo, tendo em vista que seria direcionado àqueles com maior valor de benefícios.

Conforme mostrado na edição nº 23 deste periódico, os benefícios de até um salário-mínimo são progressivos, embora essa progressividade tenha diminuído no período de 2003 a 2012 e, de forma inversa, os benefícios superiores ao salário-mínimo são regressivos, ainda que essa regressividade tenha sido reduzida no referido período.

2.4 A Lei nº 13.161/2015 e a desoneração de folha

As dificuldades do Poder Executivo no Congresso Nacional também ficaram evidentes na tentativa de reverter a desoneração da folha de pagamentos, que chegou a ser enviada ao Congresso como Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015, mas foi devolvida pelo presidente do Senado, sem sequer ter sido apreciada pelo Poder Legislativo, e, posteriormente, foi revogada pelo Poder Executivo. A proposta foi novamente enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, sob a forma do Projeto de Lei (PL) nº 863, de 20 de março de 2015, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional apenas no final de agosto de 2015 e sancionada pela Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015. A referida lei, em linhas gerais, estabeleceu uma reversão na desoneração da folha de pagamentos ou salários, estabelecendo que as empresas beneficiadas pudessem continuar a pagar a contribuição patronal calculada pela aplicação de uma alíquota sobre o faturamento e não sobre a folha de pagamento, mas que essas alíquotas fossem majoradas de 1% e 2%, respectivamente, para 2,5% e 4,5%, sendo que as empresas poderiam optar pela folha de pagamento caso quisessem, em função dessa majoração.

2. Ver <http://goo.gl/cpF1lQ>.

Certamente, a medida reduzirá de maneira significativa a renúncia fiscal relacionada à desoneração da folha de pagamento e ajudará no ajuste das contas públicas, por meio de aumento da arrecadação. Mas o efeito em 2015 será muito pequeno, tendo em vista que a medida passa a valer em dezembro e, portanto, terá efeito mais significativo a partir de 2016. As estimativas da renúncia fiscal, segundo o Ministério da Fazenda,[3] eram da ordem de R$ 21,6 bilhões (0,39% do PIB) no ano de 2014 e, em 2015, sem alteração da legislação, de R$ 25,2 bilhões. A estimativa, também do Ministério da Fazenda, era que o PL nº 863/2015 reduziria a renúncia fiscal em cerca de R$ 12 bilhões por ano.[4]

QUADRO 2
Medidas legais relativas à desoneração da folha de pagamentos/salários

Medida legal	Descrição sintética da medida
MP nº 540 (2/8/2011) convertida na Lei nº 12.546 (14/12/2011)	Início da substituição da alíquota de 20% sobre a folha para 1,5% ou 2,5% sobre o faturamento para poucos setores (Tecnologia da Informação (TI), Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), indústrias moveleiras, de confecções e de couro) até dezembro de 2012.
MP nº 563 (3/4/2012) convertida na Lei nº 12.715 (17/9/2012)	Ampliação do prazo para dezembro de 2014, bem como dos setores beneficiados, como, por exemplo, mais setores industriais, ramo hoteleiro, transporte rodoviário, aéreo e marítimo, bem como manutenção de aeronaves, com alíquotas sobre faturamento de 1% ou 2%.
MP nº 582 (20/9/2012) convertida na Lei nº 12.794 (2/4/2013)	Ampliação dos setores industriais.
MP nº 601 (28/12/2012) teve sua vigência encerrada, mas foi absorvida pela Lei nº 12.844 (19/7/2013), que foi uma conversão da MP nº 610	Inclusão de novos setores como comércio varejista, segmentos da construção civil, reparo de embarcações e mais ramos industriais.
MP nº 612 (4/4/2013) teve sua vigência encerrada, mas foi absorvida pela Lei nº 12.844 (19/7/2013) que foi uma conversão da MP nº 610	Inclusão de novos setores como transporte ferroviário ou metroviário de passageiros; transporte rodoviário e ferroviário de carga; carga e descarga em portos; construção de obras de infraestrutura; empresa de jornalismo e ampliação dos ramos industriais.
MP nº 634 (26/12/2013) convertida na Lei nº 12.995 (18/6/2014)	Ajuste pontual na desoneração.
MP nº 651 (9/7/2014) convertida na Lei nº 13.043 (13/11/2014)	Excluía o prazo previsto de duração de dezembro de 2014 da lei, sendo anunciada como medida que tornava permanente a desoneração.
MP nº 669 (26/2/2015) sendo substituída pelo PL nº 683 (20/3/2015) e convertida na Lei nº 13.161 (31/8/2015)	Permite às empresas optar pela volta da contribuição patronal previdenciária de 20% sobre folha ou manter com alíquota de faturamento majoradas de 1% ou 2% para, respectivamente, 2,5% ou 4,5% sobre o faturamento.

Elaboração dos autores.

A desoneração da folha tem suscitado grande debate na opinião pública, inclusive, pela forma como foi implementada, por meio de uma sucessão de medidas provisórias sem um debate junto à sociedade e com o próprio Congresso Nacional, bem como sem uma adequada avaliação dos impactos em termos de custo/benefício ou de critérios objetivos/transparentes para seleção dos setores beneficiados.

3. Essas estimativas constam da Nota *Considerações Sobre o Projeto de Lei nº 863/2015 – Desoneração da Folha de Pagamento* do Ministério da Fazenda.
4. Houve alterações do projeto original no Congresso Nacional.

A referida medida acabou contribuindo para deterioração das contas públicas, sem aparentemente ter gerado benefícios mais relevantes.

O total de contribuintes beneficiados estava em torno de 85 mil, que correspondia a apenas 4,5% dos estabelecimentos não optantes do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) que apresentaram o Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (GFIP), mas respondiam por 19,6% da arrecadação total, inclusive do Simples, em especial, nos setores de construção civil, comércio varejista e tecnologia da informação (53% dos contribuintes beneficiados).

Do ponto de vista da Previdência Social, há várias críticas que precisam ser feitas a respeito da desoneração da folha de pagamento e sua substituição parcial pela contribuição sobre faturamento.

O termo parcial está colocado para enfatizar que as alíquotas sobre o faturamento que foram estabelecidas eram insuficientes para repor toda arrecadação gerada pela alíquota de 20% sobre a folha. Em primeiro lugar, a função precípua da contribuição sobre a folha deveria ser a de garantir o adequado financiamento das despesas com benefícios da Previdência Social. A tradicional vinculação com a folha de salários explica-se pelo fato de que o valor dos benefícios é vinculado aos salários. Portanto, a medida realmente diminui o necessário vínculo entre contribuições e benefícios.

A alíquota de 20% sobre a folha não decorre de um desejo premeditado de prejudicar a competitividade ou tornar mais caro o emprego formal, mas sim da necessidade de financiar os gastos com Previdência Social. Na verdade, a desoneração deveria ter deixado mais clara, para a sociedade e para o governo, a necessidade de discutir de forma mais profunda os custos e benefícios de nosso sistema de proteção social, seus efeitos distributivos e como garantir um adequado sistema de financiamento que seja, concomitantemente, suficiente, em termos de arrecadação, e que busque minimizar ou mesmo evitar eventuais efeitos negativos sobre a eficiência, a competitividade e o emprego. Nesse sentido, eventuais tentativas de obter ganhos de competitividade e de estimular geração de empregos formais não podem obscurecer ou mesmo ameaçar a necessidade de um sistema de financiamento sólido do sistema de proteção social. Embora a desoneração tenha sido desenhada com compensação do Tesouro ao Fundo do Regime Geral, de forma a não afetar o resultado do RGPS, na prática essa compensação tem caráter contábil, no sentido que existe uma renúncia fiscal que piora as contas públicas e aumenta a dependência do RGPS em relação aos repasses do Tesouro. Contudo, cabe destacar que há várias outras renúncias previdenciárias, como Simples, exportação rural, para entidades filantrópicas e outras, para as quais não há nem essa compensação de caráter contábil.

Outra importante crítica em relação à substituição da folha pelo faturamento é que esta última é uma base tributária muito mais instável que a massa salarial, de tal sorte que, em momentos de retração da atividade econômica, se pode esperar uma maior e mais rápida queda na arrecadação, bem como se trata de um tributo em cascata. A desoneração também ajudou a aumentar a já elevada complexidade do sistema tributário brasileiro, inclusive, com possíveis efeitos negativos sobre a fiscalização, pois para uma mesma empresa havia a possibilidade de parte da produção ser pela folha e outra parte pelo faturamento, além de diferentes alíquotas entre setores no lugar de uma mesma alíquota de 20% sobre a folha para todos os segmentos.

Embora fuja do escopo desta análise uma avaliação mais profunda, cabe mencionar que há muita polêmica a respeito dos impactos da desoneração sobre a distribuição de renda e sobre o emprego formal. Existem estudos, por um lado, que apontam efeitos regressivos e impactos incertos sobre o emprego formal.[5] Por outro lado, o estudo de Scherer (2015) aponta efeitos positivos da desoneração sobre o emprego formal, ainda que o custo por emprego gerado seja relativamente alto.

2.5 Regulamentação da EC nº 72/2013 sobre o trabalho doméstico[6]

Depois de mais de dois anos após a aprovação da Emenda Constitucional nº 72/2013, que praticamente igualou os direitos dos trabalhadores domésticos com os dos demais trabalhadores, a referida emenda foi regulamentada pela Lei Complementar nº 150/2015. Essa regulamentação era importante, pois parte dos direitos estendidos aos trabalhadores domésticos dependiam da regulamentação para se tornarem efetivos, tanto trabalhistas quanto previdenciários.

Nessa lei complementar, o Congresso também decidiu pela redução da alíquota do empregador doméstico de 12% para 8%, embora tenha instituído contribuição de 0,8% para seguro contra acidentes do trabalho. Na prática, a contribuição do empregador doméstico para o RGPS caiu de 12% para 8,8%, ou seja, uma queda líquida de 3,2%, que foi destinada ao FGTS como forma de provisão mensal para pagamento da multa. Portanto, o Congresso Nacional evitou aumentar o custo para empregador, compensando o aumento com o FGTS pela redução da contribuição para Previdência.

Esse movimento é claramente paradoxal, pois, em um momento que haverá incremento da despesa do RGPS devido à legítima extensão do direito ao salário-família para os trabalhadores domésticos, o Congresso aprova e o Executivo sanciona uma redução da alíquota de contribuição previdenciária para

5. Ver: a) nota *Considerações sobre o Projeto de Lei nº 863/2015 – Desoneração da folha de pagamento* do Ministério da Fazenda; b) *A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos – uma solução a procura de problemas* de Luis Paiva e Graziela Ansiliero em Planejamento e Políticas Públicas de jan./jun. de 2009; c) Texto para Discussão do Ipea nº 1.341, de julho de 2008: *A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho* de Graziela Ansiliero, Leonardo Rangel, Luis Paiva, Matheus Stivali e Edvaldo Barbosa.

6. Tal tema também é abordado nos capítulos de *Trabalho e renda* e no de *Igualdade de gênero* deste periódico.

o empregador doméstico. A redução da alíquota de 12% para 8% deve gerar uma queda na arrecadação do RGPS da ordem de cerca de R$ 700 milhões por ano, para valores de 2015. De outro lado, a legítima extensão para os trabalhadores domésticos deve elevar a despesa do RGPS em cerca de R$ 240 milhões por ano, considerando os valores das cotas de 2015.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

As informações da presente seção utilizarão indicadores estatísticos entre 2005 e 2015, a depender da sua disponibilidade, para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que cuida da proteção aos trabalhadores da iniciativa privada, empresas de economia mista e parte dos funcionários municipais. Além disso, a seção inclui informações sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – que cobrem os servidores públicos federais, das unidades da federação e de parte dos municípios. Por fim, será analisado o Regime de Previdência Complementar Fechado (RPC), incluindo os trabalhadores que possuem planos patrocinados por seus empregadores para complementar os planos da previdência social.

A seção que se inicia terá dois tópicos distintos, a saber:

- *Evolução dos benefícios do sistema previdenciário; e,*
- *Perfil de contribuintes e beneficiários.*

3.1 Evolução dos benefícios previdenciários no período recente

Vale destacar que a previdência no Brasil inclui diversos regimes que possuem importantes dimensões econômicas e atuam de forma autônoma. O conteúdo incluirá informações referentes ao perfil dos benefícios para:

- o Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS); e
- os Regimes de Previdência Complementar Fechada (RPC).

As fontes centrais de informações serão: o Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps) e o Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps), que serão complementados pelo Boletim Estatístico de Pessoal do governo federal e pelo Consolidado Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp).

Ao considerar o RGPS, com base em informações do Beps, cuja elaboração é de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), é possível obter o que existe de mais atualizado sobre o perfil de benefícios. Os indicadores apresentam a evolução em relação aos anos de 2005, 2014 e 2015. Os resultados foram apresentados na tabela 1.

TABELA 2
Distribuição e variação percentual entre 2005 e 2015 dos benefícios do RGPS pagos pelo INSS por espécie

Benefícios por espécie	2005	2014	2015	Variação de 2015 para	
				2014	2005
Previdenciários	**96,4**	**96,9**	**97,0**	**1,4**	**34,1**
Aposentadorias	61,7	64,5	65,1	1,0	40,6
Idade	31,6	34,2	34,5	1,0	45,7
Invalidez	12,6	11,4	11,4	1,0	20,0
Tempo de contribuição	17,5	18,9	19,2	1,0	46,2
Pensões por morte	27,3	26,3	26,2	1,0	28,1
Auxílios	7,2	5,8	5,5	1,0	1,4
Doença	7,1	5,4	5,1	0,9	-3,6
Acidente	0,1	0,2	0,2	1,1	443,2
Reclusão	0,1	0,2	0,2	1,0	142,9
Salário-maternidade	0,2	0,3	0,2	0,6	24,3
Acidentários	**3,6**	**3,1**	**3,0**	**1,0**	**12,0**
Aposentadorias por invalidez	0,7	0,7	0,7	1,0	40,0
Pensão por morte	0,6	0,4	0,4	1,0	-10,5
Auxílio-doença	0,6	0,6	0,6	0,9	24,2
Auxílio-acidente	1,3	1,1	1,1	1,0	18,7
Auxílio-suplementar	0,4	0,2	0,2	0,9	-37,7
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,0**	**33,3**

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps).
Obs.: Posição em dezembro (novembro para 2015).

De acordo com a tabela 2, os benefícios previdenciários são os que predominam. Seu aumento de participação de 61,7% para 65,1% deve-se ao acréscimo de aposentadorias por idade e tempo de contribuição, sobretudo, tendo em vista que a queda de participação entre os acidentários merece atenção. A queda de incidência para benefícios acidentários pode estar refletindo os efeitos do aumento da parcela de trabalhadores inseridos em atividade de comércio e serviços, cujos riscos são menores que os da agricultura e, sobretudo, da indústria, reduzindo os acidentes de trabalho ou de trajeto, que integram essa categoria de 3,6% para 3%. Além disso, conforme apontaram Matijascic e Kay (2014) foram adotadas políticas para a prevenção de acidentes de trabalho com foco em fiscalização e incentivos, com impacto na redução das despesas. Por último, vale notar uma redução de 7,2% para 5,5% dos auxílios não acidentários o que se deve, em grande medida, ao envelhecimento da população entre 2005 e 2015. Vale destacar que as diferenças anuais, no caso da previdência, são muito pequenas, pois os beneficiários tiveram os seus benefícios concedidos ao longo dos anos e somente períodos mais

extensos permitem observar mudanças do perfil de distribuição dos beneficiários, conforme apontou a tabela 1.

A crise econômica dos anos 1980 e 1990 limitou a elegibilidade às aposentadorias por tempo de contribuição e esse movimento foi reforçado pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, que dificultou o acesso e diminuiu a sua taxa de reposição em idades inferiores a 65 anos. O aumento verificado após 2005 reflete, em parte, uma melhoria do acesso a empregos que respeitam os direitos sociais, ou seja, empregos nos quais existe contribuição para a previdência. Como contrapartida, houve uma elevação na participação das aposentadorias por idade.

A queda na participação das pensões por morte deve-se, em grande medida, ao fato de haver mudanças no perfil familiar, em que a mulher não mais depende do homem e o casamento perde destaque na forma de organização das famílias. Com isso, as mulheres passaram a receber com maior frequência aposentadorias, e não basicamente pensão por morte, o que reduziu a participação relativa desses benefícios. Por fim, não é possível esquecer que, com o envelhecimento, outros benefícios passam a ocupar um lugar mais destacado, diminuindo o impacto das pensões por morte.

Ao considerar os RPPS em suas diferentes esferas de governo e separando os municípios das capitais e do interior, é possível obter, também, um perfil dos beneficiários. Cabe sublinhar que esse perfil não dispõe dos mesmos detalhes que o do RGPS, conforme atesta a tabela 2.

TABELA 3
Distribuição percentual de benefícios por tipo de segurado nos RPPS

Segurados	Federal		Estaduais		Capitais		Interior		Total	
	2005	2013	2005	2013	2005	2013	2005	2013	2005	2013
Inativo	55,3	57,8	70,7	73,0	75,2	75,9	50,0	75,9	**63,9**	**77,1**
Pensionista	44,7	42,2	29,3	27,0	27,8	24,1	50,0	24,1	**36,1**	**22,9**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps) e Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) para a esfera federal de governo.

A tabela 3 apresenta um número de informações reduzido, porém essas informações merecem atenção. A proporção entre inativos e pensionistas é crescente ao analisar as esferas federal, estaduais, de municípios, das capitais e do interior. Esse amadurecimento, ou seja, a elevação relativa do acesso a benefícios devido ao envelhecimento e ao cumprimento das carências legais reflete-se na redução da proporção das pensões por morte. A parcela das pensões por morte no RPPS federal é substancialmente superior à parcela das demais esferas, representando mais do que o dobro em termos de proporção. A questão do amadurecimento, aliada às regras

de concessão que ainda são generosas, explicam a sua importância em relação ao contingente total. Mais adiante, o tema será analisado detalhadamente neste capítulo.

Ao focalizar os RPC é possível apresentar informações que são menos detalhadas que as existentes para o RGPS, mas melhores que as disponíveis para o RPPS. A tabela 3 apresenta os indicadores para os Regimes de Previdência Complementar (RPC).

TABELA 4
Distribuição percentual de gastos por tipo de segurado nos RPC

Beneficiários	2005	2014	2015
Programada	83,5	70,0	70,7
Invalidez	4,9	7,9	7,7
Pensões	11,6	22,1	21,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Consolidado Estatístico Abrapp.

Ao analisar os dados da tabela 4 é possível verificar que existem diferenças importantes entre os fundos de pensão dos RPC e o RGPS ou dos RPPS. O principal destaque é a parcela menor da participação das pensões por morte sobre o total de benefícios em 2005 e a sua elevação desde então. Esse crescimento, sem dúvida, guarda relação com o amadurecimento do sistema que está em curso, mas num estágio anterior ao do RGPS ou do RPPS federal, cuja antiguidade é maior.

Outro aspecto relevante diz respeito ao fato da maioria dos benefícios pagos estar relacionada aos fundos de empresas públicas, de economia mista do governo federal ou que tenham tido esse tipo de situação patrimonial até os anos 1990. A maioria desses fundos foi constituída nos anos 1960 e 1970 com a adoção de planos de benefício definido com um rol de benefícios similar ao existente no RGPS. Os fundos de pensão que foram criados após os anos 1990 tenderam a adotar planos de contribuição definida ou mista e muitos não oferecem a cobertura de pensões por morte para o cônjuge, limitando-se aos filhos, conforme apontaram Matijascic e Kay (2008). Assim, como os planos ainda não amadureceram o efeito da concessão de benefícios em suas finanças, ainda não afetam de forma destacada as RPC.

Para arrematar, os gastos com benefícios por invalidez nos RPC revelam-se modestos e em proporção inferior ao do RGPS, com um total de 7,7% em 2013 contra 11,4% em 2015. Como a invalidez é risco e não depende apenas do perfil etário, sua inserção deveria ser elevada em um sistema imaturo sob o prisma atuarial como o dos RPC, mas não é o que ocorre. Isso deixa entrever que essas empresas, em muitos casos, apresentam baixos riscos para acidentes de trabalho e contam com empregados cujo perfil de saúde não estimula a aposentadoria precoce em razão de doença. Cabe destacar, ainda, que as políticas para promover a saúde e reduzir acidentes de trabalho podem exercer um papel positivo nesse âmbito.

Ao considerar as diferentes dimensões dos pagamentos de benefícios da previdência nos diferentes regimes, é possível obter informações sobre os gastos e quanto eles representam para a economia brasileira. A tabela 5 apresenta o total de despesas com prestações para beneficiários em relação ao PIB.

TABELA 5
Percentual das despesas com benefícios pagos em dinheiro, por regime em relação ao PIB, em anos selecionados para o Brasil

Regime Previdenciário	2005	2013	2014
RGPS	6,7	6,0	7,1
RPPS	4,1	3,7	3,8[1]
RPC	0,7	0,4	0,7
Total	**11,6**	**10,1**	**11,6**

Fonte: Aeps, MPOG, Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp) e IBGE (vide tabelas anteriores).
Nota: [1] Valor preliminar estimado para 2014.

Ao observar os indicadores apresentados na tabela 5, a evolução dos gastos sobre o PIB foi decrescente entre 2005 e 2013, por sua vez, cresce bastante entre 2013 e 2014. Esses indicadores referem-se a populações numerosas e que se associam à condição de beneficiário após cumprir carências. No mais, é importante destacar que essa redução de participação em relação ao PIB até 2013 deve-se em parte à evolução dos RPPS, que foram afetados por reformas constitucionais em 1998 e em 2003. Além disso, como o período entre 2005 e 2013 foi de crescimento econômico mais acelerado, resultou em uma redução dos gastos como proporção do PIB. Vale destacar que o crescimento de despesas previdenciárias é uniforme, ao passo que o da economia oscila bem mais, afetando de forma decisiva o indicador.

Em termos atuariais, a inserção de beneficiários em um contingente populacional muito elevado é previsível e passível de predição em termos da técnica do seguro social. Diante disso, a previsibilidade do crescimento, associada ao melhor desempenho da economia ao longo desse período explica a redução das despesas em relação ao PIB para o Brasil de 2005 a 2013, redução essa que afetou todos os regimes de previdência. Isso levando em consideração a forte recuperação do poder de compra do salário-mínimo e o amplo destaque dado a essa realidade ao longo dos diversos capítulos da presente publicação. A reversão das condições favoráveis para o crescimento do PIB tende a elevar a participação das despesas com benefícios da previdência em relação a este indicador, o que já parece ser uma tendência observável ao notar a evolução dos indicadores entre 2013 e 2014.

Em síntese, os diferentes regimes de previdência existentes no Brasil apresentam resultados e informações diferenciadas que dificultam uma comparação detalhada. O amadurecimento atinge os RGPS e o RPPS federal. Isso implica maiores concessões de benefícios, e um cenário similar aguarda os demais RPPS e o RPC no futuro.

A divulgação de informações mais detalhadas pelos RPPS e RPC poderia ajudar a promover um debate de maior qualidade e a comparabilidade entre regimes ao publicar informações similares às do RGPS.

3.2 Perfil de contribuintes e beneficiários

No tópico anterior, o foco analítico foi centrado nos benefícios e em sua distribuição. Esse foco permitiu obter um perfil, ainda que desigual por tipo de regime, sobre a cobertura de riscos. No entanto, no caso brasileiro, um indivíduo pode ter mais de um benefício ou ser contribuinte e beneficiário ao mesmo tempo. Assim, para apreender como se dá o perfil da população nos diferentes momentos de sua inserção na seguridade, ou seja, como contribuinte ou como beneficiária é necessário atentar para a condição de segurado do indivíduo. A abordagem proposta também apresenta limites, pois não é possível detalhar a inserção por tipo de benefício e incluir os benefícios de prestação continuada da assistência social, não discernindo, ainda os diferentes regimes. Por outro lado, é possível destacar alguns aspectos como o perfil de renda e faixa etária, o que pode ser um problema para o foco em benefícios, pois apenas um beneficiário pode ter dupla contagem nas condições brasileiras. Esse é um limite incontornável quando a base de dados é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad/IBGE.

Em relação ao perfil etário e ao de renda dos contribuintes e beneficiários, as informações tomarão por base a Pnad/IBGE, que trata os contribuintes, aposentados e pensionistas de forma agregada e não diferencia por tipo de regime ou espécie de benefício. A tabela 6 apresenta os dados para contribuintes e não contribuintes segundo os diferentes regimes de previdência pública.

Ao observar as informações contidas na tabela 6, é preciso destacar que não existem informações para os RPC. Isso se deve ao fato de os participantes de RPC serem, necessariamente, segurados de regimes previdenciários públicos. A inserção de informações para esse grupo implicaria dupla contagem quando o perfil dos indivíduos representar o foco analítico. Nesse caso, vale destacar, a chamada previdência aberta, oferecida para o público em geral e não somente para os trabalhadores de uma empresa, como as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), não integram o sistema previdenciário brasileiro e são reguladas pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), no âmbito do Ministério da Fazenda. As informações da tabela 7 são de grande relevância para o estudo da previdência, pois, ao focalizar o período entre 2005 e 2014, foi selecionado um conjunto de anos com um crescimento econômico mais alentado que o dos anos 1980 ou 1990.

A primeira informação a reter é a importante redução do contingente total de não contribuintes sobre a população ocupada, que era majoritário em

2005 e reduziu de 51%, em 2005, para 37,7%, em 2014. Assim, ficou evidente ser o desempenho econômico o principal elemento para explicar a elevação da participação de contribuintes sobre a população ocupada. Em outras palavras, um desempenho melhor da economia medido pelo crescimento do PIB é um elemento fundamental para conter os gastos com previdência em relação a esse mesmo PIB. A criação de legislação específica do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) e para os Microempreeendedores Individuais (MEI) também estimulou decididamente a formalização das atividades das empresas. Isso implicou maior formalização das relações de trabalho em termos de contribuição para a previdência, que não podem ser ignoradas no presente contexto.

TABELA 6
Percentual de contribuintes e não contribuintes da previdência social da população com 16 anos ou mais por regimes previdenciários e posição na ocupação em relação à população ocupada

Regimes previdenciários e condição de contribuição	2005	2013	2014
Total de regimes de servidores públicos	**6,5**	**7,5**	**7,3**
Assalariados não domésticos	32,0	40,4	39,7
Assalariados domésticos	2,3	2,7	2,7
Conta própria	3,2	5,2	5,9
Empregadores	2,5	2,6	2,7
Outros contribuintes	2,5	3,6	3,9
Total para contribuintes via regime geral (INSS)	**42,4**	**54,6**	**54,9**
Não contribuintes assalariados não domésticos	15,2	11,3	11,0
Não contribuintes assalariados domésticos	5,4	3,9	3,8
Não contribuintes conta-própria	18,8	15,5	15,6
Não contribuintes empregadores	1,9	1,2	1,1
Não contribuintes – outros	9,7	6,0	6,3
Total de não contribuintes	**51,0**	**37,8**	**37,7**
Sem Informação	0,1	0,0	0,1
Total de Ocupados	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).
Elaboração do Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc/Disoc) do Ipea.

Outro aspecto relevante para explicar o aumento do número de contribuintes da previdência entre 2005 e 2014 foi o aumento do contingente de assalariados, que representa, em qualquer país, o público-alvo da previdência. Os assalariados não domésticos contribuintes para a previdência representavam 32%, em 2005, e passaram a representar 39,7%, em 2014. Um número elevado de conta-própria e de domésticos está sempre associado a graus mais elevados

de não cobertura da previdência. Assim, o aumento da proporção dos assalariados em relação aos demais ocupados é um fator decisivo para explicar a dinâmica do período, incluindo aí aqueles que passam a integrar os RPPS.

No entanto, é preciso ressaltar que o maior nível de atividade econômica entre 2005 e 2014 traduziu-se em um aumento da incidência de contribuintes para as demais posições de ocupação, ou seja, empregados domésticos, empregadores e, especialmente, os conta-própria, o que é relevante e revela a importância da legislação referente aos MEI.

Os dados apresentados na tabela 6 não permitem discernir os servidores dos RPPS por esfera de governo, cuja distinção é relevante para o contexto brasileiro. A tabela 7 apresenta a distribuição dos RPPS por esfera de governo no Brasil.

TABELA 7
Distribuição percentual de segurados por tipo de RPP, segundo a esfera de governo no Brasil, em anos selecionados

Tipo de servidor	Federal		Estaduais		Capitais		Interior		**Total**	
	2005	2013	2005	2013	2005	2013	2005	2013	**2005**	**2013**
Ativo	18,4	19,4	50,0	48,8	9,1	7,3	22,4	24,5	**100,0**	**100,0**
Inativo	27,6	23,4	56,6	59,6	8,0	7,0	7,8	10,1	**100,0**	**100,0**
Pensionista	39,3	38,3	41,4	51,2	5,5	3,3	13,8	7,2	**100,0**	**100,0**
Total	**23,3**	**22,6**	**50,4**	**51,9**	**8,4**	**6,8**	**17,9**	**18,8**	100,0	100,0

Fonte: Aeps e MP (Boletim Estatístico dos Servidores).

A tabela 7 ao apresentar a distribuição de servidores por esfera de governo permite complementar os dados da tabela 6. Essa informação foi necessária porque na tabela 6 os dados eram da Pnad e, ao buscar separar os contribuintes dos RPPS por esfera de governo, acontecia uma inconsistência na distribuição com uma presença maior da esfera federal em relação que não encontra ressonância ao analisar os registros administrativos. Como a Pnad é uma amostragem com resultados baseados em declarações dos respondentes, é possível haver um erro de compreensão para os respondentes que modifica o resultado em termos de distribuição. Apesar disso, ao agregar os RPPS na Pnad, é possível traçar perfis etários e de rendimento, o que seria impossível realizar com base nos dados divulgados pelos registros administrativos dos RPPS. Por fim, vale destacar que os registros administrativos permitem determinar o número de inativos e pensionistas por RPPS, o que não é possível obter com dados da Pnad.

A tabela 6 revela haver uma tendência a reduzir a participação da esfera federal e das capitais cuja contrapartida é o aumento da participação estadual e de municípios do interior para atuar em serviços públicos, sobretudo os sociais como

é o caso da saúde e da educação. Embora as mudanças sejam moderadas, por se tratar de variáveis estocásticas, é possível perceber, de acordo com esse universo, o aumento da importância das ações locais para as políticas públicas, com destaque para a esfera social.

A elevação do total de contribuintes em relação à população ocupada pode ser observada em outros focos analíticos. A tabela 8 apresenta indicadores com base nas faixas etárias da população ocupada.

TABELA 8
Percentual de contribuintes e não contribuintes da previdência social por faixas etárias em relação à população ocupada

Faixa etária	Contribuintes			Não contribuintes		
	2005	2013	2014	2005	2013	2014
16 a 29	47,8	63,2	62,8	52,2	36,8	37,2
30 a 49	54,6	66,7	67,0	45,4	33,3	33,0
50 a 64	42,8	56,6	58,4	57,2	43,4	41,6
65 ou mais	14,1	22,4	21,7	85,9	77,6	78,3
Total	**49,0**	**62,2**	**62,3**	**51,0**	**37,8**	**37,7**

Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).
Elaboração do Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc/Disoc) do Ipea.

Segundo a tabela 8, em todas as faixas etárias, houve uma nítida elevação do número de contribuintes em relação aos não contribuintes entre 2005 e 2013. Em 2014, esse movimento altera-se e apresenta uma ligeira retração até os 30 anos de idade, sendo compensado por aqueles que possuem entre 50 e 64 anos. A proporção de contribuintes sempre foi mais elevada entre 30 e 49 anos de idade, ou seja, o auge da idade ativa. O número mais reduzido de contribuintes após os 50 anos de idade e, sobretudo, após os 65 anos de idade, deve-se ao fato de parte desse contingente ter passado para a condição de aposentado ou pensionista. O aspecto mais relevante dos dados apresentados na tabela 8 foi a elevação do contingente de contribuintes em relação ao de não contribuintes, que foi importante em todas as idades, mas revelou-se mais sólido entre os mais jovens.

Os dados evocados para faixas etárias mostram-se ainda mais agudos quando o foco são as faixas de rendimentos em múltiplos do salário-mínimo de 2014, que foram apresentados na tabela 9.

Ao focalizar a condição de contribuinte para a previdência pública por faixa de rendimento na tabela 9, é possível afirmar que o aumento da condição de contribuinte em relação à de não contribuinte foi verificado em todas elas, sem nenhuma exceção entre 2005 e 2014. Em outras palavras a melhoria da situação econômica beneficiou a todos. Porém, o fato de rendimentos com valores

mais baixos, com destaque para aqueles equivalentes ou inferiores ao salário-mínimo, concentrar o maior número de não contribuintes ainda não foi alterado. Isso significa que o combate à precarização das relações de trabalho precisa manter o foco na questão relativa ao valor dos rendimentos e denota que a elevação do poder de compra do salário-mínimo exerceu um papel de destaque nessa direção. Vale destacar uma ligeira perda de dinamismo entre 2013 e 2014 para os que recebem entre 1 e 1,5 salário-mínimo, em 2014, quando comparados a 2013. No entanto, o valor é reduzido e ainda não se permite falar em tendência, o que deverá ser verificado em 2015.

TABELA 9
Percentual de contribuintes e não contribuintes da previdência social por faixas de rendimentos em salários-mínimos de 2014

Faixa de rendimento em salários-mínimos de 2014	Contribuintes			Não contribuintes		
	2005	2013	2014	2005	2013	2014
Sem declaração	55,8	68,0	63,2	44,2	32,0	36,8
Até 1	28,6	29,6	30,9	71,4	70,4	69,1
Mais de 1 a 1,5	63,8	68,8	67,3	36,2	31,2	32,7
Mais de 1,5 a 3	69,8	75,4	75,5	30,2	24,6	24,5
Mais de 3 a 5	74,3	79,3	79,8	25,7	20,7	20,2
Mais de 5 a 10	78,6	83,2	82,3	21,4	16,8	17,7
Mais de 10	83,3	85,0	84,8	16,7	15,0	15,2
Total de ocupados	**48,9**	**62,1**	**62,3**	**51,0**	**37,8**	**37,7**

Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).
Elaboração Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc/Disoc) do Ipea.

Quando o foco é a condição de inatividade, é possível perceber o quanto a informação por indivíduo apresenta uma abrangência menor que a de benefícios. A Pnad permite trabalhar com aposentados e pensionistas o que, além de limitado, pode ser errôneo ao permitir uma associação de um amparo assistencial, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a uma aposentadoria previdenciária. Como o foco analítico no presente estágio está centrado no indivíduo, é possível obter detalhes importantes que congregam informações para todos os regimes, não sendo possível obter para as informações relativas a benefícios nos diferentes regimes de previdência. A tabela 10 contém informações sobre as faixas etárias dos beneficiários.

De acordo com a tabela 10, a distribuição de aposentados e pensionistas por faixas etárias revela que a maioria deles possui mais de 65 anos de idade, ou seja, o foco de cobertura da previdência são os idosos. Ainda assim, é essencial destacar que, em 2013, 40% dos aposentados e 46% dos pensionistas possuíam uma idade menor, o que se explica pelas seguintes razões:

- as idades mínimas legais de mulheres e trabalhadores rurais para a elegibilidade às aposentadorias por idade serem inferiores a 65 anos;
- as aposentadorias por tempo de contribuição não exigem idade mínima;
- as aposentadorias por invalidez e pensão por morte que não possuem exigência de idade mínima.

TABELA 10
Percentual de aposentados e pensionistas da previdência social por faixas etárias em anos de idade em relação ao total na população

Faixa etária	Aposentados			Pensionistas		
	2005	2013	2014	2005	2013	2014
16 a 29	0,2	0,3	0,2	3,8	2,8	2,4
30 a 49	5,2	3,5	3,3	18,0	13,4	12,7
50 a 64	37,7	36,0	35,8	31,0	29,9	29,9
65 ou mais	56,8	60,1	60,6	47,2	53,9	55,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).
Elaboração do Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc/Disoc) do Ipea.

Houve uma elevação na proporção de beneficiários com mais de 65 anos entre 2005 e 2014, o que reflete o envelhecimento da população brasileira e os efeitos das reformas constitucionais de 1998 e 2003. Essas reformas tornaram a elegibilidade a benefícios mais severa, sobretudo no caso da introdução do tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço para fins de contagem das carências para a elegibilidade. As diferenças apontadas não seriam tão perceptíveis entre 2013 e 2014, podendo ser consideradas como variações na margem, à exceção dos mais idosos.

Outra informação relevante diz respeito à distribuição das aposentadorias e pensões por faixas de renda, ou seja, em múltiplos do salário-mínimo de 2014 para os anos de 2005, 2013 e 2014, cujos resultados foram expostos na tabela 11.

Ao analisar a tabela 11, observa-se que houve uma evolução positiva no valor dos benefícios entre 2005 e 2014 e essa evolução manteve-se positiva entre 2013 e 2014, não tendo perdido o seu fôlego. As faixas com rendimentos até 1,5 salários-mínimos ou sem declaração perderam participação em relação àquelas com mais de 1,5 salários-mínimos, com especial destaque para a faixa que parte desse valor até o total de três salários mínimos. Essa evolução deve-se, em parte, ao crescimento do poder de compra do salário-mínimo, mas, também à melhoria dos indicadores econômicos ao longo dos anos que tiveram efeitos relevantes sobre a ocupação e também na renda dos aposentados e pensionistas. As políticas de

defesa do poder de compra de aposentadorias e pensões, com especial destaque para o piso previdenciário, que equivale a um salário-mínimo no Brasil, é de especial relevância para compreender a evolução dos indicadores da tabela 11.

TABELA 11
Percentual de aposentados e pensionistas da previdência social por faixas de rendimentos em salários-mínimos de 2014 em relação ao total

Faixa de rendimento em salários-mínimos de 2014	Aposentados			Pensionistas		
	2005	2013	2014	2005	2013	2014
Sem declaração	1,2	2,8	2,6	0,9	2,4	1,9
Até 1	46,6	40,7	40,1	40,3	27,6	28,3
Mais de 1 a 1,5	16,0	11,9	11,0	25,2	11,4	10,4
Mais de 1,5 a 3	18,0	25,9	26,4	20,8	42,6	43,6
Mais de 3 a 5	9,1	9,2	3,5	7,1	8,4	2,0
Mais de 5 a 10	5,7	6,3	9,8	4,2	5,6	9,2
Mais de 10	3,4	3,3	6,6	1,6	2,1	4,8
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).
Elaboração do Núcleo de Informações Sociais do (Ninsoc/Disoc) do Ipea.

Em suma, com base no perfil de aposentadorias, pensões e contribuintes para a previdência pública, é possível relatar que houve uma melhoria generalizada nos indicadores. O total de contribuintes elevou-se graças à melhoria nas condições econômicas, políticas de estímulo à inserção nessa condição e a esforços de fiscalização e de concessão de crédito (com destaque para o crédito consignado) para quem se encontra na condição de segurado. A valorização do poder de compra do salário-mínimo e a evolução positiva do PIB devem ser destacadas nesse contexto, deixando entrever a importância da condição econômica sobre a saúde financeira da previdência. Esses efeitos positivos refletem-se entre todos os contribuintes e beneficiários com a elevação do poder de compra dos proventos.

4 TEMAS EM DESTAQUE

As questões analisadas na seção de *Temas em destaque* são: pensões por morte e mudanças na fórmula de cálculo do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição em função das mudanças na aplicação do fator previdenciário com a introdução da regra 85/95 progressiva para 90/100. As alterações nas regras de pensão por morte decorrentes da MP nº 664 e sua conversão na Lei nº 13.135/2015 já foram discutidas na seção *Fatos relevantes*. Aqui haverá análise das alterações nas regras de pensão no sentido de buscar a racionalidade dessas mudanças, bem como uma breve comparação internacional a respeito. Também será discutida a questão da pensão à luz das alterações no mercado de trabalho, mais especificamente,

o aumento da taxa de participação da mulher. Por fim, serão discutidas com maior profundidade as implicações da alteração na aplicação do fator previdenciário.

4.1 Pensões por morte – comparação internacional

Pode-se afirmar que as regras prevalecentes para concessão de pensão por morte no Brasil, antes da MP nº 664, eram desalinhadas com os padrões internacionais, o que resulta em um elevado nível de despesas em relação a estrutura demográfica do país. Nesse sentido, as propostas que foram encaminhadas ao Congresso Nacional, pela MP nº 664, realmente tinham como finalidade correções de algumas distorções presentes nas regras brasileiras e, dessa forma, colaborar com a melhoria da sustentabilidade fiscal do RGPS, sem prejuízos ao sistema de proteção social. Outro ponto importante é que existe a necessidade de reavaliar as regras previdenciárias em função das transformações econômicas e sociais do país, em especial, ao processo demográfico de envelhecimento populacional e também à crescente participação das mulheres no mercado de trabalho.

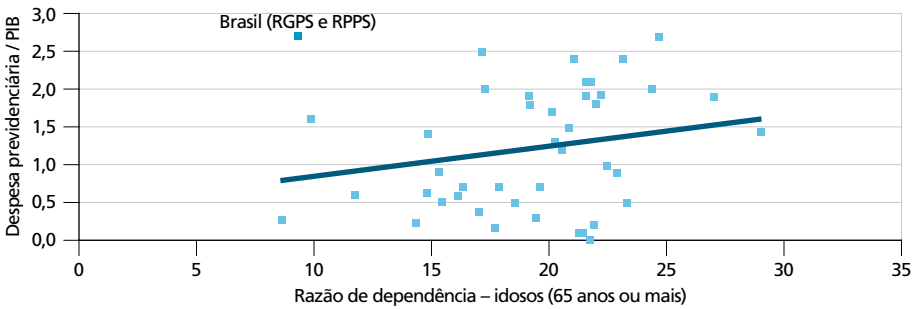
Em relação ao cotejamento com os padrões internacionais, conforme mostrado por Ansiliero, Costanzi e Pereira (2014),[7] em um estudo com 132 nações: *i)* 78% dos países exigiam então algum tipo de carência; *ii)* 81,8% dos países colocavam condicionantes para uma taxa de reposição de 100%; e, *iii)* 76,5% impunham restrições para cônjuges e/ou equiparados (como, por exemplo, a exigência de idade mínima para o cônjuge ou tempo mínimo de união). No Brasil, antes da MP nº 664, nenhuma dessas exigências estava prevista no ordenamento jurídico do RGPS. As regras anteriores à MP nº 664 permitiam que mais pessoas fossem elegíveis ao benefício e que o recebessem por mais tempo (Rocha e Abi-Ramia, 2008).[8] Contudo, como discutido anteriormente, as distorções foram apenas parcialmente corrigidas pela Lei nº 13.135/2015.

Importante salientar que a falta de aderência aos majoritários padrões de carência, tempo mínimo de casamento e condicionalidades para concessão para cônjuges não se trata de uma mera questão de seguir padrões sem racionalidade, mas de regras necessárias para evitar distorções no sistema de seguridade social. A título de exemplo, em relação às distorções, não parece adequado garantir pagar benefícios vitalícios para cônjuges jovens e sem filhos que têm adequado nível de renda e plena capacidade laboral, pois a função precípua da previdência deveria ser garantir renda para aquelas famílias que, por algum motivo, perderam a capacidade de autossustento por incapacidade laboral ou morte do instituidor ou outra circunstância. Também é inadequado não ter restrição legal para o pagamento de pensão para dependente que cometeu crime doloso que resultou na morte do instituidor.

7. Ver Ansiliero, Costanzi, Pereira (2014).
8. Ver Rocha, Caetano (2008).

Essa discrepância das regras com o padrão internacional refletia-se no nível de despesa com pensões por morte em porcentagem (%) do PIB em relação à estrutura demográfica. Nota-se que o Brasil é um ponto "fora da curva" que relaciona a estrutura demográfica com o gasto com essa espécie de benefício em % do PIB (Costanzi e Ansiliero, 2015).[9] Como pode ser observado pelo gráfico 1, os dados indicam que o percentual do PIB brasileiro comprometido com o pagamento de pensão por morte supera em muito aquele observado para países com razão de dependência assemelhada ou estrutura demográfica similar. Um nível de gasto em % do PIB similar é observado para países com estrutura demográfica muito mais envelhecida que a brasileira. O destoante nível de gasto não resulta do perfil demográfico nacional, para o qual se adotou como *proxy* a razão de dependência de idosos, mas está relacionado com as regras de concessão prevalecentes antes da MP nº 664.

GRÁFICO 1
Despesa com o pagamento de pensão por morte como proporção do PIB *versus* razão de dependência dos idosos para 43 países

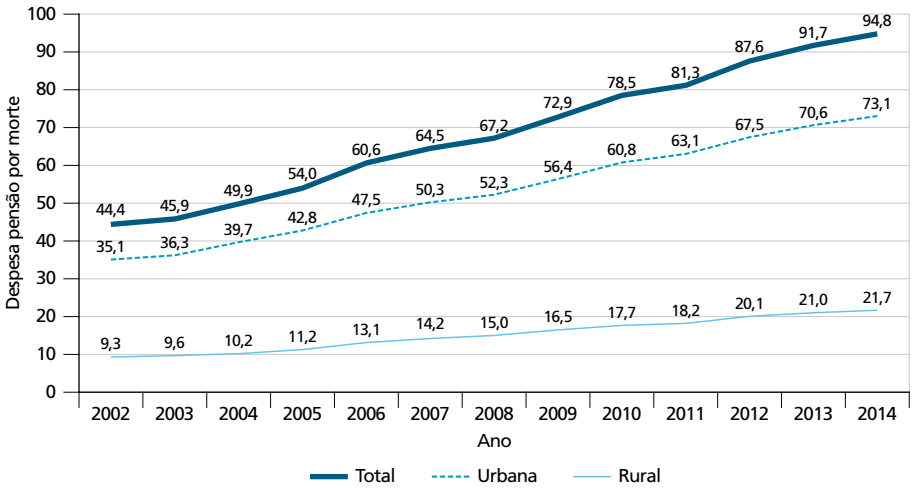


Fonte: Costanzi e Ansiliero (2015), com base em dados da Associação Internacional de Seguridade Social – AISS (2013 e 2014), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat) e Ministério do Trabalho e Previdência Social.

As despesas com pensão por morte, apenas no RGPS, cresceram de R$ 44,4 bilhões, em 2002, para o patamar de R$ 94,8 bilhões, em 2014, em valores a preços corrigidos pelo INPC médio de 2014, que representou um incremento relativo acumulado de 113,5% e médio anual de 6,5% ao ano (a.a.) (ver gráfico 2). O crescimento médio anual da despesa com pensões urbanas e rurais foram de, respectivamente, 6,3% a.a. e 7,3% a.a. em valores reais, ou seja, já eliminado o efeito da inflação. Em termos de despesa em % do PIB, a mesma cresceu de 1,4%, em 2002, para 1,7%, em 2014, apenas com as despesas do RGPS, ou seja, sem considerar aquelas dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos.

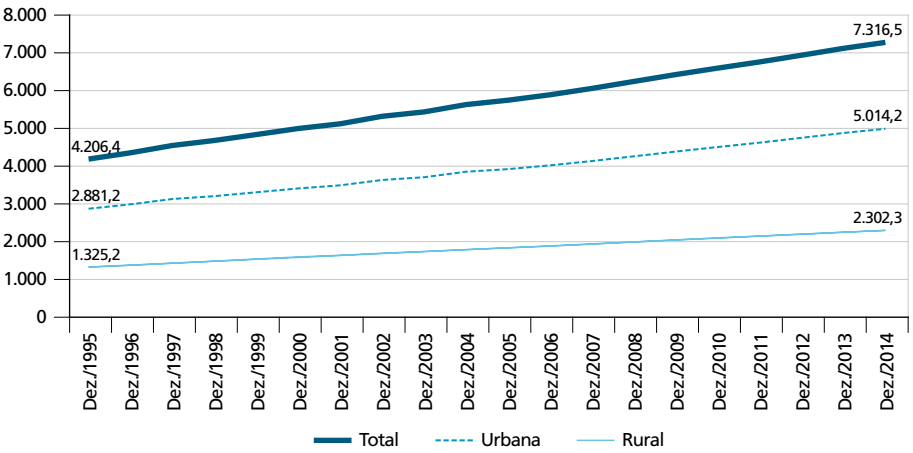
9. Ver Costanzi, Ansiliero (2015).

GRÁFICO 2
Despesa com o pagamento de pensão por morte no RGPS Brasil – de 2002 a 2014 a preços de INPC médio de 2014
(Em R$ bilhões)



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Estoque de benefícios de pensão por morte no RGPS Brasil – em dezembro de cada ano de 1995 a 2014
(Em R$ mil)



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social.
Elaboração dos autores.

Esse incremento da despesa com as pensões no âmbito do RGPS reflete tanto o aumento real do valor do benefício, em especial, por conta da valorização

real do salário-mínimo, como também pelo crescimento vegetativo do estoque de benefícios. O total de pensões por morte emitidas, em dezembro de cada ano, cresceu de cerca de 4,2 milhões, em dezembro de 1995, para 7,3 milhões de benefícios em dezembro de 2014 (ver gráfico 3).

4.2 Pensões por morte e mudanças no mercado de trabalho

Outro ponto importante na discussão sobre as pensões por morte é que seu papel de proteção social precisa ser reavaliado frente às transformações que ocorreram e continuam a ocorrer no mundo laboral. Em decorrência da crescente participação das mulheres no mercado formal de trabalho tem crescido de forma significativa o percentual de pensionistas que acumulam benefícios de pensão e aposentadoria (Costanzi, 2015; Costanzi e Ansiliero, 2015).[10]

Em 1992, apenas 9,9% dos pensionistas acumulavam pensão com aposentadoria, percentual que se elevou para 31,6% em 2013 (sem considerar o Norte Rural do país, mas sim a área rural de Tocantins) e a tendência é que se eleve ainda mais no futuro. Considerando-se apenas as mulheres, que são a maioria entre os pensionistas, a proporção daqueles que acumulavam aposentadoria e pensão passou de 9,9%, em 1992, para 31% em 2013 (Tabela 12).[11]

Considerando-se aqueles pensionistas que acumulavam aposentadoria ou estavam ocupados com contribuição, o percentual de pensionistas com dupla proteção elevou-se de 21,3%, em 1992, para 39,7%, em 2013 (sempre na série histórica harmonizada para as áreas rurais). Fazendo o cotejamento apenas para as mulheres, o percentual cresceu de 20,6%, em 1992, para 38,6%, em 2013. Ademais, em 2013, havia cerca de 347 mil pessoas que acumulavam pensão, aposentadoria e renda do trabalho, sendo que, em 1992, eram apenas cerca de 55 mil.

Em 2013, praticamente a metade dos pensionistas tinha pelo menos outra fonte de rendimento. Do ponto de vista da proteção social, parece pouco justificável garantir renda de forma incondicional para quem já tem outra fonte de rendimento. Há necessidade de reavaliar o procedimento atual de tratar o cônjuge do instituidor como dependente de forma presumida no cenário atual de incremento da participação da mulher no mercado de trabalho e garantir renda para quem já tem outra fonte de rendimento. Por um lado, deve-se lembrar que a pensão por morte consiste em benefício contributivo, apenas devido a dependentes de segurados da previdência social. Por outro, deve-se ter claro que o financiamento por fonte diferenciada, para aposentadoria e pensão, não necessariamente é suficiente para que atuarialmente haja um equilíbrio entre cotizações e benefícios.

10. Ver Costanzi (2015) e Costanzi e Ansiliero (2015).
11. Comparação entre 1992 e 2013, sem área rural do Norte.

TABELA 12
Situação dos pensionistas (acumulação de benefícios, condição de atividade, condição de ocupação e fontes de rendimento), segundo gênero, 1992 e 2013 – Brasil

Brasil – homens e mulheres			
Situação do pensionista	1992	2013, sem norte rural – série	2013, com norte rural
I – Total de pensionistas (II + III)	**3.339.086**	**6.903.831**	**6.954.563**
II – Pensionistas que acumulam aposentadoria	**330.046**	**2.179.566**	**2.196.235**
II.1 Aposentadoria e não ocupados	1.725	1.618	1.618
II.2 Aposentadoria e ocupados com contribuição	12.943	37.215	37.459
II.3 Aposentadoria e ocupados sem contribuição	41.885	304.488	309.937
II. 4 Aposentadoria e não economicamente ativos	273.493	1.836.245	1.847.221
III – Pensionistas que não acumulam aposentadoria	**3.009.040**	**4.724.265**	**4.758.328**
III.1 Sem aposentadoria e não ocupados	66.365	79.119	79.362
III.2 Sem aposentadoria e ocupados com contribuição	382.386	562.952	565.357
III.3 Sem aposentadoria e ocupados sem contribuição	638.821	628.667	639.690
III. 4 Sem aposentadoria e não economicamente ativos	1.921.251	3.453.527	3.473.919
III. 5 Sem declaração	217	-	-
Percentual que acumula aposentadoria (II/I em % total)	9,9 %	31,6 %	31,6 %
Percentual que tem outra fonte formal de renda em % total	21,3 %	39,7 %	39,7 %
Percentual que tem outra fonte de renda em % do total	40,5 %	48,8 %	48,9 %
I – Total de pensionistas (II + III)	**3.118.255**	**6.007.517**	**6.044.737**
II – Pensionistas que acumulam aposentadoria	**307.690**	**1.863.030**	**1.875.895**
II.1 Aposentadoria e não ocupados	1.470	1.618	1.618
II.2 Aposentadoria e ocupados com contribuição	10.819	28.100	28.100
II.3 Aposentadoria e ocupados sem contribuição	37.366	244.471	248.973
II. 4 Aposentadoria e não economicamente ativos	258.035	1.588.841	1.597.204
III – Pensionistas que não acumulam aposentadoria	**2.810.565**	**4.144.487**	**4.168.842**
III.1 Sem aposentadoria e não ocupados	57.814	64.627	64.870
III.2 Sem aposentadoria e ocupados com contribuição	334.783	454.714	455.687
III.3 Sem aposentadoria e ocupados sem contribuição	586.169	515.771	522.898
III. 4 Sem aposentadoria e não economicamente ativos	1.831.582	3.109.375	3.125.387
III. 5 Sem declaração	217	-	-
Percentual que acumula aposentadoria (II/I em % total)	9,9	31,0	31,0
Percentual que tem outra fonte formal de renda em % total	20,6	38,6	38,6
Percentual que tem outra fonte de renda em % do total	39,4	47,2	47,2

Fonte: Costanzi (2015) e Costanzi e Ansiliero (2015).
Elaborado com base nos microdados da Pnad/IBGE (1992; 2013).[12]

12. Ver Costanzi (2015) e Costanzi e Ansiliero (2015).

4.3 Duração das pensões por morte e impacto fiscal da MP nº 664/2014 e da Lei nº 13.135/2015

Além das questões anteriores, cabe analisar de forma mais individualizada a questão da duração do benefício. A regra sancionada, conforme mostrado anteriormente, estabeleceu que a duração será variável, conforme a idade do cônjuge.

Apesar dessas alterações, a maior parte das pensões para cônjuge deve continuar a ser vitalícia, a julgar da análise das concessões realizadas em 2014. De um total de cerca de 355 mil pensões por morte concedidas para cônjuges em 2014 no RGPS, cerca de 308 mil eram de dependentes com 44 anos ou mais de idade e, portanto, 86,7% continuariam a ter direito à pensão vitalícia. Ainda tendo como base as concessões de 2014, poder-se-ia estimar a seguinte distribuição para os benefícios não vitalícios: *i)* 2,9% das concessões para cônjuge teriam duração de vinte anos; *ii)* 7,4% teriam duração de quinze anos; *iii)* 1,3% teriam duração de dez anos; *iv)* 1,4% teriam duração de seis anos; *v)* apenas 0,3% teriam duração de três anos. Claro, contudo, que essas simulações foram feitas com base nas concessões realizadas em 2014 e tendem a mudar, inclusive, porque essas idades tendem a subir ao longo do tempo de acordo com o incremento da expectativa de vida ao nascer.

Com o abandono da expectativa de sobrevida, conseguiu-se evitar que a atualização pudesse ocorrer de forma anual. Pela regra introduzida pelo Congresso, o incremento das idades pode ocorrer, no mínimo, de três em três anos. Entretanto, ao vincular a alteração da idade ao incremento da expectativa de vida ao nascer, introduz-se um fator de alteração que tende a crescer mais rápido que a sobrevida, pois esse indicador tende a ter um ritmo de incremento absoluto superior ao da sobrevida para idades bem acima de zero.

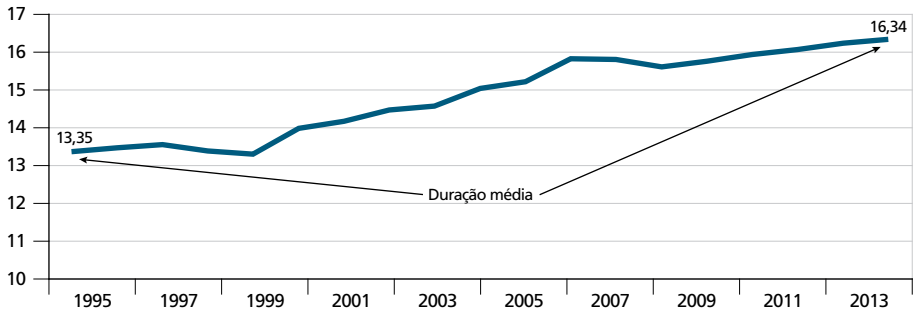
De qualquer forma, a alteração justifica-se pelo fato de que não faz sentido pagar pensão por morte vitalícia para pessoas com plena capacidade laboral, às vezes até com renda do trabalho, em especial, se forem sem filhos e muito jovens. Cabe destacar que havendo filhos menores de 21 anos haverá pagamento de pensão. O período de pagamento pode ser visto como um intervalo de tempo em que se daria a possibilidade do cônjuge/viúvo(a), caso não trabalhasse, buscar inserção no mercado de trabalho. Entretanto, na proposta original da MP nº 664, o benefício tinha duração de quinze anos para uma pessoa de 43 anos, que resultaria na cessação do benefício com idade de 58 anos. Na proposta alterada pelo Congresso, uma pessoa de 43 anos terá sua pensão cessada aos 63 anos, ou seja, com idade relativamente avançada, que tenderá a crescer ao longo do tempo.

Do ponto de vista fiscal, essa medida terá algum efeito apenas a partir de 2018; e o fato que a maioria ainda continuaria com o benefício vitalício, faz com que seu impacto seja mais reduzido. Claro, contudo, que a medida deverá reduzir a duração média das pensões por morte e atuará no sentido de eliminar

pensões de longa duração, que eram exatamente aquelas que vinham apresentando a maior taxa de crescimento.

A duração média das pensões por morte cessadas no âmbito do RGPS teve tendência de alta no período entre 1995 e 2013, tendo crescido de treze para dezesseis anos (gráfico 4). Provavelmente, um dos fatores que ajudam a explicar este incremento é o próprio incremento da expectativa de sobrevida no referido período. Obviamente, a realização de casamentos de pessoas com idade bem avançada para cônjuges bem mais jovens também é um fator que tende a elevar a duração média no cenário anterior à MP nº 664, que garantia o benefício vitalício independentemente da idade do viúvo(a), se tinha ou não renda e da sua situação em termos de capacidade laboral. Apenas a condicionalidade em relação à idade foi alterada, sendo que foi mantida a presunção da dependência econômica do(a) viúvo(a), que não precisa ser provada.

GRÁFICO 4
Duração média das pensões por morte cessadas no RGPS (Brasil 1995-2013)
(Em anos)



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social.
Elaboração dos autores.

A análise da duração das pensões cessadas mostra que o maior incremento ocorreu exatamente para aquelas com maior duração: na comparação daquelas cessadas em 1995 com as de 2013, nota-se que as maiores taxas de incremento foram para aquelas com duração de 25 anos ou mais, com destaque para aquelas com duração de trinta a 34 anos e 35 a 39 anos, cujos incrementos foram de, respectivamente, 620% e 690% (ver tabela 13). Com as alterações sancionadas pela Lei nº 13.135/2015, deve haver um incremento menor das pensões com duração mais elevada, o que deve criar, *ceteris paribus*, alguma tendência de queda na duração média, mas limitada, tendo em vista que a maioria deverá continuar a ser vitalícia. Cabe enfatizar, também, que as novas regras aplicam-se apenas às novas concessões de pensões e não ao estoque de benefício (pensões já concedidas) por respeito a direitos adquiridos. Por essa razão, o impacto tende a ser limitado em um primeiro momento, já que afeta apenas as novas concessões e cresce de

maneira expressiva ao longo do tempo, à medida que o estoque de benefícios afetados vai aumentando.

TABELA 13
Quantidade de pensões por mortes cessadas por faixa de duração RGPS Brasil – 1995 a 2013

Tempo de duração	1995	2013	Variação 2013/1995
Até 4 anos	18.580	47.310	255%
De 5 a 9 anos	21.202	46.315	218%
De 10 a 14 anos	20.489	41.229	201%
De 15 a 19 anos	16.872	36.678	217%
De 20 a 24 anos	9.668	26.589	275%
De 25 a 29 anos	4.295	22.441	522%
De 30 a 34 anos	2.806	17.387	620%
De 35 a 39 anos	1.675	11.554	690%
Acima de 40 anos	2.389	9.446	395%
Ignorada	3.033	585	19%
Total	**101.009**	**259.534**	**257%**

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social.
Elaboração dos autores.

4.4 Fórmula de cálculo do benefício da aposentadoria

A alteração do fator previdenciário, proposta pelo Congresso Nacional, de não aplicação quando a soma de idade com o tempo de contribuição, considerada na data de requerimento da aposentadoria, fosse de 85 para mulheres, com pelo menos trinta anos de contribuição, e 95 para homens, com pelo menos 35 anos de contribuição, não trouxe uma melhora da situação fiscal do RGPS a médio e longo prazos, mas, ao contrário, acarretará em piora das contas e da sustentabilidade do RGPS, que já serão fortemente afetadas pela transição demográfica, mais especificamente pelo rápido processo de envelhecimento populacional.

A emenda aprovada pelo Congresso Nacional, além do estabelecimento da regra 85/95 fixa, ou seja, sem progressão com o tempo, de forma a acompanhar o incremento da expectativa de sobrevida, também tinha outros elementos: *i)* não aplicação do fator previdenciário quando o segurado fosse pessoa com deficiência; *ii)* garantia de congelamento da tábua de expectativa de sobrevida no momento de cumprimento dos requisitos, ou seja, ficava garantido ao segurado que optasse por permanecer em atividade, se mais vantajoso, o direito ao cálculo do salário de benefício com base na expectativa de sobrevida presente na tábua de mortalidade vigente na data de cumprimento dos requisitos necessários à aposentadoria por tempo de contribuição, considerando-se sua idade e seu tempo de contribuição no

momento de requerimento do benefício; *iii)* para efeito da aplicação do fator 85/95, o tempo de contribuição do professor e da professora da educação infantil, do ensino fundamental e médio seria acrescido de cinco anos. Em relação à não aplicação do fator previdenciário para segurado com deficiência, essa proposta era sem sentido, tendo em vista que esse tratamento diferenciado já estava em vigor pelo Artigo 9º da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio 2013, que regulamentou a previsão constitucional de critérios diferenciados de aposentadoria para pessoas com deficiência no âmbito do RGPS.[13]

Todo o conteúdo da emenda foi vetado pelo Poder Executivo, sob o adequado argumento de que a alteração realizada pelos dispositivos não acompanhava a transição demográfica brasileira e trazia riscos ao equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, contrariado esse referido preceito constitucional estabelecido no Artigo 201. Contudo, na própria justificativa do veto, o governo expõe que editaria medida provisória para enfrentar a questão de modo a preservar a sustentabilidade da previdência social. Efetivamente, de forma simultânea ao veto, o governo promulgou a Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015, que propôs ao segurado que preenchesse o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poder optar pela não incidência do fator previdenciário, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, na data de requerimento da aposentadoria, for: *i)* igual ou superior a 95 pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de 35 anos; b) igual ou superior a 85 pontos, se mulher, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.

Na realidade, a única diferença da MP nº 676/2015, em relação ao que foi aprovado pelo Congresso durante a tramitação da MP nº 664/2014, é que a regra 85/95 não seria fixa ao longo do tempo, apenas adicionando progressão para 90/100 até 2022, mantendo-se fixo a partir de 2022. A progressão proposta pelo Poder Executivo é mostrada no quadro 3. Para efeito da aplicação da regra 85/95 progressiva para professores, há previsão de acréscimo de cinco pontos, para compensar que o tempo de contribuição exigido para esses profissionais é reduzida também em cinco anos, por determinação constitucional.

Durante a tramitação no Congresso Nacional, em relação à regra 85/95, houve apenas a alteração da progressão, que ficou ainda mais lenta do que aquela proposta inicialmente pelo Poder Executivo. Enquanto a proposta do Executivo era atingir 90/100 em 1º de janeiro de 2022, na alteração feita no Legislativo e posteriormente sancionada pela Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, a regra 90/100 será atingida apenas em 31 de dezembro de 2026, ou seja, em 2027. O Congresso também chegou a aprovar a desaposentação, mas a medida foi vetada pelo Poder Executivo.

13. Ainda não foi aprovada regulamentação similar nos regimes próprios dos servidores públicos.

QUADRO 3
Progressão da soma que permite não aplicação do fator previdenciário proposto pela MP nº 676/2015 e na conversão pela Lei nº 13.183/2015

Período de vigência da regra	Soma de idade mais tempo de contribuição que resulta na não aplicação do fator previdenciário
17 de junho de 2015 a 31 de dezembro de 2016	85 para mulheres e 95 para homens
1º de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2018	86 para mulheres e 96 para homens
1º de janeiro de 2019 a 31de dezembro de 2019	87 para mulheres e 97 para homens
1º de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2020	88 para mulheres e 98 para homens
1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2021	89 para mulheres e 99 para homens
A partir de 1º de janeiro de 2022	90 para mulheres e 100 para homens

Soma de idade mais tempo de contribuição que resulta na não aplicação do fator previdenciário	Progressão proposta pela MP nº 676/2015	Progressão sancionada pela Lei nº 13.183/2015
85 para mulheres e 95 para homens	17 de junho de 2015 a 31 de dezembro de 2016	17 de junho de 2015 a 30 de dezembro de 2018
86 para mulheres e 96 para homens	1º de janeiro de 2017	31 de dezembro de 2018
87 para mulheres e 97 para homens	1º de janeiro de 2019	31 de dezembro de 2020
88 para mulheres e 98 para homens	1º de janeiro de 2020	31 de dezembro de 2022
89 para mulheres e 99 para homens	1º de janeiro de 2021	31 de dezembro de 2024
90 para mulheres e 100 para homens	1º de janeiro de 2022	31 de dezembro de 2026

Fonte: Medida Provisória nº 676/2015 e Lei nº 13.183/2015.

Portanto, embora o governo tenha vetado a regra 85/95, com o argumento de que preservaria a sustentabilidade da previdência social, a MP nº 676 e sua posterior conversão na Lei nº 13.183/2015 propõe uma fórmula 85/95 progressiva até 90/100 que, embora tenha um impacto menor que a 85/95 fixa, também aumentará de forma expressiva a despesa do RGPS, em especial, a médio e longo prazos.

Algumas críticas podem ser feitas em relação ao fator com fórmula progressiva. Em primeiro lugar, não existe nenhuma justificativa técnica ou atuarial para não aplicação do fator a partir de uma determinada soma de idade mais tempo de contribuição, a não ser o desejo político de conceder aposentadorias com maior valor. Tampouco há qualquer explicação racional em relação à progressão que foi proposta. Ademais, a lei sancionada mantém a progressão fixa em 90/100, a partir de 2027, na prática, algo incoerente com o esperado aumento da expectativa de sobrevida. Portanto, embora o governo tenha vetado a regra 85/95, a proposta feita também terá efeitos negativos sobre a sustentabilidade do RGPS, pois tenderá a aumentar a despesa do RGPS, sendo que esse aumento terá caráter regressivo do ponto de vista distributivo como será discutido posteriormente.

Claro, contudo, que o fator previdenciário, desde sua criação, sempre foi um mecanismo polêmico de estímulo à postergação da aposentadoria, pois teve efeito aparentemente limitado no incremento da idade de aposentadoria,

gerando descontos expressivos no valor dos benefícios. Na realidade, o fator previdenciário foi a alternativa encontrada perante o insucesso em estabelecer uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição. Portanto, mesmo que fosse compreensível a busca de uma alternativa ao fator, em especial, uma que evitasse aposentadorias precoces, levando a um equilíbrio com aposentadorias com idades e valores mais elevados, a MP nº 676 e sua posterior conversão na Lei nº 13.183/2015 não foi uma solução estrutural para os problemas da previdência, como é um paliativo que pode comprometer de forma regressiva a sustentabilidade do RGPS a médio e longo prazos.

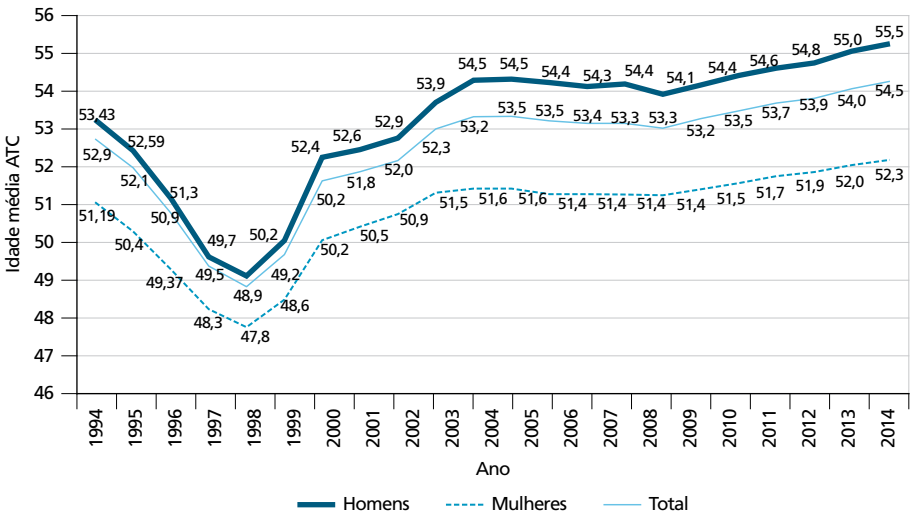
Para se aprofundar sobre essa discussão, é fundamental a análise de alguns dados a respeito da aposentadoria por tempo de contribuição e do fator previdenciário. Um primeiro aspecto é que a aposentadoria por tempo de contribuição, que tem como regra a concessão de aposentadoria para homens com 35 anos e mulheres com trinta anos de contribuição, sem qualquer restrição direta sobre a idade, ou seja, com ausência de uma idade mínima, tem gerado aposentadorias precoces para pessoas com plena capacidade laboral, que muitas vezes continuam a trabalhar depois da aposentadoria, o que certamente é uma distorção para um sistema de proteção social. A aposentadoria por tempo de contribuição, em algum grau, deixou de ser um mecanismo de substituição de renda para ser complementação de renda para pessoas com renda muito superior a qualquer linha de pobreza que possa ser utilizada e acima da base de rendimentos.

Um conjunto de dados que comprova o diagnóstico de aposentadorias precoces é mostrado na tabela 14 e no gráfico 5: quase metade (48,4%) das aposentadorias por tempo de contribuição (ATC), em 2014, foi concedida para segurados com idade de até 54 anos, sendo mais de dois terços (67,9%) do total, no caso das mulheres, e mais de um terço, no caso dos homens (39%). Caso seja ampliada a faixa etária para 59 anos, se chega a 83% das ATCs concedidas, sendo 76,9% para homens e 95,6%, no caso das mulheres, e, portanto, a grande maioria das ATCs concedidas, em 2014, era para pessoas que não eram idosas no momento de concessão da aposentadoria. A idade média na data da aposentadoria, para a ATC, foi de 54 anos, sendo 55 anos para homens e apenas 52 anos para mulheres. Um homem com 55 anos tem, atualmente, uma expectativa de sobrevida de 23,8 anos; uma mulher de 52 anos espera-se que viva mais 30,4 anos, sempre com dados do IBGE.[14] Chama atenção que no caso das mulheres, a sobrevida é mais que o tempo de contribuição exigido. Ademais, a expectativa é que esses valores cresçam ainda mais no futuro.

14. Tanto para homens quanto para mulheres, considerou-se a tabela de expectativa de vida e sobrevida divulgada pelo IBGE em dezembro de 2015.

Em função da combinação de aposentadorias precoces e fator previdenciário, acaba havendo, em geral, descontos expressivos no valor da aposentadoria. A título de exemplo, usando a tabela prevalecente desde dezembro de 2014 e na maior parte de 2015, um homem com 55 anos de idade e 35 anos de contribuição, teria um fator previdenciário de 0,7, que representa um desconto de 30% no valor do benefício em relação ao que prevaleceria se fosse considerada apenas a média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994. No caso de uma mulher, com 52 anos de idade e trinta anos de contribuição, o fator previdenciário seria de 0,629, que representa uma redução do valor do benefício de cerca de 37,1%. Uma explicação para esse comportamento, dado a magnitude da redução, é que muitos segurados preferem se aposentar tão logo completem 30 ou 35 anos de contribuição, pois muitos continuam trabalhando e acumulando renda do trabalho e aposentadoria no curto prazo, mesmo que a custa de uma renda menor no futuro, quando efetivamente perdem a capacidade laboral.

GRÁFICO 5
Idade média de aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS
Brasil – 1993 a 2013



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social.
Elaboração dos autores.

Essa opção é ainda reforçada pela expectativa de que pode ser possível aumentar o valor da aposentadoria no futuro por meio da desaposentação, que não é concedida de forma administrativa, mas cuja possibilidade está sendo analisada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse sentido, a desaposentação, sem devolução dos valores recebidos, caso venha a ser aprovada pelo STF, reforçaria ainda mais o problema das aposentadorias precoces, funcionando como um prêmio ou um

grande incentivo para se aposentar de forma precoce, razão pela qual é totalmente incoerente com a sustentabilidade da previdência social.

Nesse ponto, cabe destacar que o objetivo do fator era buscar equilíbrio entre contribuições e o fluxo esperado de pagamento de aposentadoria. Esse equilíbrio poderia ser obtido pela postergação da aposentadoria ou pela redução do valor do benefício em caso de não postergação ou por uma combinação dessas duas possibilidades. Como ainda prevaleceram idades médias bastantes precoces, o resultado foi uma redução relevante no valor médio das ATCs no período de 2000 a 2014, embora tenha continuado a ser a espécie com maior valor médio.

TABELA 14
Concessão das aposentadorias por tempo de contribuição em 2014 por faixa etária do segurado no momento da aposentadoria
(Em % do total acumulado)

Faixa de idade	Homem	Mulher	**Total**
Até 49 anos	5,2	24,2	**11,4**
50 a 54 anos	39,0	67,9	**48,4**
55 a 59 anos	76,9	95,6	**83,0**
60 a 64 anos	98,6	99,6	**98,9**
65 anos ou mais	100,0	100,0	**100,0**

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social.
Elaboração dos autores.

Cabe enfatizar, também, em relação aos descontos, que reduzir a aposentadoria para aqueles que se aposentam mais cedo é um procedimento bastante comum entre os países, ou seja, muitos têm regras de desconto ou de redução no valor do benefício caso seja feita a opção por uma aposentadoria antecipada. As regras de desconto variam muito de país para país, mas a aplicação dele é extremamente normal, que é exatamente o papel do fator, que possui a vantagem de permitir um ajuste automático à demografia, embora seja uma fórmula de difícil entendimento para a sociedade de um modo geral. Além disso, a maioria dos países tem uma idade mínima e a possibilidade de antecipação é bastante limitada, de poucos anos em geral, de tal sorte que é pouco comum ver pessoas aposentando na faixa dos 50 anos, como ocorre no Brasil com a ATC.

De qualquer forma, esses elevados níveis de desconto também deixam claro o forte impacto que a aplicação da regra 85/95 terá no valor dos benefícios e, por conseguinte, no aumento da despesa do RGPS. A título de exemplo, como pode ser visto na tabela 7, no caso de uma mulher com 52 anos de idade e 30 anos de contribuição, a postergação de apenas um ano e meio, para atingir a soma de 85, permite um incremento no valor do benefício de cerca de 59%. Claramente, é uma relação extremamente desequilibrada entre tempo adicional de

trabalho, que talvez ocorreria mesmo com a aposentadoria, e o incremento no valor do benefício. Como colocado, uma mulher com 52 anos tem uma expectativa de sobrevida de 30,2 anos, de tal sorte que poderia se esperar uma redução na duração do benefício, mesmo sem considerar a possibilidade dessa aposentadoria gerar uma pensão por morte, de apenas 5%. O fluxo esperado de pagamento de benefícios, trazido a valor presente, a uma taxa de juros de 3% a.a., seria cerca de 47,3% maior com a regra 85 para essa mulher típica.

No caso de um homem, com 55 anos de idade e 35 anos de contribuição, a postergação da aposentadoria de dois anos e meio, para atingir a soma de 95, traria um incremento no valor da aposentadoria de cerca de 42,8%. Um homem com 55 anos de idade, tem uma expectativa de sobrevida de 23,6 anos, de tal sorte que a postergação reduziria a duração esperada próxima de 10%. O aumento do valor esperado do fluxo de pagamento de benefícios trazido a valor presente, com uma taxa de juros de 3% a.a., é de 22,6%. Todos esses dados deixam claro que haverá um aumento expressivo da despesa por conta da alteração nas regras de aplicação do fator previdenciário. A progressividade proposta pela MP nº 676, e sancionada pela Lei nº 13.183/2015, apenas diminui o incremento da despesa, que ainda permanece expressivo, até pelo fato de a progressão ter ficado ainda mais lenta no Congresso, de tal sorte que o fator 90/100 será atingido apenas, na prática, no começo de 2027 e, em princípio, parar depois de 2027.

A parada da progressão é completamente inadequada do ponto de vista fiscal, pois com o contínuo incremento da expectativa de sobrevida esperada, também se espera que o fator previdenciário reduza ainda mais no futuro para uma mesma combinação de idade e tempo de contribuição, que implica aumentos de despesas crescentes no futuro com o fator 85/95 e também com o fator 90/100.

QUADRO 4
Impacto da aplicação da regra 85/95 sobre o valor dos benefícios da aposentadoria por tempo de contribuição

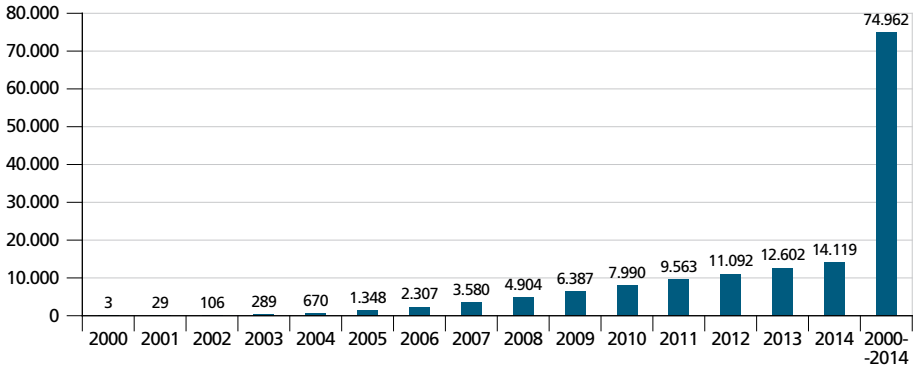
Mulher		
Fator com 52 anos de idade e 30 anos de contribuição (soma de 82)	Fator com postergação da aposentadoria de um ano e meio para atingir 85	Aumento no valor do benefício com regra 85 em % (considerando apenas alteração no fator)
0,629	1,00	+ 59%
Homem		
Fator com 55 anos de idade e 35 anos de contribuição (soma de 90)	Fator com postergação da aposentadoria de dois anos e meio para atingir 95	Aumento no valor do benefício com regra 95 em % (considerando apenas alteração no fator)
0,700	1,00	+ 42,8%

Elaboração dos autores, com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Há outros riscos associados à MP nº 676. A defesa que a medida poderia gerar alguma economia a curto prazo, pela postergação, tendo em vista os elevados ganhos associados, tem alguns riscos que precisam ser apontados. Em primeiro lugar, a alteração cria alguma possibilidade de criação de passivo, se não pela via judicial, pela pressão do Legislativo, bem como também pode ter efeitos negativos sobre a votação da desaposentação. Certamente, muitos daqueles que sofreram efeito do fator no período de 2000 até junho de 2015 tendem a querer aproveitar-se da regra 85/95 e devem entrar com ações na justiça pedindo essa "equiparação". Mesmo que prevaleça, como já ocorreu no caso das pensões, o diagnóstico na justiça de que vale a legislação previdenciária no momento do requerimento e, portanto, que não caberia retroagir com essa regra, certamente haverá muitas iniciativas no Poder Legislativo que buscarão que a referida regra seja aplicada de forma retroativa. Esse é um resultado natural e será, provavelmente, inevitável o surgimento de uma forte pressão política para retroagir o 85/95, fato que deverá criar, no futuro, ainda mais incerteza sobre a questão fiscal.

A possibilidade que o 85/95 seja aplicado de forma retroativa, seja via judicial, seja por pressão do Legislativo, implica a geração de um passivou ou esqueleto bilionário. Como pode ser visto pelo gráfico 6, o fator previdenciário gerou uma redução das despesas de cerca de R$ 75 bilhões no período de 2000 a 2014, com preços de janeiro de 2015, sendo R$ 14,1 bilhões apenas no ano de 2014. Nota-se, como esperado, que a redução das despesas tende a crescer de forma expressiva ao longo do tempo, tendo em vista que aumenta o estoque de benefícios afetados pelo fator.

GRÁFICO 6
Redução da despesa devido ao fator previdenciário – Brasil, 1993 a 2014
(Em R$ bilhões, a preços de janeiro de 2015)



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social e Dataprev.
Elaboração dos autores.

Um ponto que chama atenção é que a redução da despesa com fator previdenciário, crescente ao longo do tempo, foi comprometida pela regra 85/95 progressiva

para 90/100. De modo, ao mesmo tempo, similar e inverso, também se espera que o efeito dessas alterações na despesa do RGPS ocorra de forma crescente ao longo do tempo, à medida que aumenta o estoque de benefícios afetados por essa nova regra, que altera toda trajetória de valor do benefício por longos períodos de tempo.

Além do risco de passivo e adoção da regra de forma retroativa, um percentual relevante das aposentadorias concedidas em 2014 cumpria a condicionalidade de uma soma de 85 ou 95 e tinham fator menor que um. Para essas aposentadorias, haveria incremento no valor do benefício sem qualquer postergação, de forma imediata. De forma mais concreta, em 2014, 25,2% das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas para homens tinham soma de idade mais tempo de contribuição igual ou maior que 95, sendo a maior parte com fator menor que um. Para as mulheres, 37,2% das ATCs concedidas em 2014 tinham soma de idade mais tempo de contribuição igual ou maior que 85 e, portanto, também teriam incremento no valor da aposentadoria sem qualquer postergação. Mais que isso, existe a possibilidade que parte dos segurados postergassem em algum grau sua aposentadoria para tentar ter um valor do fator previdenciário mais próximo de um ou mesmo igual ou maior que um. Com a adoção da regra 85/95 progressiva, a postergação necessária para chegar no fator igual a um diminui de forma significativa em relação ao que ocorreria sem a referida regra e, portanto, haverá casos em que pode haver antecipação e não postergação.

De qualquer forma, a defesa da mudança por algum efeito de postergação é esdruxula, porque no médio e longo prazo a medida gerará aumento expressivo da despesa com caráter regressivo, e as políticas previdenciárias deveriam ser pautadas por horizontes longos e não apenas por alguns poucos anos. Uma razão óbvia para essa preocupação é que essa mudança na regra de concessão terá efeito por várias décadas e comprometerá por longo período de tempo as contas do RGPS. A duração atual das ATCs está próxima de vinte anos, sendo que, como mostrado anteriormente, no caso das mulheres, a expectativa de sobrevida na idade média de ATC atual chega a trinta anos, que com a possibilidade de pensão por morte, pode-se estar falando de um aumento na despesa pelas quatro próximas décadas.

Outra fragilidade da proposta da MP nº 676, diz respeito à progressão apresentada. Embora não exista nenhuma justificativa oficial mais detalhada a respeito do critério utilizado para estabelecer de forma objetiva a progressão, além da consideração genérica de incremento da expectativa de sobrevida, o fim da progressão em 90/100 para 2027 é pouco adequado do ponto de vista fiscal, tendo em vista que se espera a continuidade do incremento da expectativa de sobrevida, mesmo muito tempo depois de 2027. Se por um lado, tal estratégia evita resistências políticas de tentar estabelecer alguma regra de progressão para um ano tão distante

como 2027, por outro lado, acaba por dificultar a necessária disseminação de que questões previdenciárias precisam ser tratadas como de longo prazo.

Poderia até se argumentar que 90/100 seria o patamar a partir do qual os segurados estariam próximos dos parâmetros da aposentadoria por idade, a partir da soma de idade de 65 anos para homens e 35 anos de contribuição e, respectivamente, 60 e 30 para mulheres, mas essa possível linha de argumentação tem equívocos. Em primeiro lugar, dado o perfil laboral dos que se aposentam por tempo de contribuição, os segurados tendem a conseguir atingir o parâmetro de 35/30 anos de contribuição antes da idade de 65/60 anos, tanto que a média atual é de 55/52 anos de idade. Nesse sentido, muitos segurados devem atingir o fator 90/100 antes de chegarem às idades limites de 65/60 anos.

Ademais, como colocado anteriormente, não há base atuarial para a regra 85/95, quer fixa ou progressiva, a não ser o desejo político de pagar aposentadorias de maior valor para aqueles que já têm os benefícios com a maior média no âmbito do RGPS. Nesse sentido, do ponto de vista da sustentabilidade fiscal e como forma de evitar um incremento elevado nas despesas, de forma paliativa frente a uma possível incapacidade política de evitar alterações no fator previdenciário, poder-se-ia buscar pelo menos uma progressão que aproximasse o ponto de corte do fator próximo de um. Contudo, tanto o ponto de partida inicial (85/95) resulta em fatores muito distantes de um (0,7 para homens e 0,6 para mulheres), como a progressão até 90/100 até 2027 são contraproducentes, até porque o fator tende a se tornar mais duro ao longo do tempo com o incremento da expectativa de sobrevida.

Atualmente, o fator associado a uma soma de noventa para mulheres, poderia ser o de idade de 56 anos e 34 anos de contribuição, que resultaria em um fator de 0,816, ou seja, o ganho previsto para mulheres, usando a tabela atual do fator, implica aumento no valor do benefício da ordem de 22,5%. Contudo, em 2027, a estimativa é a de que o fator seja ainda menor, em função do aumento na expectativa de sobrevida. A título de exemplo, em 2000 e 2008, o fator associado a uma mulher de 56 anos de idade e 34 anos de contribuição eram de, respectivamente, 0,990 e 0,850.

No caso dos homens, o fator associado a uma soma de 100 poderia ser o de idade de 60 anos e 40 anos de contribuição, que resultaria em um fator de 0,981. Contudo, em 2027, a estimativa é a de que o fator seja menor, em função do aumento na expectativa de sobrevida. A título de exemplo, em 2000 e 2008, o fator associado a um homem de 60 anos de idade e 40 anos de contribuição eram de, respectivamente, 1,216 e 1,023.

Um aspecto já ressaltado é que esse aumento da despesa terá caráter regressivo. O valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas em

2013 foi de R$ 1.582,74, tendo sido concedidas cerca de 291 mil aposentadorias. Há dificuldade na Pnad/IBGE de identificar, de forma precisa, aqueles que são beneficiários de aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS. Embora todos os homens e mulheres aposentados, respectivamente, com menos de 60 e 55 anos de idade sejam potenciais beneficiários desse tipo de benefício, podem também ser aposentados por invalidez, aposentados especiais, professores ou mesmo servidores públicos aposentados. Por essa razão, há uma grande dificuldade em uma identificação precisa dos beneficiários, além do que essa seleção limitar-se-ia, ainda, às concessões recentes que, em princípio, são o público beneficiário, caso se desconsidere a possibilidade de passivo. De qualquer forma, é possível fazer algumas avaliações, ainda que com limitações.

De forma a tentar selecionar os beneficiários por aposentadoria por tempo de contribuição, com base nos microdados da Pnad/IBGE de 2013, foram filtrados homens beneficiários de aposentadoria com idade abaixo de 60 anos e mulheres com menos de 55 anos, para excluir benefícios por idade. Com base nessa extração, seria possível identificar concessões recentes de aposentadoria por tempo de contribuição, embora, também, teoricamente, acabe captando casos de especial e por invalidez, bem como aposentados dos regimes próprios. Mesmo com essas limitações, foi possível identificar cerca de 2,8 milhões de aposentados, sendo que desse total, utilizando a renda de todas as fontes[15], cerca de 1,1 milhão (39% do total) estariam entre os 50% de menor rendimento e 1,7 milhão (61% do total) estariam entre os 50% de maior rendimento. Uma forma de tentar aprimorar esse exercício é aplicar mais filtros, mais especificamente, do total de 2,8 milhões de aposentados, selecionar aqueles que estavam ocupados, como uma forma de tentar excluir, teoricamente, os aposentados por invalidez, embora possam excluir também os beneficiários da ATC. De qualquer forma, é provável que os beneficiários de novas concessões de ATC, dada a idade precoce, tendam a ter uma probabilidade bem razoável de se manterem no mercado de trabalho, acumulando renda do trabalho e aposentadoria, que explicaria aceitar descontos tão elevados decorrentes do fator previdenciário. Essa acumulação de trabalho e aposentadoria, por sinal, agrava ainda mais o caráter regressivo da alteração no fator. Com esse critério, foram identificados 874 mil aposentados, sendo que desse total 94 mil (10,8% do total) estavam entre os 50% com menor rendimento e cerca 780 mil (89,2% do total) estavam entre os 50% de maior rendimento.

As análises anteriores foram feitas considerando a renda individual de todas as fontes de rendimento, mas também é importante analisar o impacto distributivo por meio do rendimento domiciliar *per capita*. Considerando essa variável, do total de 2,8 milhões de aposentados com idade menor que 60 anos para homens e que

15. Foi utilizada a variável V4720, excluindo os casos de renda igual a zero e daqueles sem declaração.

55 para mulheres, cerca de 2,2 milhões estavam com nível de renda domiciliar *per capita* acima da mediana e, portanto, cerca de 76,5% estavam entre os 50% mais ricos. Considerando, desse total de 2,8 milhões de aposentados, apenas aqueles que estavam ocupados, chega-se a um resultado ainda mais regressivo: 88,5% estavam entre os 50% mais ricos.

Portanto, esses dados deixam claro que a alteração do fator previdenciário com a adoção da regra 85/95 progressiva para 90/100 terá efeitos negativos sobre a sustentabilidade do RGPS, que já será afetada pelo envelhecimento populacional, na medida em que gera aumentos expressivos no valor dos benefícios e, consequentemente, da despesa. Ademais, esse aumento da despesa tem caráter regressivo, na medida em que os beneficiários da ATC são aqueles com maior valor médio de benefício e, em geral, é vinculado aos trabalhadores com maior estabilidade no mercado formal de trabalho e maior nível de renda. Os trabalhadores com trajetória laboral mais precária, maior tempo na informalidade e/ou no desemprego e menor nível de renda tendem a ter probabilidade muito maior de serem aposentados por idade do que por tempo de contribuição. Na realidade, há uma situação em que os trabalhadores urbanos com menor estabilidade no mercado laboral e menor nível de renda, que possuem dificuldade de conseguir 35/30 anos de contribuição, tendem a se aposentar por idade enfrentando uma idade mínima de 65/60 anos. Por sua vez, os trabalhadores com mais estabilidade e maiores níveis de renda, que conseguem se aposentar por tempo de contribuição, não têm idade mínima. A regra 85/95 progressiva será regressiva, pois aumentará de forma desproporcional o valor dos benefícios de aposentadorias precoces.

O ideal seria uma reforma estrutural que levasse a um equilíbrio com benefícios de valor maior decorrente de idades mais elevadas de aposentadoria, mas com equilíbrio entre o aumento da idade e o incremento no valor do benefício.

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; PEREIRA, E. A pensão por morte no âmbito do regime geral de previdência social. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, jan./jun. 2014.

COSTANZI, R. Regras para Pensão por Morte. **Informações FIPE**, n. 414, p. 9-12, ISSN 1678-6335, mar. 2015.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Repensando a pensão por morte no Brasil: evidências nacionais e notas comparativas com a América Latina. **Revista ResPublica**, n. 2, v.14, jul./dez. 2015.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. 2014. Brazilian pension model: the pending agenda. **International Social Security Review**, Blackwell, London, v. 67 n. 1, p. 71-93, 2014.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. J. Pensions in Brazil: reaching the limits of parametric reform in Latin America. *In*: KAY, S. J.; SINHA, T. (Eds.). **Lessons from pension reform in the Americas**. Oxford, Oxford University Press, 2008.

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).

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

No ano de 2015, o avanço da onda conservadora pautou o debate político com repercussões preocupantes sobre a agenda do Poder Legislativo. No início do referido ano, a Câmara dos Deputados voltou a tramitar o projeto que institui o Estatuto da Família, criticado por diversas entidades devido ao seu caráter regressivo em relação a direitos já consolidados. Além disso, a Câmara aprovou em primeiro turno o projeto que prevê a redução da maioridade penal. Quando a proposta estava em discussão, a edição anterior deste periódico mostrou como o mito da impunidade dos adolescentes e a desinformação acerca das estatísticas sobre adolescentes em conflito com a lei ofuscam esse debate. Novamente discutido na primeira seção deste capítulo (*Fatos relevantes),* o tema da redução da maioridade penal é agora abordado sob a perspectiva dos equívocos em torno da pauta da redução da maioridade. Questionando a lógica punitiva como resposta à violência, o texto propõe refletir sobre os processos sociais por trás das estatísticas e, assim, sinalizar para a importância de construir uma agenda mais coerente com os determinantes sociais da questão. Portanto, uma agenda que considere a questão do racismo, os equívocos da política de segurança pública e que efetivamente esteja comprometida com o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

De forma complementar, reconhecendo a existência, no âmbito da política de assistência social, do serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, o texto analisa o referido serviço na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, na perspectiva de analisar sua estruturação e identificar alguns desafios para o seu aperfeiçoamento. Ainda nesta seção, destaca-se a principal estratégia da proteção social básica: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). Refletindo sobre seu conteúdo, estratégias e público-alvo, são pontuadas algumas tensões e riscos na sua implementação, bem como equívocos nas tentativas recentes de avaliação de seus resultados. Por fim, a seção *Acompanhamento da política e dos programas* traz ainda a análise dos dois programas de garantia de renda de natureza assistencial: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Destaca-se a expansão da cobertura desses benefícios socioassistenciais e, principalmente,

os esforços de integração entre a proteção de renda realizada por essas transferências monetárias e outras atenções disponíveis na oferta de serviços. Com ênfase na estratégia *Brasil Sem Miséria*, destacam-se os esforços de ampliação dos acessos e oportunidades para o público do PBF. Informações orçamentárias completam o quadro analítico da política de assistência social cuja referência temporal, nesta edição, é o ano de 2014, sendo, no entanto, estendida em alguns momentos para 2011-2014, com o objetivo de analisar com profundidade o desenvolvimento de algumas estratégias – esse é o caso, por exemplo, do Plano *Brasil Sem Miséria*.

Por fim, o capítulo sinaliza alguns desafios para a política de assistência social. Após seus primeiros dez anos de implementação, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) registra avanços importantes no campo normativo, da gestão e da capilaridade da rede de serviços, abrindo espaço, dessa forma, para um novo estágio do seu desenvolvimento. Nele, embora ainda compareçam questões de cobertura principalmente relacionadas aos Creas, destaca-se principalmente a necessidade de avançar na estruturação da rede de serviços – enfrentando a questão dos recursos humanos e ampliando a articulação entre ofertas sociais no território – e no amadurecimento do conteúdo e nas estratégias das ofertas socioassistenciais, notadamente o Paif.

2 FATOS RELEVANTES

Nesta seção serão analisados dois temas que, entre 2014 e 2015, movimentaram a pauta do Poder Legislativo: a discussão do projeto que cria o Estatuto da Família e a aprovação da proposta de redução da maioridade penal, em primeiro turno, pela Câmara dos Deputados. Ambos têm em comum a filiação a uma visão tradicionalista e conservadora que compreende os problemas sociais como reflexos da degradação comportamental e mesmo moral de certos segmentos da sociedade. Nessa perspectiva, os problemas relacionados à acentuada desigualdade social que ainda marca a sociedade brasileira são desvinculados dos seus determinantes sociais, como se pretende argumentar ao longo desta seção.

2.1 Estatuto da Família

Arquivado no final de 2014, o Projeto de Lei nº 6.583/2013, da Câmara dos Deputados,[1] que institui o Estatuto da Família, voltou a tramitar no início de 2015 em regime acelerado. A comissão especial – criada para analisar o tema – aprovou o texto em votação de caráter conclusivo, dispensando, portanto, sua deliberação pelo plenário da Câmara. Contudo, diante da apresentação de dois recursos à mesa diretora, o projeto será apreciado pelo plenário da Câmara antes de seguir para o Senado.

1. O projeto é de autoria do deputado Anderson Ferreira (PR-PE).

O projeto de lei sobre Estatuto da Família pretende definir a família e seus direitos, assim como determinar diretrizes para políticas públicas em seu apoio. O Artigo 2º caracteriza a

> entidade familiar como o núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

Afirma a obrigação do Estado, da sociedade e do poder público em assegurar à família direito à saúde, alimentação, educação, cultura, esporte, lazer, trabalho, cidadania e convivência comunitária (Artigo 3º), assim como condições mínimas de sobrevivência (Artigo 5º), e afiança o acesso ao atendimento psicossocial sempre que a entidade familiar estiver sob ameaça (inciso V do Artigo 4º e § 2º do Artigo 5º). Cria ainda o Dia Nacional de Valorização da Família, a ser celebrado nas escolas, e institui nos currículos do ensino fundamental e médio a disciplina "Educação para família". Por fim, institui os Conselhos da Família, "órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de tratar das políticas públicas voltadas à família e da garantia do exercício dos direitos da entidade familiar", incluindo entre suas funções a de assessorar o Poder Executivo na elaboração de iniciativas voltadas para a família.

O debate público em torno do projeto adensou-se, e inúmeras entidades da sociedade civil manifestaram-se publicamente contra a iniciativa, em especial devido a sua conotação regressiva em face de direitos já assegurados no país. A definição reducionista de família ali proposta exclui tanto famílias constituídas por pessoas do mesmo sexo, bem como famílias adotivas, ambos os formatos já assegurados pelo Poder Judiciário. Ainda em 2012, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132 (ADPF 132) equiparando uniões civis homoafetivas a heterossexuais e conferindo-lhes os mesmos deveres e direitos. As famílias adotivas têm sido progressivamente protegidas desde 1988, quando a Constituição Federal acolheu e equiparou os filhos adotivos aos biológicos.

Notas públicas foram lançadas manifestando oposição ao projeto por parte de entidades tão distintas como, por exemplo, o Conselho Regional de Psicologia (tanto do Rio de Janeiro como o de São Paulo), a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, a Associação Nacional de Grupos de Apoio à Adoção, o Instituto Brasileiro de Direito de Família, a Associação Brasileira de Famílias Homoafetivas, a Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, a Associação Brasileira de Antropologia ou Comissão Especial da Diversidade Sexual do Conselho Federal da OAB.

A diversidade dos autores dos manifestos permite avaliar a amplitude do constrangimento causado pela proposta. Destaca-se que inúmeras configurações

familiares existentes na sociedade brasileira serão, não apenas desconsideradas, mas deslegitimadas e coagidas. Nesse sentido, novos modelos de coabitação ancorados no afeto, cuidado e solidariedade que vêm sendo reconhecidos como famílias e acolhendo respeito social e reconhecimento jurídico e social serão afetadas. As manifestações defendem as múltiplas configurações da família e destacam, para além de consanguinidade, a centralidade dos vínculos estabelecidos entre seus integrantes. Lembram que não há um modelo de família único ou fixo, destacando o risco de incentivo ao preconceito e à discriminação caso aprovada medida que aponta no sentido de limitação e padronização de vivência social.

A favor do Estatuto vem se manifestando especialmente entidades e líderes religiosos ligados às igrejas protestante e católica, que se mobilizam em torno de vários riscos percebidos como ameaças à instituição familiar. Alguns desses riscos são apresentados na justificativa que acompanha o texto do projeto: drogadição, violência doméstica, gravidez na adolescência e desconstrução da família que repercute na dinâmica psicossocial do indivíduo. Mas cabe chamar a atenção para o fato de que a preocupação com a fragilidade e a vulnerabilidade da instituição familiar tem perpassado outros segmentos sociais. Uma visão tradicionalista e conservadora vem se fortalecendo como reação ao esgarçamento do tecido social no país, cujo mais evidente reflexo são os gritantes indicadores de violência. As desigualdades sociais que perpassam a sociedade brasileira são, de acordo com essa perspectiva, associadas à degradação comportamental e mesmo moral que perpassam as classes populares e que estariam se transformando em "classes perigosas". Assim, vícios e condutas prevalecem nessa interpretação como fatores explicativos da realidade em pauta em detrimento dos condicionantes sociais.

No campo das políticas públicas, o Estatuto da Família coloca em risco avanços expressivos. No âmbito das políticas não contributivas de transferência de renda, a leitura conservadora e restritiva de família traria impactos negativos, restringindo os arranjos familiares a serem atendidos. Ela também repercutiria no campo da assistência social, em que a centralidade na família é um dos princípios organizadores da política. O texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovado em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), acolhe visão ampla e plural de família. Nesse texto orientador, lê-se que seu usuário é composto por

> famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2004)

E o texto evolui indicando a necessidade de reconhecimento da variedade de arranjos familiares existentes e afirmando que o trabalho com famílias deve considerar estas novas referências e seus diferentes arranjos, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear. E, mais ainda, superando uma leitura moral de família e de pobreza, afirma um direito social no qual o Estado tem responsabilidades no enfrentamento de vulnerabilidades e riscos sociais, mas não o direito de constranger as opções comportamentais e relacionais ou os laços afetivos dos indivíduos na construção cotidiana de suas famílias.

2.2 Redução da maioridade penal ou aumento do tempo de internação dos adolescentes autores de ato infracional: retrocesso ou solução?

O debate em torno da redução da maioridade penal teve muita relevância sobretudo, após a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara ter aprovado a admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 171/1993). Essa discussão tem provocado calorosos debates entre a população, especialistas e o próprio Congresso Nacional, instigando as pessoas a se posicionarem contra ou a favor da redução da maioridade penal. A Câmara e o Senado também divergem sobre a melhor forma de encaminhar essa questão. Dois principais projetos tramitam no Congresso Nacional: A PEC nº 171/1993, já aprovada em segundo turno pela Câmara dos Deputados, que propõe a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos e o PLS nº 333/2015, em tramitação no Senado Federal, que defende a mudança dentro do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estendendo de três para dez anos o período máximo de internação.

2.2.1 Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 171/1993

De autoria do então deputado Benedito Domingos (PP-DF), a PEC 171/1993 foi apresentada pela primeira vez em 1993. Propõe alterações no Art. 228 da Constituição, que atualmente determina serem "penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial". O objetivo dessa PEC é atribuir responsabilidade criminal ao jovem maior de dezesseis anos. De acordo com o texto aprovado, a maioridade penal será reduzida nos casos de crimes hediondos – como estupro e latrocínio – e também para homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte. O texto também prevê a implementação e a manutenção de políticas públicas e programas socioeducativos e a criação de estabelecimentos distintos dos que já existem para adolescentes que se enquadrem nessas situações.

A PEC nº 171/1993 fundamenta-se na linha argumentativa de que os jovens contemporâneos teriam maior acesso à informação do que a juventude que vivia à época da vigência do ordenamento penal brasileiro em 1940. Cita fatores que considera importantes para o rebaixamento da idade penal por entender que

influenciam diretamente na capacidade de discernimento dos jovens com idade inferior a 18 anos, tais como:

> a liberdade de imprensa; a ausência de censura prévia; a liberdade sexual; a emancipação e independência dos filhos cada vez mais prematura; a consciência política que impregna a cabeça dos adolescentes; a televisão como o maior veículo de informação; e a própria dinâmica da vida.

Além disso, para reforçar seu argumento a favor do rebaixamento da idade penal, essa Proposta relaciona a idade estabelecida para a inimputabilidade do adolescente com outros fatores, como a autorização do casamento entre pessoas com menos de 18 anos, por exemplo. No entanto, não pondera os diferentes impactos desses fatores na vida de adolescentes e jovens, tampouco que integram esferas jurídicas diferentes.[2,3] Outro argumento apresentado refere-se ao suposto maior envolvimento de adolescentes na maioria dos crimes de assalto, roubo, estupro, assassinato e latrocínio. Todavia, factualmente o envolvimento desse grupo nos crimes citados é pouco expressivo diante do contingente populacional de adolescentes no país, como será discutido mais adiante.

De forma geral, os argumentos e fundamentos utilizados na defesa da PEC nº 171/1993 trazem muitas incoerências, que serão analisadas ao longo desse texto.[4] No entanto, cabe inicialmente chamar atenção para uma inconsistência de fundo, que coloca como saídas duas soluções antagônicas. Isto é, a proposta, ao mesmo tempo em que defende o recrudescimento penal, afirma que a redução da maioridade teria por finalidade a conscientização do adolescente da importância de sua participação social e da necessidade do cumprimento da lei para garantir sua cidadania. Com efeito, do ponto de vista do desenvolvimento e da maturação social do adolescente, bem como da garantia de direitos humanos, não há como fomentar exercício da cidadania por meio do investimento em ações punitivas e de encarceramento. Trata-se de perspectivas éticas e políticas conflituosas que são, inclusive, contrárias aos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Além das fracas argumentações apresentadas pela PEC, há alguns fatores que são fundamentais para analisar e refletir sobre a proposta. No espaço desse texto serão exploradas três questões: *i)* o culto ao medo alimentado como estratégia

2. A adolescência no Brasil, juridicamente compreendida entre o período de 12 a 18 anos de idade, difere da adolescência de outros contextos culturais, mesmo entre as culturas ocidentais e orientais. Há estudos que defendem a existência de fatores comuns sob o ponto de vista do desenvolvimento orgânico-biológico. Porém, em países com expansão territorial continental e diversa, como é o caso do Brasil, onde há organizações culturais tradicionais, tais como as comunidades indígenas e quilombolas, a categoria de adolescência que se pretende hegemônica não se aplica e deve ser problematizada.

3. Por exemplo: a autorização de casamento aos 18 anos está ligada à esfera civil.

4. De acordo com a proposta "o objetivo da redução da idade penalmente imputável para os menores de dezesseis anos é dar-lhes direitos e consequentemente responsabilidade, e não puni-los ou mandá-los para cadeia" (PEC nº171/1993).

de propaganda ideológica e de governo; *ii)* o mito da impunidade e da maior periculosidade do adolescente; e *iii)* a questão racial presente na referida proposta.

A produção social do medo

O medo, fomentado por meio de informações distorcidas e tendenciosas sobre os atos infracionais e sua gravidade, pode ser interpretado como estratégia ideológica utilizada para aumentar a popularidade dos governantes e, dessa forma, respaldar a construção de novos estatutos e prisões. As principais consequências da soma desses fatores, portanto, são o apelo social por ações penais mais contundentes, bem como a marginalização e criminalização da adolescência e juventude, fortemente ancoradas no quesito raça/cor.

Wacquant (2001) critica a utopia política da "segurança total" que seria na atualidade compartilhada pelos setores políticos da direita e da esquerda conservadora que articulam a pobreza com a violência. Para esse autor, no caso brasileiro, investir no Estado penal em resposta aos problemas sociais gerados pela desregulamentação econômica "equivale a (r)estabelecer uma verdadeira ditadura sobre os pobres" (p. 10). Situação que seria ainda mais agravada pelo

> estado apavorante das prisões do país, que se parecem mais com campos de concentração para pobres, ou com empresas públicas de depósito industrial dos dejetos sociais, do que com instituições judiciárias servindo para alguma função penalógica – dissuasão, neutralização ou reinserção (2001, p. 6-7).

Segundo esse autor, há uma tendência à redução das atribuições do Estado e de endurecimento de sua intervenção penal que, "em toda parte, se retira da arena econômica e afirma a necessidade de reduzir seu papel social" (Wacquant, 2001, p. 10). Suas reflexões confirmam-se com os dados, que serão mostrados mais adiante, os quais retratam o aumento do número de internação de adolescentes e jovens. Tendência que segue na contramão das próprias legislações que determinam excepcionalidade e brevidade nas medidas socioeducativas de privação da liberdade.

Tensionamento racial

O preconceito racial mostra-se presente na maior parte dos argumentos utilizados para defender e justificar a proposta de redução da maioridade penal. O entendimento jurídico baseado no princípio do discernimento[5] vem sendo utilizado desde o início do século XX, momento em que as teorias racialistas alcançaram o auge da sua apropriação e expansão por intelectuais e juristas brasileiros (Schwarcz, 2015). A excessiva intervenção policial e judicial direcionada aos jovens negros pode

5. Esse princípio baseava-se na avaliação feita pelo juiz ou especialista em relação à aptidão da criança ou do adolescente para distinguir o "bem" do "mal", o justo do injusto, o lícito do ilícito. Como não existiam garantias e requisitos objetivos a serem observados, o futuro de crianças e adolescentes dependia, exclusivamente, dos critérios considerados pelo magistrado, que decidia de acordo com seu arbítrio (Ipea, 2015) e valoração moral e ética.

ser explicada com base nesse contexto de intensificação das ações penais que se ancoravam em princípios de "adivinhação psicológica" (Tavares, 2004) e em teorias de base racista. Portanto, os argumentos utilizados em defesa da proposta mais representam a atualização dos mecanismos discriminatórios do que o aprimoramento dos dispositivos de responsabilização do jovem em conflito com a lei.

O próprio relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito[6] sobre homicídio de jovens negros e pobres no Brasil reconhece que há correlação direta entre as propostas de redução da maioridade penal e a violência cometida contra a juventude negra. Esse documento chama atenção para o fato de que o rebaixamento da maioridade penal enviará esses mesmos adolescentes e jovens para as prisões de adultos, agravando ainda mais a situação e aumentando as chances de ingressarem no universo infracional e de reincidência, o que diminui expressivamente as chances de conclusão dos estudos e de profissionalização. A previsão da inimputabilidade penal de jovens com idade abaixo de 18 anos representa o princípio protetivo da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. É por essa razão que se compreende tratar de cláusula pétrea, tendo em vista a garantia do direito fundamental dos adolescentes serem reconhecidos e responsabilizados como tal.

A seletividade racial das sentenças é factual (Santos, 2015), pois considera a relação não com o ato praticado, mas com a origem étnica e social de quem o pratica. O racismo institucional do sistema de justiça não é um dado novo (Santos, 2015; Shwarcz, 2015) e tampouco se limita a este sistema, tendo em vista o legado histórico da escravidão e de sua abolição desacompanhada de qualquer política de reparação ou integração social (Prestes, 2013), herança que ainda provoca efeitos diversos nas relações sociais, subjetivas com instituições que atuam de acordo com mecanismos discriminatórios. São fatos que apontam para a similaridade entre os sistemas de justiça juvenil e de justiça comum, ambos com alto número de prisões cautelares.[7]

Conforme aponta o estudo do Ministério da Justiça (2015), o instrumento da prisão cautelar tem se consolidado como regra de funcionamento do sistema repressivo brasileiro. Dezenas de milhares de pessoas vêm sendo detidas e mantidas presas sem que os fundamentos de suas prisões sejam imediata e

6. Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil. (Brasil, 2015). Disponível em: <http://goo.gl/A4XPGD>.

7. No caso dos adolescentes em conflito com a lei, trata-se de internação provisória que deve ser aplicada, antes da sentença, quando há indícios suficientes de autoria e materialidade da infração. Em nenhuma hipótese, poderá ultrapassar 45 dias. Deve ser cumprida em estabelecimento especial, sem qualquer proximidade com adultos. A exigência é que só seja decretada excepcionalmente. Todavia, vem sendo requerida pelos promotores em grande parte dos casos, alegando simplesmente periculosidade e desajuste social. O juiz quase sempre acolhe o pedido e decreta a internação provisória sem fundamentá-la, como é exigido pelo ECA e pela Constituição Federal. A defesa só pode questionar a internação provisória depois que o juiz já tiver tomado sua decisão (Ilanud, 2007). O mais comum é que o *habeas corpus* seja julgado quando o adolescente já não pode ser beneficiado.

adequadamente avaliados, fato que se aplica aos adolescentes e jovens em conflito com a lei.[8] Processos duram anos, e quanto aos réus, por muitos meses, às vezes anos encarcerados, não raro são absolvidos, quando chegam a conhecer uma decisão de mérito. Isto é, o encarceramento tem se transformado em vetor da subcidadania garantida para a população subalternizada.

Ao analisar a proposta e confrontá-la com os dados sobre vulnerabilidade social, exclusão e violências praticadas pelo Estado contra a juventude negra, observa-se um padrão de intervenção racialmente seletivo e higienista que se configura como forma de anulação e eliminação[9] das pessoas que compõem a categoria forjada dos ditos "perigosos" e "delinquentes", a exemplo dos sistemas prisional/socioeducativo que são ocupados, majoritariamente, por adultos e jovens negros, do gênero masculino, com baixa escolarização e renda.

Mito da maior periculosidade e impunidade

Os estudos mostram que o problema contemporâneo do ato infracional juvenil está associado não à pobreza ou à miséria em si, mas, sobretudo, à desigualdade social, ao não exercício da cidadania e às dificuldades no acesso às políticas sociais básicas supletivas e de proteção implementadas pelo Estado. Os poucos estudos existentes sobre o tema[10] apontam que a maior parte dos adolescentes que cumpre medida socioeducativa de privação de liberdade no Brasil é do gênero masculino, tem idade entre 16 e 18 anos, é negra, não frequentava a escola, não trabalhava no momento do cometimento do ato infracional e vivia em famílias consideradas extremamente pobres. Contudo, sabe-se que o cometimento de ato infracional não é exclusivo desse único perfil de adolescentes e jovens. A diferença é que jovens oriundos de famílias mais abastadas possuem mais recursos para se defenderem, sendo mais raro terminarem sentenciados em unidades de privação de liberdade, ao passo que os adolescentes mais pobres, além de terem seu acesso à justiça dificultado, ainda são vítimas de preconceitos de classe social e de raça, comuns nas práticas judiciárias.

As infrações patrimoniais como furto, roubo e envolvimento com o tráfico de drogas constituem-se nos principais atos infracionais praticados pelos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade no Brasil. Em 2013, roubo (39,9%), tráfico (23,5%) e furto (3,39%) representaram, juntos, aproximadamente, 67% do total de atos infracionais praticados pelos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado. Por sua vez,

8. A internação provisória é uma medida cautelar não prevista no ECA como medida socioeducativa. No entanto, pode ser entendida como outra medida em meio fechado, pois, análoga à prisão preventiva para os adultos, permite que o adolescente fique internado em regime fechado por até 45 dias, embora, na prática, o adolescente permaneça por longos meses detido, enquanto aguarda que seu processo seja avaliado pelo Judiciário.

9. Idem.

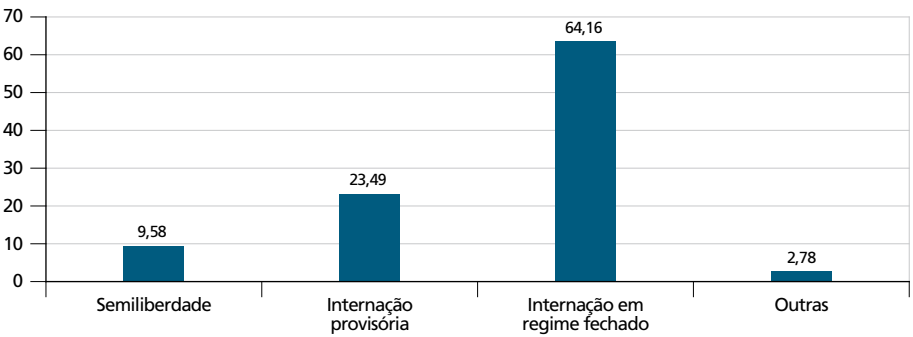
10. Ver Silva e Gueresi (2013).

os atos considerados graves, como homicídios, latrocínio, lesão corporal e estupro alcançaram, em 2013, apenas 12,7% do total praticado pelos adolescentes.

O cotejamento dos dados relacionados à severidade das medidas socioeducativas aplicadas (gráfico 1) com o tipo de ato praticado pelos adolescentes privados de liberdade indicam que o Judiciário tem dado preferência para a aplicação das medidas mais duras, como a de internação em regime fechado. Tal procedimento está em total desacordo com as orientações do ECA que estabelece que a medida de internação deva ser aplicada apenas nas seguintes hipóteses: *i)* ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça; *ii)* reincidência em infrações graves (punidas com reclusão); e *iii)* descumprimento reiterado e injustificável de outra medida imposta (máximo de três meses) (Artigo 122, § 2º do ECA).

Se essa máxima fosse cumprida, em 2013, por exemplo, os adolescentes internos privados de liberdade no Brasil seriam de 3,2 mil – homicídios (2,2 mil); latrocínio (485); estupro (288); e lesão corporal (237) – e não 15,2 mil (64%). Sustentados pelo rigor punitivo do Estado e pelo imperativo do encarceramento, esses dados revelam o desacordo das medidas aplicadas com a baixa gravidade dos atos cometidos por adolescentes, fator que evidencia a contradição do sistema socioeducativo e ratifica a hipótese do investimento em subcidadania para cidadãos de segunda classe, haja vista a disparidade entre o tipo de ato infracional cometido com a medida de responsabilização aplicada.

GRÁFICO 1
Brasil: proporção de adolescentes privados de liberdade, segundo o tipo de medida restritiva/privativa de liberdade em 2013



Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.
Elaboração do Disoc/Ipea.

Em paralelo às discussões em torno da PEC nº 171/1993, o Senado Federal aprovou,[11] em julho de 2015, o substitutivo ao Projeto de Lei do Senado

11. 43 votos a favor e 13 contrários.

(PLS nº 333/2015) de autoria do senador José Serra (PSDB-SP) e relatoria do senador José Pimentel (PT-CE). O PLS em questão propõe a implantação, dentro do Estatuto da Criança e do Adolescente de mais uma modalidade especial de atendimento com maior contenção, a ser aplicada a adolescentes que praticarem, mediante violência ou graves ameaças, conduta prevista na Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990). Na justificativa o autor da proposição argumenta que "as referidas alterações pretendem adequar a legislação existente à realidade atual, criando instrumentos eficazes no combate à crescente participação de menores de idade na prática de atos infracionais".

O referido PLS estabelece que o regime especial de atendimento socioeducativo deva alcançar jovens na faixa dos 18 aos 26 anos que estiveram envolvidos, quando mais novos, em crimes graves. Nesses casos, o período de internação poderá durar até dez anos e deverá ser cumprido em estabelecimento específico ou em ala especial, assegurando a separação dos demais internos. Pela legislação atual, o período máximo de internação é de até três anos. A medida de internação em regime especial também será aplicada, automaticamente, quando o jovem completar 18 anos durante o seu cumprimento. Em caráter excepcional, o PLS nº 333/2015 prevê a possibilidade de extinção da medida socioeducativa, se diagnosticada doença mental no adolescente, e determina o tratamento ambulatorial ou a internação compulsória.

O projeto prevê inúmeras alterações no âmbito do ECA que tratam de questões como as que visam a agilizar a construção de estabelecimentos socioeducativos, a priorizar a tramitação de inquérito judicial, a ampliar o acesso à aprendizagem e ao trabalho, a incluir o defensor público do adolescente em todas as fases do procedimento de apuração do ato infracional, entre outras. No entanto, o PLS, tal como a proposta de rebaixamento da idade penal, exime-se da responsabilidade de analisar a questão do adolescente em conflito com a lei em sua amplitude e complexidade. Propõe soluções imediatistas que buscam responder ao falso alarde da mídia sobre a questão – aumento do tempo de internação, medidas de internação compulsória e intervenções penais mais contundentes –, negligenciando as raízes do problema que tangenciam, de igual modo, questões de raça (cor) e classe social.

É necessário analisar o referido projeto dando atenção devida aos problemas que se apresentam e às soluções propostas, a exemplo do sofrimento psíquico que acomete também o adolescente em conflito com a lei e da internação compulsória como alternativa, além da previsão de penas mais severas aos adultos que cooptarem adolescentes e as implicações sociais e políticas da intersecção de todos esses fatores.

Ampliação do tempo de internação e encarceramento compulsório

Apesar de ter recebido apoio explícito da base do governo no Congresso Nacional, a aprovação do PLS nº 333/2015, juntamente com o substitutivo, foi muito

criticado por representantes da sociedade civil e ativistas de direitos da criança e do adolescente, principalmente por prever o aumento do tempo de internação de três para dez anos, a exemplo do questionamento do então secretário-adjunto da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo e atual secretário nacional de direitos humanos, que reitera a defesa da legislação vigente e afirma que a severidade das leis não resolverá o problema da violência:

> Não é possível crer que alguém acredite que passar dez anos internado ressocializa ou reeduca um jovem que vai passar todo seu período formativo e de início da vida adulta privado do convívio em sociedade. Se a questão é a desproporcionalidade, por que não abrandar as penas para os delitos mais leves? Uma sociedade mais punitiva não é uma sociedade mais segura, como já nos dizem os estudiosos da violência e os criminólogos há muitos anos. Quem falar o contrário, precisa cavoucar dados para provar para nós. Não dá pra basear política pública em achismo, vontade de melhorar a "percepção de insegurança" de alguns ou pura ideologia (Sottili, 2015).

Atualmente são inúmeros os problemas em torno da operacionalização do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e da aplicação das medidas socioeducativas tal como previsto nas leis. As práticas de internação compulsória, mesmo não formalizadas, são frequentes, acarretando a superlotação de adolescentes nas unidades que, por sua vez, funcionam acima do limite determinado para o atendimento. Acreditar que o aumento do tempo de privação de liberdade incidirá em maior responsabilização penal do adolescente é desconhecer o alcance das medidas de responsabilização e negar a existência de outros fatores importantes e urgentes para a ressocialização e reversão do quadro de infração, como o investimento nas medidas aplicadas em meio aberto em conjunto com o monitoramento das instituições de segurança e das demais políticas públicas.

Sposato (2011) argumenta que as incongruências referentes à aplicabilidade das medidas socioeducativas pelo Sistema de Justiça, tal como pelos operadores do Sinase, corroboram ainda mais para o agravo da violência sofrida por adolescentes e jovens brasileiros. Afirma a autora:

> Paradoxalmente a execução da medida reforça a mesma negligência já conhecida por parte dos jovens, quando não aperfeiçoa a segregação por intermédio de práticas de violência, humilhação e constrangimentos. Ou seja, a condição social do adolescente é ainda o principal fundamento utilizado para a imposição de uma medida socioeducativa. Tal distorção revela, portanto, que muitas vezes o caso exigiria uma medida de proteção, legalmente, prevista pelo artigo 101 do Eca. A matéria originalmente de ordem social se converte num passe de mágica em penal. O que era uma questão de política pública passa a ser questão de polícia (Sposato, 2011, p. 10).

Entende-se que intensificar as políticas penais sem melhorar profundamente a implantação do que já está previsto nas legislações, como o ECA e o Sinase, é ratificar o fracassado padrão de funcionamento do sistema de justiça. É acreditar

que a sociedade e o Estado conseguirão encarcerar (esconder) todas as contradições sociais nas unidades prisionais. É uma aposta no retrocesso que impede de enxergar toda a dinâmica social existente nas infrações cometidas por jovens adolescentes.

É preciso evitar o padrão de análise baseado no antagonismo adolescente em conflito com a lei *versus* defensores da ordem e da segurança. Esse padrão tende a reduzir o problema a uma parte, ignorando a coexistência de fatores como as injustiças sociais, responsáveis pelo sofrimento ético-político (Sawaia, 1999) que leva aos processos de subjetivação subalternizada e de desfiliação social (Castel, 1987). Com efeito, observa-se que a exacerbação da violência é muitas vezes uma reação às injustiças e um caminho encontrado em meio à ausência de suportes e dispositivos institucionais capazes de promover socializações distintas daquelas que são, atualmente, oportunizadas (Carreteiro, 2013).

Da mesma forma, a prerrogativa de responsabilização mais severa para adultos que cooptarem adolescentes exemplifica o padrão de análise pautado no antagonismo, que opõe adolescente vítima e adulto vilão. Essa prerrogativa negligencia os determinantes sociais, como o racismo institucional e as desigualdades de renda, e corrobora a lógica de encarceramento em massa da população, agravando os quadros de desestabilizações sociais e institucionais que vão da superlotação nas unidades de privação de liberdade aos problemas de saúde e mortandade.

Impactos na saúde mental

Em relação aos adolescentes com sofrimento psíquico, as alterações propostas ao Sinase pelo referido projeto têm como objetivo estabelecer regramento na internação compulsória e no tratamento ambulatorial aos adolescentes e jovens diagnosticados no curso da execução da medida socioeducativa. Contudo, essa proposta tem recebido duras críticas por parte de especialistas em saúde mental, ao temerem que, com essa medida, "adolescentes sejam colocados em manicômios judiciários juvenis a serem criados, com a possibilidade de permanência prolongada".[12] De acordo com especialistas, se aprovada, representará um retrocesso à garantia dos direitos das pessoas acometidas por estado ou condição de sofrimento,[13] como é o caso do direito a serem tratadas, preferencialmente, em serviços comunitários de saúde que visem a alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade.

É importante esclarecer que essa proposta é desnecessária, uma vez que o Sinase já prevê para esses casos tanto a possível suspensão da medida socioeducativa quanto a inclusão do adolescente em programas de atenção integral à saúde mental que melhor atenda aos objetivos terapêuticos estabelecidos para cada caso. Além disso, a oferta de serviços de saúde mental pelo Sistema Único de Saúde (SUS),

12. Fala do psicólogo Leandro Müller, disponível em: <http://goo.gl/DKrwwf 2015.
13. Ver Brasil (2001).

por meio dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPSi),[14] já dispõe de apoio técnico especializado e busca favorecer a integração social e o exercício da autonomia em espaços territorializados, a partir do trabalho intersetorial com os programas e serviços existentes no mesmo território.[15]

2.2.2 Perspectivas

O Sinase representa um grande avanço quando comparado ao escopo jurídico e normativo das legislações anteriores de responsabilização do adolescente/jovem em conflito com a lei. No entanto, é preciso que seja dada prioridade para a integralidade de sua aplicação e para o aspecto socioeducativo, não de encarceramento. Aprimorar seu alcance não é o mesmo que rebaixar a idade penal ou investir em medidas penais mais severas, mas dar a devida importância para seu aperfeiçoamento e operacionalização. Como alerta Sposato (2011), é necessário afirmar o lugar de sujeito de direitos ocupado pelo adolescente e do mesmo modo respeitar sua condição especial, promovendo equidade e rompendo com as práticas de racismo, não por mero preciosismo linguístico.

As propostas em votação no Congresso Nacional que visam à redução da maioridade penal e à mudança do tempo de internação, em geral, passam ao largo das causas da violência sofrida e cometida pelos jovens e desviam o foco das questões que precisam ser discutidas, como igualdade racial, distribuição de renda, desarmamento e reorganização das instituições de segurança pública, incluindo a pauta da desmilitarização e do extermínio da juventude negra. A aplicação correta dos princípios do ECA e do Sinase, no tocante à execução das medidas socioeducativas, é apenas uma das questões a serem enfrentadas com urgência. É importante ressaltar que o princípio da equidade deve estar presente em qualquer política pública, garantindo que as diferenças regionais, de cor, identidade de gênero e orientação sexual sejam ressaltadas de modo a inibir as diversas formas de violência e opressão, atendendo às necessidades de acordo com as características de cada grupo.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Buscando um diálogo com os temas tratados na seção 2 – *Fatos relevantes* –, a presente seção abordará os dois principais programas da política de assistência social que, de certo modo, relacionam-se com as discussões sobre o Estatuto da Família e a redução da maioridade penal.

14. Estabelecimento com modalidade de atenção psicossocial direcionada, exclusivamente, ao atendimento de criança e adolescente comprometidos psiquicamente. (Brasil, 2004).

15. O Ministério da Saúde, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, editaram a Portaria Interministerial (MS/SEDH/SEPM nº 1.426) e Portaria MS/SAS nº 340, publicada em 15 de julho de 2004, que institui a Política de Atenção Integral à Saúde dos Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação e Internação Provisória (Pnaisari) (Brasil, 2012)

Em relação à Proteção Social Especial (PSE), esta edição abordará, exclusivamente, as medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), voltadas para os adolescentes autores de ato infracional, e organizadas no rol dos serviços da PSE de média complexidade.[16] No momento em que o país discute a possibilidade de redução da maioridade penal, é relevante mostrar como se estruturam essas ações no âmbito da política de assistência e sua articulação tanto com outras políticas sociais quanto com os órgãos do sistema de justiça, pois se entende que o caminho não é a privação da liberdade dos adolescentes, mas atuar na perspectiva da ampliação do acesso a direitos conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na Proteção Social Básica (PSB), optou-se por uma análise do seu principal serviço, o Programa de Atendimento Integral à Família (Paif), o qual representa a ação voltada à centralidade dada às famílias pela Política de Assistência Social. Diferentemente das edições anteriores, nas quais predominou um enfoque na cobertura alcançada pelo programa, optou-se por fazer uma discussão mais qualitativa do Paif. Assim, buscou-se retratar a relevância deste programa, seus objetivos e como estes são atendidos, seu público-alvo, bem como os riscos e as tensões na sua operacionalização, apontando ainda em que medida tal complexidade traduz-se em avaliações questionáveis desse serviço público.

Além desses dois serviços, a presente seção também discorre sobre os benefícios monetários operados pela assistência social: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Este último analisado não apenas como transferência de renda, mas sob a perspectiva do esforço de ampliação do acesso dos seus beneficiários a outras oportunidades no âmbito do *Plano Brasil Sem Miséria*, cujo primeiro ciclo encerrou-se no final de 2014.

3.1 Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC)

De acordo com o ECA,[17] o adolescente autor de ato infracional é responsabilizado mediante processo legal que estabelece sanções, sob a forma de medidas socioeducativas, que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, conforme previsto no Artigo 227 da Constituição Federal. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá prescrever ao adolescente as medidas socioeducativas em meio aberto ou em meio fechado. As medidas previstas no ECA, conhecidas como medidas em meio aberto, por não privarem os adolescentes de liberdade são as seguintes: *i)* advertência; *ii)* obrigação de

16. Ver Brasil (1990), arts. 99 a 101, I a VI.
17. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990, Artigo 104.

reparar o dano; *iii)* prestação de serviço à comunidade; e *iv)* liberdade assistida. Por sua vez, são duas as medidas socioeducativas em meio fechado: *i)* semiliberdade; e *ii)* internação em estabelecimento educacional. À autoridade competente, ainda é possível aplicar, quando for o caso, qualquer uma das medidas específicas de proteção previstas no ECA, que vão desde o encaminhamento aos pais ou outro responsável, mediante termo de responsabilidade, até a requisição de acompanhamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial.[18]

As diferentes medidas socioeducativas previstas no Estatuto devem, em tese, ser estabelecidas de acordo com a gravidade do ato infracional, sendo as mais severas aquelas que restringem o direito de ir e vir. Assim, as medidas socioeducativas podem ser consideradas, do ponto de vista jurídico-normativo, sanções impostas aos adolescentes em conflito com a lei que buscam, de um lado, responsabilizá-los e proporcionar oportunidades para a reflexão e o reparo dos danos causados e, de outro, fomentar e fortalecer a reinserção social, familiar e comunitária.

Considerando as sanções existentes, compreende-se que a impunidade do adolescente, compartilhada por muitos, é um mito que contribui para reiterar o desconhecimento da população e, dessa forma, facilitar a aceitação da proposta de redução da maioridade penal. Se as regras, as leis e as sanções existem, os problemas residem na enorme distância entre o que está previsto no ECA, especificamente em relação aos serviços que deveriam ser ofertados pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase),[19] e a sua implementação.[20]

3.1.1 As Medidas Socioeducativas em Meio Aberto e sua Inserção no Sistema Único de Assistência Social (Suas)

Com a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a implementação das medidas em meio aberto, de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço para a Comunidade (PSC), ganhou um novo impulso, tornando cada vez mais

18. Em complementação, o ECA destaca que a medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração e que, em hipótese alguma e sob qualquer pretexto, será admitida a prestação de trabalho forçado. Em relação aos adolescentes com algum sofrimento ou transtorno mental, o Estatuto estabelece que esses devam receber tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições, podendo a medida socioeducativa aplicada ser extinta.

19. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo é destinado a regulamentar a forma como o poder público, por seus mais diversos órgãos e agentes, deve prestar o atendimento especializado que os adolescentes autores de ato infracional têm direito. O Sinase foi originalmente instituído pela Resolução nº 119/2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), e foi recentemente aprovado pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que trouxe uma série de inovações no que diz respeito à aplicação e à execução de medidas socioeducativas a adolescentes autores de ato infracional, dispondo desde a parte conceitual até o financiamento do Sistema Socioeducativo, definindo papéis e responsabilidades, bem como procurando corrigir algumas distorções verificadas no atendimento. Com o Sinase, passou a ser obrigatória a elaboração e a implementação, nas três esferas de governo, dos chamados "Planos de Atendimento Socioeducativo" (de abrangência decenal), com a oferta de programas destinados à execução das medidas socioeducativas em meio aberto (cuja responsabilidade ficou a cargo dos municípios) e privativas de liberdade (sob a responsabilidade dos estados), além da previsão de intervenções específicas junto às famílias dos adolescentes socioeducandos.

20. Ver a seção 2, *Fatos relevantes,* deste capítulo, sobre o assunto.

real a possibilidade de ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei.[21] A oferta de serviços socioassistenciais de LA e de PSC, por meio do Suas, segue o princípio da *incompletude institucional*, o qual busca garantir a proteção integral ao adolescente por meio da utilização dos serviços disponíveis nos territórios como: educação, saúde, qualificação profissional, esporte, cultura, entre outras.[22]

Durante a vigência da *doutrina da situação irregular,* inspiradora do antigo código de menores, as instituições denominadas "totais", destinadas a crianças e adolescentes em situação de abandono, negligência e pobreza – como orfanatos, internatos, asilos, reformatórios –, apresentavam construções muito características: prédios enormes; longos corredores; quartos numerosos, entre outros espaços massificadores. Todos os serviços necessários para a vida de crianças e adolescentes institucionalizados eram realizados intramuros. As instituições contavam com consultórios médicos, gabinetes odontológicos, enfermarias, salas de aula, capelas, quadras esportivas etc. As inovações introduzidas pela Constituição Federal (1988) e pelo ECA (1990) mudaram a concepção da oferta desses serviços e passaram a defender a *incompletude institucional*, abandonando o ideário das instituições totalitárias. Mudou-se o foco, antes centrado na oferta de instituições e de programas governamentais que deveriam responder às necessidades da sociedade, amedrontada pelo "perigo" e que se negava a conviver com crianças e jovens "desajustados", para programas que buscam atender às necessidades de crianças e adolescentes que necessitam de proteção e ressocialização.[23]

No entanto, o alcance da intersetorialidade, princípio da política da assistência social que viabilizaria a proposta da incompletude institucional na execução das medidas socioeducativas pelo Suas, é um desafio permanente para os profissionais da assistência social. Demanda, além da articulação em rede com atores governamentais e não governamentais, o incansável diálogo com os órgãos do Sistema de Justiça. Porém, a interface entre a área da assistência social com as instituições do Judiciário é ainda, muitas vezes, conflitiva no âmbito dos territórios. Gestores locais da assistência social ressentem-se do desconhecimento e de certa negligência por parte do Sistema de Justiça em relação aos princípios da assistência social que regem o funcionamento de seus programas e equipamentos (Costa, 2015). Esses aspectos dificultam não somente o trabalho intersetorial entre os dois sistemas, como também a tomada de decisões em consonância com os princípios da política de assistência social e do Sinase.

---

21. A demanda por esses serviços acontece a partir da prescrição da medida por parte da autoridade judiciária. Para mais informações a respeito das medidas socioeducativas em meio aberto no âmbito do Suas, como: o que são as medidas de LA e PSC, como, onde e o que ofertam. Consultar Ipea, Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise n. 23, Brasília, 2015 p. 85:90.

22. Conanda, documento do Sinase, junho de 2006. Ver também Artigo 86 do ECA.

23. Ver Silva, E. R. A. (2005)

Contudo, não se pode deixar de reconhecer que a proposta de operacionalização conjunta das medidas socioeducativas, em meio aberto, por agentes dos Sistemas de Assistência Social e da Justiça é um grande avanço que impacta positivamente a vida de jovens em conflito com a lei. A atuação combinada dessas duas áreas, mediante o conjunto de equipamentos e dispositivos institucionais oferecidos pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente[24] extrapola as dimensões de controle e de penalização dos adolescentes autores de ato infracional.

Mas, infelizmente, as lacunas na concretização da assistência social como um direito constitucional é ainda um problema visível no processo de atendimento dos adolescentes em conflito com a lei nos territórios e por parte dos órgãos do Judiciário. São necessárias ações que evitem o paralelismo e o contraditório na atuação dos gestores da assistência social e do Judiciário. O atendimento ao adolescente em conflito com a lei, por parte do Suas, do Sinase e do Sistema de Justiça, precisa ser radicalmente interdisciplinar, integrado e dialógico, para garantir a qualidade da oferta e a efetiva implementação dos serviços.

3.1.2 Cobertura da implantação do Serviço de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços para a Comunidade nos municípios por meio do Suas[25]

Os serviços de atendimento de medidas socioeducativas em meio aberto do Suas só podem ser ofertados nos espaços físicos do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). Apesar da expansão da instalação desses equipamentos, o país ainda enfrenta dificuldades para ampliar a oferta desses serviços. Ainda hoje a maioria dos municípios brasileiros executa medidas socioeducativas de LA e PSC, via convênios com entidades civis sem fins lucrativos, que não seguem os padrões de atendimento preconizados pelo Suas.[26]

Conforme se observa pelos dados da tabela 1, em 2014, existiam instalados no país 2.409 Creas distribuídos em 1.009 municípios. Desses centros, cerca de 70% estavam localizados em municípios das regiões Sudeste (682) e Nordeste (928). Porém, nem todos os Creas estavam ofertando os serviços para os adolescentes autores de atos infracionais em 2014. Os dados do Censo Suas informam que, em 2014, cerca de 20% dos Creas (530 equipamentos) ainda não disponibilizavam os serviços

24. O Estatuto da Criança e do Adolescente concebeu um Sistema de Garantia de Direitos (SGD), cujo modelo estabelece uma ampla parceria entre o poder público e a sociedade civil para elaborar e monitorar a execução de todas as políticas públicas voltadas para o universo da infância e da adolescência.

25. O acompanhamento da implementação e execução dos serviços de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) é realizado a partir dos dados do Censo Suas e do RMA (Sistema de Registro Mensal de Atendimento), por tanto correspondem apenas aos municípios que ofertam tais programas por meio do Creas.

26. Após a realização do diagnóstico socioterritorial com levantamento das demandas e mapeamento dos serviços, programas e projetos existentes no território, o município deve implantar, pelo menos, uma unidade do Creas. Caso seja de pequeno porte I, com um número de habitantes inferior ou igual a 20.000, de acordo com os parâmetros de referência, a cobertura do atendimento pode ser feita em âmbito regional, por meio do estabelecimento de consórcios intermunicipais, ou por implantação de um Creas municipal quando a demanda local justificar. Os municípios de pequeno porte II, com população de 20.001 a 50.000, devem, necessariamente, implantar uma unidade do Creas.

de medidas socioeducativas em meio aberto. As regiões Norte, Centro-Oeste, Sul e Sudeste apresentavam índices superiores a 80% de Creas que ofertavam PSC e LA. A região Nordeste foi a que apresentou o menor índice de atendimento, apenas 67% dos Creas disponibilizavam esse serviço em 2014.

TABELA 1
Brasil: Quantidade e proporção de Creas que ofertam LA e PSC e que possuem equipes exclusivas para esse atendimento, segundo regiões (2014)

Regiões	Quantidade total de Creas	Nº de municípios que ofertam MSE		Proporção de Creas que ofertam LA e PSC (%)	Proporção de Creas que possuem equipe exclusiva para oferta de LA e PSC (%)
		Absoluto	% sobre total de municípios com Creas		
Norte	215	90	41,9	83	34
Nordeste	928	258	27,8	67	32
Centro-Oeste	225	138	61,3	91	32
Sudeste	682	319	46,8	81	45
Sul	359	204	56,8	89	33
Brasil	**2409**	**1009**	**41,9**	**78**	**36**

Fonte: Censo Suas/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – 2014.
Elaboração do Disoc/Ipea.

De acordo com as diretrizes do Sinase, para garantir o atendimento psicossocial e jurídico pelo próprio programa ou pela rede de serviços existente, o quadro mínimo de pessoal para a modalidade de atendimento socioeducativo em meio aberto deve ser composto por profissionais de diferentes áreas do conhecimento, sendo a relação quantitativa determinada pelo número de adolescentes atendidos.[27] Conforme disposto nesse Sistema, a psicologia, a terapia ocupacional, o serviço social, a pedagogia, a antropologia, a sociologia, a filosofia e outras áreas afins que possam agregar conhecimento no campo do atendimento das medidas socioeducativas são essenciais para o êxito das medidas de LA e PSC (Sinase, 2012). Isso quer dizer que os equipamentos precisam contar com equipes multiprofissionais capazes de atender às demandas dos adolescentes e suas famílias.

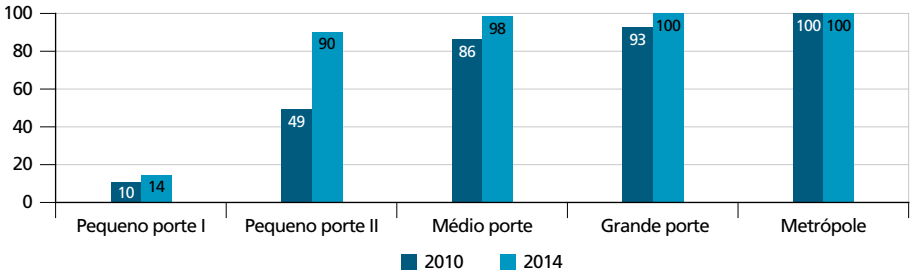
Em 2014, a proporção de Creas ofertantes de LA e PSC que contavam com equipe adequada para a realização desse atendimento era bem reduzida, conforme apontam os dados da tabela 1. No Brasil como um todo, apenas 36% dos equipamentos contavam com equipe exclusiva para o acompanhamento dos adolescentes em conflito com a lei. Na maior parte das regiões, a proporção dos equipamentos com equipe adequada para esse atendimento encontrava-se próxima

27. O Sinase dispõe sobre a obrigatoriedade de equipe mínima composta por: um técnico para cada vinte adolescentes; um profissional de nível superior ou com função de gerência ou coordenação nos locais de prestação de serviço comunitário para cada grupo de até dez adolescentes e um orientador socioeducativo para até dois adolescentes simultaneamente, a fim de garantir a individualização do atendimento que a medida pressupõe.

à média nacional de 30%. A exceção era a região Sudeste, onde 45% dos Creas tinham equipe exclusiva.

Os municípios de médio e grande porte destacam-se por apresentar cobertura de Creas da ordem de 98% a 100%, respectivamente. Por outro lado, observa-se grande avanço na implantação de unidades Creas nos municípios de pequeno porte II, que saltaram de 49%, em 2010, para 90%, em 2014. A ausência dos Creas foi observada, principalmente, nos municípios de pequeno porte I, onde apenas 14% deles possuíam unidades implantadas.

GRÁFICO 2
Percentual de municípios que possuem pelo menos um Creas, por porte



Fonte: Censo Suas/MDS – 2010 e 2014.

Para os municípios, onde a demanda não justifica a disponibilização em seu próprio território de serviços continuados de proteção social especial, a proposta para a universalização dos serviços é a implantação de Creas regionais. Entretanto, o ritmo de implantação desses centros tem ficado aquém da necessidade. A dificuldade de implantação de equipamentos regionais, capazes de ofertar os serviços para um conjunto de municípios menores, é um dos principais entraves à expansão da oferta dos serviços de média complexidade do Suas e, especificamente, dos serviços de medidas socioeducativas nos municípios de pequeno porte I (até 20 mil habitantes). Importante esclarecer que os governos estaduais exercem papel central na instalação dos Creas regionais, pois são responsáveis pela gestão, organização, coordenação e prestação direta dos serviços. Dessa forma, a excessiva dependência do protagonismo dos estados pode estar na raiz do problema da morosidade na implantação de Creas regionais.

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (Brasil, 2014), apenas oito estados (AL, BA, CE, MA, PA PE, PB, MG) contavam com Creas de caráter regional. Existem no Brasil 3.014 municípios de até 20 mil habitantes (dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), desses, apenas 14% possuíam Creas em 2014 (gráfico 2). Isto é, 86% dos municípios de pequeno porte do Brasil não contavam com esses equipamentos e encontravam-se

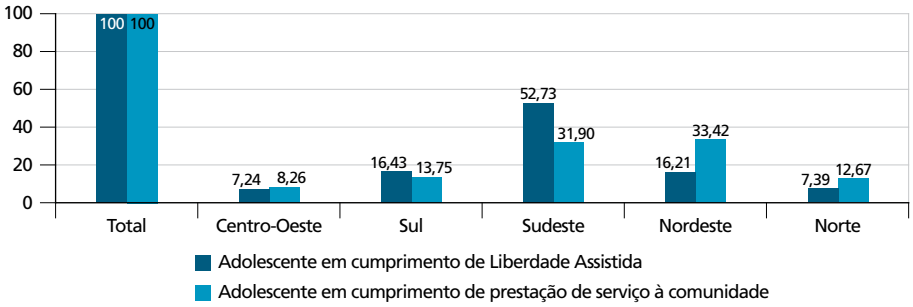
impossibilitados de garantir, aos seus moradores, o acesso aos serviços de medida socioeducativa aos adolescentes em conflito com a lei, entre outros serviços de proteção especial.

Os investimentos federais destinados anualmente para a implementação dos serviços de medidas socioeducativas de LA e PSC, conforme os registros do MDS de janeiro de 2015[28] totalizaram R$ 4,9 milhões, sendo R$ 325,6 mil para a região Norte; R$1,0 milhão para a região Nordeste; R$ 569,8 mil para a região Centro-Oeste; aproximadamente, R$ 2,0 milhões para a região Sudeste; e R$ 992,2 mil para a região Sul.

3.1.3 Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto no âmbito do Suas

Em 2014, 67.356 adolescentes em conflito com a lei foram acompanhados pelos Creas com a oferta de serviços de medidas socioeducativas em meio aberto, dos quais 87% eram meninos e 13%, meninas.[29] A distribuição dos adolescentes em conflito com a lei, acompanhados pelos Creas, varia de acordo com o porte do município, sendo que em 2014 existiam: 2,9 mil nos municípios de pequeno porte I, 10,4 mil nos de pequeno porte II; 10,5 mil nos de médio porte; 33,6 mil nos de grande porte; e 9,8 mil nas metrópoles. Nota-se que nos municípios de grande porte encontrava-se metade dos adolescentes acompanhados pelos serviços de MSE. Esses municípios, por sua vez, apresentam maior cobertura de equipamentos dos Creas.

GRÁFICO 3
Brasil: proporção de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto por meio dos Creas/Suas, segundo as regiões em 2014[1]



Fonte: Sistema de Registro Mensal de Atendimentos (RMA) do MDS (2014).
Elaboração do Disoc/Ipea.
Nota: [1] Total 100%, considerando 66,0 mil adolescentes, sendo 32,0 mil em LA e 34,0 mil em PSC.

28. Após portaria que autorizou o início do pagamento da expansão e da qualificação do serviço de MSE em meio aberto.
29. De acordo com os dados do Registro Mensal de Atendimento (RMA) do MDS/Suas.

O gráfico 3 traz a proporção de adolescentes em conflito com a lei acompanhados pelos Creas, em cada uma das grandes regiões do país. Em primeiro lugar, observa-se que mais da metade (52,73%) dos adolescentes em cumprimento da medida de LA em 2014 estava na região Sudeste. As regiões Nordeste e Sul foram responsáveis pelo acompanhamento de 16,43% e 16,21%, respectivamente. As regiões Norte e Centro-Oeste acompanharam, juntas, em torno de 15% dos adolescentes em cumprimento de LA ao longo de 2014.

Em relação aos adolescentes em cumprimento de medida de PSC, sob a responsabilidade dos Creas, em 2014, observa-se, pelas informações contidas no gráfico 3, que as regiões Sul e Sudeste concentraram 65% do total dos adolescentes em cumprimento dessa medida. A região Norte respondeu pelo acompanhamento de 8,26% dos meninos e meninas em cumprimento dessa medida; a região Sul, por 16,21%, e a região Centro-Oeste, por 12,67%.

3.1.4 O princípio da Intersetorialidade

A concretização do princípio da intersetorialidade, previsto no Suas, é fundamental para a efetivação do serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto. Monnerat e Souza (2011) compreendem que a intersetorialidade volta-se para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando ao enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de uma só área governamental e de política pública. Ainda destacam, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tratar-se de

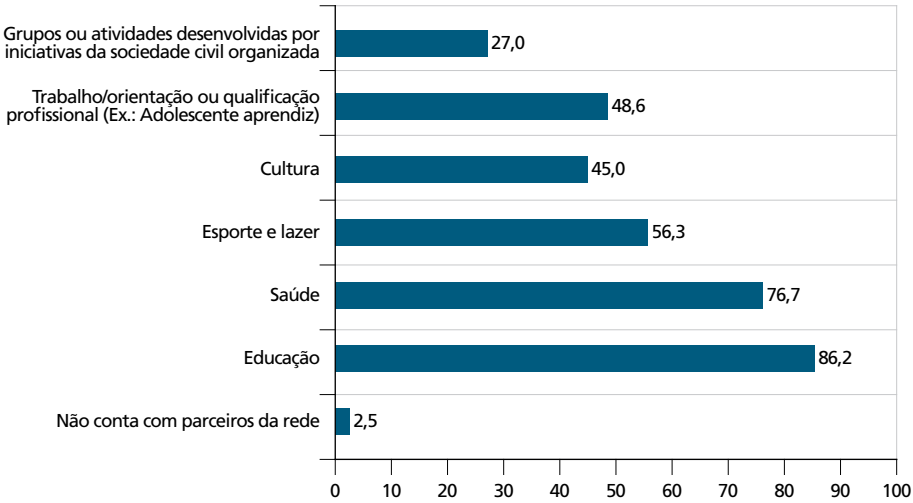
> requisito fundamental para garantia dos direitos de cidadania, e, para efeito de operacionalização do Suas, está previsto que as ações no campo da Assistência Social, devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas (2011, p. 46).

Nesse sentido, há um esforço das equipes do Suas em integrar os serviços de medidas socioeducativas com outras políticas setoriais. Em 2014, os principais parceiros dos profissionais dos Creas para o atendimento dos adolescentes infratores foram as instituições na área de educação, em 86,2% dos casos, seguidos pelos serviços de saúde em 76,7% das citações; de esporte e lazer, com 56,3%; de trabalho/orientação ou qualificação profissional, em 48,6; de cultura em 45% e de atividades desenvolvidas pela sociedade civil organizada, em 27% dos casos.

O gráfico 5 apresenta, por sua vez, os principais locais onde os adolescentes cumpriram a medida de Prestação de Serviço para a Comunidade em 2014. Nesse caso, mais uma vez, sobressai o esforço da equipe de profissionais do Creas, responsável pelo acompanhamento dos adolescentes, em articular com diferentes áreas de políticas públicas. Nota-se que as redes públicas de serviço socioassistencial (71,6%) e de educação (60,8%) são, nos municípios, as principais parcerias dos

Creas para acolher os adolescentes infratores, permitindo que esses trabalhem de forma a prestar, gratuitamente, serviços para a comunidade.

GRÁFICO 4
Principais parceiros com os quais os Creas contam para inserir adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA ou de PSC na rede de atendimento

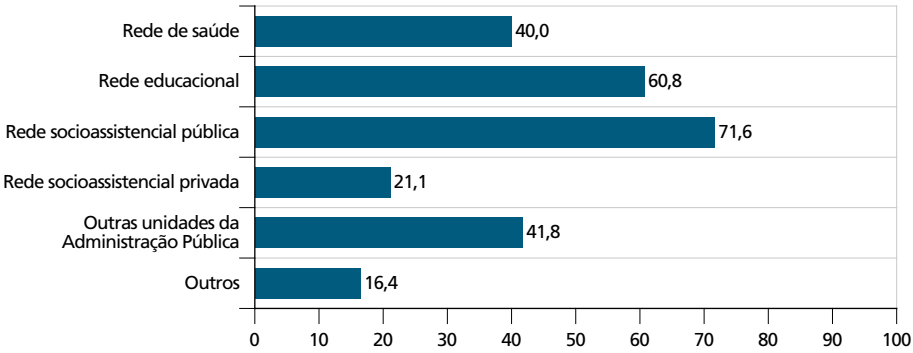


Fonte: Censo Suas/MDS (2014).

Os equipamentos públicos da saúde (40%), bem como outras unidades da administração pública (41,8%), também ocupam participação expressiva na escolha de locais onde os adolescentes podem cumprir a medida de PSC. Por último, observa-se, ainda, que na Prestação de Serviço para a Comunidade aparece também a presença da rede socioassistencial privada (21,1%), demonstrando que a articulação da equipe dos Creas ultrapassa os limites da esfera pública governamental.

Apesar dos dados apresentados mostrarem avanços referentes à efetivação da articulação intersetorial entre as políticas públicas, existem ainda incontáveis desafios para a concretização da intersetorialidade. Um dos principais desafios é a própria integração do Sinase e do Suas com a rede pública de ensino. Os índices de evasão escolar, de distorção idade/série e de repetência são alarmantes entre os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, denunciando o quanto, muitas vezes, os avanços ainda são insuficientes, incluindo a própria execução das medidas. O cumprimento da medida socioeducativa, muitas vezes, contribui para a estigmatização dos adolescentes em conflito com a lei devido à predominância da lógica punitivista, também nos serviços ofertados em meio aberto que, nem sempre, fomentam processos de autonomia política e de emancipação, reduzindo suas ações à criminalização das condutas dissidentes e periféricas, à normalização e ao controle.

GRÁFICO 5
Suas/Creas: principais locais onde os adolescentes prestam serviços à comunidade – medida socioeducativa de PSC (2014)



Fonte: Censo Suas/MDS, 2014.

3.1.5 Expansão e qualificação do serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC

O caminho para a expansão do serviço de medidas socioeducativas em meio aberto via Suas passou a ser fortalecido em 2014, mediante o cofinanciamento federal. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estabeleceu os critérios de elegibilidade e de partilha dos recursos para expansão e qualificação do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC no âmbito do Suas.[30] O estabelecimento desses critérios teve o objetivo de qualificar, e organizar a oferta do serviço de medidas socioeducativas em meio aberto em consonância com o Sinase. Essa norma estabeleceu que os municípios devem ofertar os Serviços de Proteção Social aos adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC exclusivamente por meio dos Creas, respeitando a tipificação dos serviços socioassistenciais.

Outro aspecto importante, estabelecido pelo CNAS em 2014, refere-se à complementariedade da oferta do Serviço de PSE ao adolescente em cumprimento de MSE em meio aberto. De acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CNAS, a oferta de serviços de PSC e LA deve estar articulada à oferta de serviços de: *i)* convivência e fortalecimento de vínculos, que tem como prioridade os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; *ii)* Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (Paefi), que realiza acompanhamento familiar do adolescente que é atendido pelo serviço de medidas socioeducativas, estabelecendo referência e contra referência com a Proteção e Atendimento Integral à Família; *iii)* Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), destinado ao acompanhamento

30. Resolução nº 18/2014.

familiar com planejamento e avaliação conjunta com o Paefi e com o serviço de medidas socioeducativas; e *iv)* do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), destinado ao encaminhamento e acompanhamento dos adolescentes na condição de aprendiz a partir de 14 anos e a partir de 16 anos para a profissionalização, bem como de suas famílias.

As normas estabelecidas pelo CNAS em 2014 trataram ainda do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa, estabelecendo que os serviços de MSE fossem financiados com o Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC), cujo valor é de R$ 2.200,00 para a oferta dos serviços para cada grupo com até vinte adolescentes.[31] Outro ponto importante definido em 2014 referiu-se à territorialização na oferta do serviço de proteção social das medidas socioeducativas em meio aberto, garantindo a descentralização do atendimento e estabelecendo o acompanhamento familiar integrado ao Paefi. Esse aspecto é de grande relevância, pois contribui para a superação dos estigmas existentes em relação aos adolescentes em conflito com a lei, bem como para a reconstrução dos vínculos comunitários e familiares nos territórios de origem, conjuntamente com outros equipamentos e políticas setoriais.

Importante lembrar que essa diretriz responde às recomendações do Sinase, que determina que a implementação das medidas socioeducativas em meio aberto deve levar em consideração os limites geográficos do município, de maneira a facilitar o contato e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários do adolescente, bem como a favorecer a sua inserção social e de sua família nos equipamentos e rede de serviços públicos locais.

3.1.6 Alguns desafios para melhorar e expandir a oferta de serviços de medidas socioeducativas em meio aberto no âmbito do Suas

Os dados apresentados mostraram crescimento considerável na cobertura e na implantação dos Creas em todas as regiões do país. Porém, a análise das informações revelou que a cobertura ainda não alcançou 50% de todo território brasileiro. Ao tratar especificamente das unidades Creas que ofertam e executam os serviços de medidas socioeducativas em meio aberto para adolescentes, mostrou-se que a cobertura apresentou índices ainda reduzidos. Entre os municípios que possuem Creas em funcionamento, pouco mais de 70% executam o serviço de medidas socioeducativas de LA e PSC. Ao aprofundar ainda mais a análise, identificou-se,

31. A oferta do cofinanciamento federal far-se-á de acordo com o porte do município ou do Distrito Federal e suas demandas, isto é, aos municípios de pequeno porte I, pequeno porte II e médio porte: oferta de um grupo de adolescentes por Creas implantado; aos municípios de grande porte: quatro grupos de adolescentes; e à metrópoles e Distrito Federal: cinco grupos por Creas implantado. A partir da formação do primeiro grupo de adolescentes atendidos, respeitando o número mínimo de dez adolescentes para a formação de novo grupo, será acrescido o cofinanciamento conforme o valor estabelecido pelo presente artigo.

que mesmo nos Creas que ofertam os serviços de MSE em meio aberto, é muito reduzida a presença de equipes exclusivas para a execução desses serviços.

Assim, destacam-se, a seguir, três desafios fundamentais para melhorar e expandir a oferta de serviços de medidas socioeducativas em meio aberto no âmbito do Suas: *i)* ampliação da cobertura das unidades dos Creas em todos os municípios do país, com especial atenção para as regiões que apresentam maior demanda pelos serviços e menor número de unidades implantadas; *ii)* expansão de Creas regionais para responder às demandas dos municípios de pequeno porte I, sobretudo, no que se refere à oferta de serviços de medidas socioeducativas de PSC e LA; *iii)* expansão, qualificação e municipalização dos serviços de MSE em meio aberto; *iv)* formação de equipes exclusivas de operadores do sistema socioeducativo no âmbito do Suas; e *v)* fortalecimento do sistema de vigilância socioassistencial a fim de melhorar o acompanhamento e a produção de dados que subsidiem a adequação do atendimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

Reitera-se a importância da intersetorialidade entre as políticas públicas para o efetivo atendimento do adolescente que cumpre medida socioeducativa em meio aberto. O diálogo e a interlocução entre os sistemas socioeducativo, de justiça e de segurança pública, bem como a avaliação permanente de suas práticas institucionais discriminatórias, que, por vezes, contribuem para a manutenção de violências e desigualdades sociais são fundamentais para a efetivação e garantia dos direitos de adolescentes em conflito com a lei. A inobservância dos princípios e das diretrizes prevista nas legislações – Constituição Federal, ECA e Sinase –, como é o caso dos princípios da integração e intersetorialidade entre as políticas públicas, impede a promoção de cidadania e a resolutividade de problemas sociais pelos quais passam esses adolescentes.

Por fim, cabe ressaltar que adolescentes, assim como jovens e adultos, protagonizam e vivenciam conflitos e contradições que os levam a ocupar diferentes posições sociais – ora como autores de atos infracionais ora como vítimas de um conjunto sistêmico de violências, que ocorre sistematicamente em escalas diferentes a depender de fatores como raça e classe. As análises referentes a essa questão, portanto, devem partir de uma perspectiva multidimensional que considere a coexistência desses fatores que induzem tanto ao cometimento do ato infracional quanto à necessidade de cometê-lo, buscando evitar análises binárias e maniqueístas do problema, que versem em torno da vitimização-criminalização.

3.2 Programa de Atendimento Integral à Família (Paif)

Na recente trajetória de construção de uma política de assistência social assentada em padrão consistente de ofertas em todo o território nacional, vem sendo priorizada a expansão das unidades públicas de proteção social básica – os Centros

de Referência de Assistência Social (Cras) – e a disponibilização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). De oferta obrigatória nos Cras, o Paif tem como objetivo reforçar os vínculos internos e externos das famílias, assim como promover seu protagonismo e autonomia.[32] De acordo com o Censo Suas 2013,[33] 98% dos municípios brasileiros ofertavam o serviço. Segundo informações da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS,[34] em 2012, cerca de 1,9 milhão de famílias foram acompanhadas pelo Paif, com um tempo médio de acompanhamento de dez meses. Na média, cada Cras atende cerca de 234 famílias por mês, sendo a média mais elevada na medida em que aumenta o porte do município. Contudo são os pequenos municípios que apresentam as maiores taxas de acompanhamento de famílias com relação às famílias beneficiárias do PBF ou do BPC.

A relevância desse serviço deve-se, não apenas, aos expressivos números, mas ao fato de ele representar a ação voltada à centralidade dada às famílias pela política de assistência social. A chamada "matricialidade familiar" da política traduz o reconhecimento de que a Assistência Social deve ser voltada para a atenção às famílias e pautada pelas necessidades destas famílias e de seus membros. Estão relacionadas a essas necessidades as demandas de renda, respondidas pelos benefícios assistenciais, BPC e PBF, mas também outras dimensões da vida social que a Assistência Social deve atender. A promoção da convivência familiar e comunitária reconhece a "dimensão societária da vida" e visa a prevenir a ruptura dos seus vínculos enfrentando as situações de isolamento, demanda de cuidados e superação de barreiras relacionais. Busca ainda o desenvolvimento de potencialidades e da autonomia por meio de ações de promoção e usufruto de direitos, assim como de ações que favoreçam a reflexão e a troca de experiências sobre as situações de vulnerabilidade vivenciadas.

Assim, quanto aos objetivos, o Paif atende tanto as demandas por direitos que se realizam fora do campo da assistência social, como opera como instrumento estratégico dos direitos socioassistenciais. Na tipificação nacional dos serviços socioassistenciais (texto normatizador dos serviços do Suas), o Paif é descrito como tendo a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir ruptura dos vínculos, promover acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria da qualidade de vida, inclusive com desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Assim, além do fortalecimento dos vínculos familiares, as ações de

32. Cabe lembrar que a Proteção Social Especial também conta com um serviço voltado às famílias, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (Paefi), de caráter obrigatório nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas).

33. O Censo Suas coleta anualmente, por meio de um formulário eletrônico, dados sobre a implantação do Suas em todos os estados e municípios do país. Os resultados são disponibilizados em publicações e no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS).

34. Boletim de Vigilância Sociassistencial n.1, publicado em agosto de 2013.

caráter tanto preventivo como protetivo buscam: *i)* promover aquisições materiais e sociais, potencializando o protagonismo e a autonomia; *ii)* promover acessos a benefícios e serviços da assistência social, assim como aos demais serviços setoriais; *iii)* apoiar famílias que possuem membros que necessitam de cuidados por meio de escuta e troca de vivências familiares.

Quanto aos usuários do Paif, a tipificação aponta as famílias em situação de vulnerabilidade decorrente da pobreza, precário acesso a direitos e fragilização de vínculos, com ênfase nos beneficiários de programas de transferência de renda e nas famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros. Por sua vez, o caderno de orientações técnicas sobre o Paif chama a atenção para outros perfis de famílias que demandam atenção desse serviço: famílias de migrantes; famílias com moradia precária; famílias em territórios marcados pela violência ou conflitos fundiários; famílias pertencentes a povos e comunidades tradicionais; famílias com vivência de discriminação; famílias com filhos entregues em adoção, com filhos que ficam sozinhos em casa ou na rua; famílias com membros com problemas de saúde que exijam cuidados especiais. Destaca-se também a necessidade de priorizar as famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF assim como as famílias beneficiárias de programas de transferência de renda. Estas últimas recebem precedência entendendo-se a necessidade de "ampliar as formas de proteção social do Suas a estas famílias", e de que a efetiva superação das vulnerabilidades requer que a ação pública vá além da renda. No caso das crianças beneficiárias do BPC, o acompanhamento faz parte da ação do BPC na Escola, visando ampliar o acesso e permanência na escola. O acompanhamento dos idosos beneficiários do BPC pretende fortalecer vínculos e prevenir situações tais como isolamento e violência.

Para cumprir seus objetivos, o Paif realiza o chamado trabalho social com famílias, incluindo um conjunto diverso de atividades. A família deve ser acolhida pelas equipes do Cras com um momento inicial de escuta das demandas e informações sobre as possibilidades de atendimento. Em seguida, além de encaminhamentos a outros serviços e benefícios, pode ser desenvolvido um conjunto de intervenções junto às famílias tais como o acompanhamento familiar – podendo incluir um plano de acompanhamento, o envolvimento em oficinas e grupos de famílias, visitas domiciliares, palestras e orientações. O Caderno de Orientações Técnicas destaca situações de vulnerabilidade que requerem atenção particular do Paif, como por exemplo, famílias com vínculos fragilizados, adolescentes em defasagem escolar, adolescentes grávidas, famílias com episódios de violência, negligência ou uso de drogas.

Dessa forma, o Paif busca atuar sobre os aspectos relacionais e subjetivos para reforçar os vínculos familiares e sociais e, ao mesmo tempo, mobilizar e ampliar o

acesso a oportunidades, estimular o protagonismo e o empoderamento das famílias. Além de atuar em dimensões subjetivas e objetivas, ele se volta a duas dimensões distintas da vida social. De um lado, refere-se a questões relacionadas à dinâmica familiar e a suas complexas e distintas questões relacionais. De outro, confronta problemas sociais que circundam as famílias em contextos e territórios marcados pela pobreza ou vulnerabilidade social. A seguir, comenta-se rapidamente tais dimensões para, depois, tecer comentários à implementação e à avaliação deste serviço.

No Brasil, a prática do trabalho com famílias não é recente. A bibliografia dedicada ao tema destaca seu tradicional caráter moralizador, centrado na identificação de "famílias-problema" ou "famílias desestruturadas". Nessa perspectiva, era face a relações familiares inadequadas ou práticas comportamentais desabonadoras que a ação do poder público deveria incidir, de forma punitiva e disciplinadora. A implantação do Paif representa uma ruptura com essa orientação, buscando construir uma nova forma de ação social, que, segundo fórmula já corrente, superaria a intervenção sobre a família por um trabalho junto à família. No campo subjetivo, essa pauta refere-se à "oportunização" de vivências e experiências que contribuam para o desenvolvimento da autoestima, de vínculos e projetos familiares, assim como de experiências de reconhecimento, de fortalecimento e de extensão da cidadania.

Apesar da relevância desses objetivos, cabe identificar seus riscos, visando à elaboração de estratégias que possam contorná-los. Um primeiro a ser lembrado seria o de construir aportes moralizadores, submetendo a família a padrões referentes à organização interna, modo de vida, valores, crenças e religiosidade, em vez de propiciar ambientes de debate e reflexão que assegurem a valorização das vivências e a construção de projetos de vida renovadores. Um segundo risco seria o de reproduzir práticas subalternizadoras, em ambientes, atividades e propostas pedagógicas sem qualidade ou potencialidade. Terceiro, sucumbir ao simplismo das explicações que identifiquem, nos aspectos psicossociais, comportamentais ou nas atitudes, as dificuldades em superar vulnerabilidades, reforçando assim a responsabilização da família pela sua situação.

Cabe ainda lembrar que o sucesso de novos projetos de vida depende de fronteiras difíceis de serem ultrapassadas e do qual o subjetivo e o objetivo misturam-se. Nesse contexto, então, é relevante destacar que os aspectos subjetivos também estão presentes nas vivências institucionais. De fato, ainda são limitadas – em que pesem os esforços como os realizados no âmbito da estratégia Brasil Sem Miséria – as ofertas de políticas adaptadas às necessidades destes públicos, para promover melhores condições de trabalho, de formação ou de escolaridade, no caso de idades defasadas. Por outro lado, são limitados os recursos dessas famílias para perseverar face aos desafios encontrados para a permanência em políticas e instituições que, se geradoras de oportunidades, também são perpassadas por mecanismos de

exclusão traduzidos em insucessos recorrentes, não poucas vezes vividos de forma recorrente por essas famílias.

Essas questões remetem à segunda dimensão citada: o Paif também responde a um contexto marcado por más condições sociais e ofertas constrangidas de oportunidades e direitos. Sua pauta aqui é novamente desafiadora pois implica ser capaz de sensibilizar e mobilizar a estrutura de oportunidades para o acesso e para a permanência das famílias mais vulneráveis. A exigência de integração da assistência social e do Paif com as demais políticas tem sido enfrentada pela implementação de protocolos assim como de comitês intersetoriais, que vêm se constituindo em prática frequente nos municípios. Além disso, sua efetividade depende das engenharias formais instituídas e das ofertas existentes no território próximo, ou seja, acessível ao usuário.

Para enfrentar esses desafios, o MDS publicou em 2012 o caderno de orientação do Paif. Vale destacar que importante esforço tem sido realizado por meio das orientações técnicas produzidas pelo MDS. "Este esforço busca responder as demandas por orientação técnica por parte dos profissionais para esta que é entendida como a atividade central dos Cras e, porque não, para a própria oferta da proteção pública no âmbito da assistência social". E durante todo o ano de 2014, o MDS promoveu seminários regionais e um seminário nacional sobre Trabalho Social com Famílias, mobilizando pesquisadores e profissionais da área em todo o país.

A complexidade e os desafios que se apresentam ao trabalho nos Cras e, em especial, ao Paif também repercutem nos esforços de avaliação deste serviço público. Tais dificuldades ficam claras no estudo de avaliação de eficiência dos Cras desenvolvido pelo TCU e divulgado em 2014. Buscando identificar possíveis ineficiências dos Cras, o referido estudo conclui com indicadores de ineficiência e críticas aos Cras e à estratégia de alocação de recursos federais aos Cras. Contudo, tais conclusões devem ser relativizadas, se não rejeitadas, se considerados os princípios da política de assistência social tal como vem sendo implementada nacionalmente a partir da legislação, normativas e pactuações federativas e intergovernamentais que as orientam.

As dificuldades parecem advir, em parte, do método escolhido para avaliação. O estudo utilizou-se do modelo de *data envelopment analysis* (DEA), frequentemente aplicado para medir eficiência de firmas ou unidades produtivas, cujos resultados (*outputs*) podem ser não apenas claramente medidos como associados diretamente aos recursos mobilizados (*inputs*). Bastante utilizado para avaliação de indústrias e empresas produtivas de bens, o DEA vem tendo seu uso alargado para serviços sociais como escolas e hospitais. Sem dúvida, esse método pode contribuir para um melhor conhecimento do processo de trabalho de equipamentos públicos,

inclusive no campo social. Contudo, é necessário reserva ao acolhê-lo como instrumento de medida de desempenho destes equipamentos.

No caso dos Cras, o estudo pioneiro com uso do DEA enfrentou dificuldades importantes, seja em relação à aplicação do método, seja principalmente, em relação aos limites do próprio método. Quanto aos aspectos metodológicos, observa-se que entre as variáveis de insumo selecionadas estão os recursos humanos: servidores com nível superior ou com nível médio, assim como a existência de psicólogos e assistentes sociais na equipe dos Cras. Não há, entretanto, referência ao número de horas trabalhado, às condições de trabalho ou à forma de contrato observada, todas variáveis dependentes da gestão municipal a qual está associada a execução dos serviços prestados no Cras. Entre as variáveis de produto, contabilizam-se visitas domiciliares, famílias acompanhadas e atendimentos e grupos de serviço de convivência, sem que tais variáveis sejam correlacionadas com as situações sociais encontradas em cada território.

Quanto aos limites do método, cabe considerar que alguns princípios e bases da política de assistência social colocam constrangimentos à avaliação de eficiência. Dois podem ser lembrados. Um primeiro a ser lembrado refere-se ao fato de que, entre objetivos que organizam a oferta dos serviços socioassistenciais no território, destaca-se o de que cada município, independentemente de seu porte e características socioeconômicas, deverá contar com um Cras. Essa oferta do equipamento e de seus serviços busca responder à determinação legal e constitucional de que a política de assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar. As normativas derivadas da norma maior consideraram que todos os municípios devem contar com ao menos um equipamento público da política, de modo a efetivar o direito social de acesso no âmbito da assistência social.

Um segundo princípio relaciona-se ao arranjo federativo e seu desafio de construir uma política nacional em contexto de grande desigualdade social e territorial. O complexo arranjo intergovernamental que sustenta essa ação pública exige instâncias de coordenação intergovernamentais de modo a, ao mesmo tempo, operar com princípios de igualdade no financiamento federal e com medidas de incentivo ao enfrentamento de diferentes capacidades estatais e diferentes contextos socioeconômicos.

Com base nesses princípios, cabe relativizar duas conclusões do estudo. A primeira afirma que "quanto maior for o porte populacional, maior será a eficiência do Cras", ou seja, municípios de menor porte concentrariam Cras ineficientes, observação validada para todas as regiões do país. A segunda refere-se à alocação de recursos federais aos Cras, que estariam remunerando a capacidade instalada e não o nível dos serviços socioassistenciais prestado. De fato, as críticas são questionáveis, pois ambas envolvem aspectos que respondem a pressupostos da política, visando a

incentivar e a assegurar sua universalização com presença de equipamentos públicos e serviços – em especial o Paif, em todos os municípios do país.

O recente movimento de expansão dos Cras suscita a realização de estudos e pesquisas que investiguem não só as contribuições da presença desse equipamento como também os complexos desafios que se apresentam ao desenvolvimento de seus serviços. Como visto anteriormente nesta seção, parte dos desafios associados ao Paif, principal oferta dos Cras, relaciona-se com o seu conteúdo e seus objetivos, principalmente pela atuação pretendida no campo subjetivo. Além dos riscos já apontados, associados a essa pauta, cabe lembrar também das dificuldades ao desenvolvimento do trabalho nos Cras postas pela realidade vivenciada nos territórios onde ele está inserido. Sabe-se, por exemplo, das dificuldades de atuação em territórios marcados pela violência e domínio do tráfico de drogas. Sendo assim, as especificidades territoriais e seus condicionantes ao desenvolvimento do trabalho nos Cras constituem elemento-chave para a avaliação desse equipamento, tendo em vista o objetivo final de, a partir delas, produzir estratégias que efetivamente contribuam para o aperfeiçoamento e a consolidação do Cras e do Paif.

3.3 O Programa Bolsa Família na estratégia Brasil Sem Miséria

O ano de 2014 foi marcado pelo encerramento do 1º ciclo do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).[35] Lançado em 2011 e com duração prevista de quatro anos, o plano inaugurou uma nova estratégia de enfrentamento à extrema pobreza ao conjugar esforços no campo da garantia de renda e de ampliação do acesso a serviços e oportunidades por parte da população mais pobre. Nas edições anteriores deste boletim, foi abordado o lançamento dessa estratégia,[36] bem como o seu desenrolar,[37] com ênfase nas mudanças no Programa Bolsa Família em decorrência dos objetivos do PBSM. Essa seção fará um breve balanço dos alcances do PBF na estratégia Brasil Sem Miséria, mas destacará ainda os esforços de extensão de outras ofertas governamentais ao público beneficiário da transferência de renda, bem como alguns resultados alcançados e as perspectivas para o futuro desta agenda social.

O PBF teve importante papel nos três eixos do PBSM: na garantia de renda ele foi o principal componente e, nas demais ações – voltadas à inclusão produtiva e para a promoção do acesso a serviços – tinha seu público como o principal alvo das iniciativas. Pode-se dizer então que o PBF foi o eixo estruturador das ações do PBSM.

35. Até o fechamento desta edição, não havia sido divulgada uma nova fase do PBSM ou de alguma outra estratégia pública semelhante voltada à pobreza.

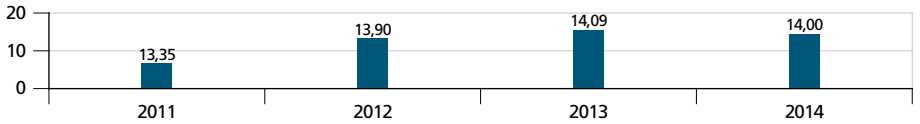
36. Na edição 20 deste periódico.

37. Nas edições 21,22,23 deste periódico.

Convém recordar que o Bolsa Família já tinha uma dimensão bastante expressiva na garantia de renda do sistema de proteção brasileiro na época de lançamento do PBSM. No entanto, as estratégias adotadas nesse plano buscaram aperfeiçoar o programa e seus efeitos no enfretamento à extrema pobreza e às vulnerabilidades sociais. Em prol dos objetivos do PBSM, três medidas despontaram no PBF: *i)* ampliação de cobertura; *ii)* redesenho do programa; e *iii)* maior articulação entre serviços e benefícios.

Com relação à cobertura do PBF, a meta estabelecida no PPA (2012-2015) era transferir renda para 13,8 milhões de famílias em condições de pobreza e de extrema pobreza. A meta foi alcançada ainda em 2012 e, desde então, esse número sofreu poucas alterações. A despeito de uma modesta queda na quantidade de famílias atendidas no ano de 2014 em relação a 2013, como pode ser visto no gráfico 6, os esforços de expansão levaram, a um crescimento, cerca de 650 mil famílias, entre 2011 e 2014, ou seja um incremento de 4,86% do público atendido. Segundo o MDS, mais de 1 milhão de famílias foram incluídas pela estratégia da busca ativa, mas o saldo positivo de 650 mil leva em consideração os desligamentos do programa no período.

GRÁFICO 6
Evolução das famílias atendidas pelo Bolsa Família
(Em milhões)



Fonte: Matriz de Informação Social/MDS.
Elaboração dos autores.

Diante do significativo contingente de famílias em vulnerabilidade de renda ou no limiar dela, a ampliação do número de famílias cobertas e seu alcance praticamente universalizado é, em si, relevante. No entanto, o impacto desse resultado ultrapassa a dimensão quantitativa. Os esforços de expansão direcionaram-se justamente para as famílias que ainda não haviam sido alcançadas pelo PBF por se encontrarem em situação de maior exclusão. Enfrentou-se assim um problema recorrente no Brasil de invisibilidade ao poder público daqueles que mais precisam ser protegidos. Estes configuram os "não cidadãos", pessoas cujo grau de vulnerabilidade dificulta, quando não impossibilita acessar os direitos sociais que devem estar ao alcance de todos. Reconhecendo esse fato, a meta de expansão do PBF não foi simplesmente atender a um público maior, mas alcançar as famílias mais vulneráveis, por meio da ação de busca ativa.

Conjuntamente com as ações de expansão de cobertura, a reconfiguração do programa contribuiu para a ampliação do escopo protetivo do PBF. Se por um lado mais famílias – e famílias mais vulneráveis – foram atendidas, por outro, o público atendido teve um aumento de renda devido sobretudo à modificações na configuração dos benefícios: expansão do limite de benefícios por crianças e adolescentes, a inclusão de novas categorias de benefícios para gestante e nutriz, e a criação do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP).[38] Como já tratado em edições anteriores deste boletim, além da ampliação do número de filhos considerados para o recebimento da parte variável do PBF, o programa também atuou com um aumento proporcionalmente maior no valor desta parte do benefício, em momentos específicos de reajuste, como em 2011. Ou seja, os reajustes referentes aos benefícios variáveis foram em valor superior aos dos valores referentes ao benefício básico, propiciando um aumento superior para aquelas famílias em situação de extrema pobreza, em geral com maior número de crianças. A principal inovação veio, no entanto, com a introdução do BSP, destinado a cobrir o hiato da pobreza. A criação do BSP parece ter representado um importante marco para a proteção social brasileira ao expressar um compromisso público com o estabelecimento de um patamar mínimo de renda abaixo do qual nenhum brasileiro pode estar.

As mudanças na configuração dos benefícios do PBF durante a execução do PBSM tiveram um papel importante na ampliação dos valores transferidos às famílias, com ênfase naquelas na faixa da extrema pobreza, compensando a não correção monetária dos valores específicos de cada benefício entre 2012 e 2013. Entretanto, em 2014, houve reajuste tanto no benefício básico quanto nos benefícios variáveis do Bolsa Família, com novos impactos sobre o valor médio dos benefícios recebidos pelas famílias.[39] Assim, após o último reajuste, o benefício médio elevou-se de R$ 149,76, em maio de 2014, para R$ 168,30, em junho de 2014.[40] Comparando com o período anterior ao PBSM, o redesenho do PBF (concessão de novos benefícios como o benefício para gestante, nutriz e o BSP) aliado ao reajuste dos benefícios e das linhas de elegibilidade (em 2014) provocaram uma elevação do benefício médio de R$ 96, em 2010, para R$ 168, em 2014 (MDS/Senarc, 2015).

Além do reajuste dos benefícios, em 2014, houve também a atualização das linhas de elegibilidade do PBF. Com isso, 5,3 milhões de famílias passaram a receber o BSP, um valor 10% superior que o registrado em 2013. O principal responsável por este acréscimo no número de famílias beneficiárias do BSP foi a mudança da linha de elegibilidade, de R$ 70,00, para R$ 77,00, impactando diretamente o montante de famílias extremamente pobres. Ou seja, o aumento das linhas de

38. Mais informações sobre o redesenho do programa podem ser encontradas na edição anterior deste boletim.
39. Mais informações podem ser encontradas na edição n. 23 deste periódico.
40. Informações extraídas do Relatório Anual de Gestão da Senarc/MDS 2015.

pobreza tornou elegível um contingente de famílias vulneráveis, ampliando a efetividade do programa frente à extrema pobreza.

Além da garantia de uma renda mínima por meio do PBF, a estratégia BSM também buscou a melhoria do acesso a serviços básicos na área de saúde, educação e assistência social por parte dos mais pobres. Como aponta Jaccoud (2013), a integração do PBF com os serviços de educação, saúde e assistência social é um caminho promissor na prevenção e/ou no resgate de trajetórias de vulnerabilidade social. Como se sabe, a promoção do acesso aos serviços de saúde e educação compõe o PBF, por meio das condicionalidades, desde que o programa foi criado em 2003. E os resultados deste acompanhamento têm sido bastante positivos, como divulgado em publicações do MDS que revelam a melhoria dos indicadores, tanto de educação como de saúde, das crianças e das famílias em acompanhamento. Usando como base o Censo Escolar da Educação Básica de 2012, observou-se não apenas que a taxa abandono escolar dessas crianças reduziu, como ela tornou-se menor que a registrada na média da rede pública. Da mesma forma, estudos têm indicado que, no campo da saúde, os impactos do PBF têm se somado aos do Programa Saúde da Família na redução da mortalidade infantil, tanto geral e como as relacionadas com a pobreza.[41]

Os dados de acompanhamento e repercussões por descumprimentos das condicionalidades permitem avaliar o esforço no sentido de uma gestão das condicionalidades não voltada à punição dos beneficiários, e sim à identificação dos casos de descumprimento como situações de maior vulnerabilidade que requerem atenção e estratégias por parte do poder público para garantir o acesso a tais serviços. Em 2014, o total de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação foi de 24.817.417, mas as repercussões por descumprimento um quantitativo de 531.900. Ou seja, do universo de acompanhamentos houve apenas 2,14% de descumprimentos de condicionalidades. Além disso, a porcentagem de cancelamentos em relação à quantidade de advertências, bloqueios e suspensões foi apenas de 6,75%, em 2014.[42]

A intenção de promover oportunidades também fica clara nas recentes normativas,[43] nas quais se afirma que as famílias em descumprimento de condicionalidades são as mais vulneráveis, devendo ter acompanhamento prioritário dos assistentes sociais. Por sua vez, as famílias acompanhadas pelo Paif podem não sofrer as sanções do descumprimento das condicionalidades se as equipes do Paif julgarem assim adequado. Embora os resultados sejam positivos, o registro

41. Ver a respeito em Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate n. 17 e n.18, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/xOuCdE> , <http://goo.gl/MYTAq2>, respectivamente.

42. Informações extraídas da Matriz de Informação Social.

43. Mais informações podem ser encontradas na edição n. 23 deste boletim.

do acompanhamento por assistentes sociais das famílias com benefício na fase de suspensão ainda é incipiente; equivalia a 10,7% do público prioritário inicial de novembro de 2013, passando para 12,57%, em novembro de 2014[44], sugerindo uma estratégia em construção.

A priorização, por meio de normativas, do público PBF nos serviços socioassistenciais intensificou-se a partir de 2012, dentro da estratégia do Plano Brasil Sem Miséria de articular serviços e benefícios. Além dos serviços de assistência social, o PBSM expandiu o acesso à educação, e desenvolveu estratégias de inclusão produtiva para o público PBF.

No âmbito da educação, a Ação Brasil Carinhoso[45] tinha como meta o aumento da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do PBF, tendo como motivador as expressivas desigualdades que marcam o acesso destas crianças, tanto diante da média nacional como do acesso observado nas famílias em quintis superiores de renda. O esforço de expansão do acesso traduziu-se em uma taxa de crescimento de crianças beneficiárias do PBF matriculadas em creche de 145,9% de 2011 para 2014. No entanto, apenas 17,7% das crianças do Bolsa Família estavam matriculadas em creche em 2014,[46] indicando a necessidade de continuidade e ampliação dos esforços do poder público e mobilização dos municípios para promover o acesso à creche de crianças mais pobres.

Atuando de forma complementar na promoção de oportunidades, também se destaca a articulação entre o Plano Brasil Sem Miséria e o programa Mais Educação, destinado à ampliação da jornada nas escolas públicas para, no mínimo, sete horas diárias. Houve, no Mais Educação, uma priorização das escolas públicas cuja maioria dos alunos são beneficiários do Bolsa Família.[47] Assim, as escolas "maioria PBF" que em 2011 representavam 35% do total de escolas beneficiadas do Programa Mais Educação passaram a representar 61% em 2014.

Além da preocupação do Brasil Sem Miséria com a ampliação do acesso à educação infantil e em tempo integral para as crianças mais pobres, houve esforços de promover qualificação profissional e inserção produtiva, notadamente para os adultos beneficiários do PBF.

Uma das principais ações de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). O Pronatec Brasil Sem Miséria ofertou gratuitamente qualificação profissional para pessoas cadastradas ou em processo de inclusão no CadÚnico, priorizando os beneficiários de programas de transferências de renda federal como o Programa

44. Dados do Relatório de Gestão da Senarc/MDS 2013 e 2014 (Brasil, 2013; 2014).
45. Essa ação foi tratada com mais detalhes na edição 21 deste periódico.
46. Informações extraídas do Relatório de gestão da Senarc 2014.
47. Escolas com "maioria PBF", ou seja, mais de 50% dos alunos são beneficiários do Bolsa Família.

Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Apesar das dificuldades para alcançar os mais vulneráveis, do universo de 2,5 milhões (acumulado até junho de 2014) de pessoas matriculadas nos cursos de formação inicial e continuada (FIC) do Pronatec, 800 mil eram beneficiários do Bolsa Família.[48]

Como forma de dar suporte aos municípios nas atividades relacionadas à inclusão produtiva, o Plano Brasil Sem Miséria atuou tanto do lado da oferta quanto da demanda por qualificação. De um lado, criou o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) com vistas a informar, orientar, mobilizar e encaminhar pessoas em situação de vulnerabilidade de renda para cursos de qualificação, formação profissional e outras iniciativas que visem à inclusão produtiva. O Acessuas Trabalho procurou abrir oportunidades de qualificação profissional aos beneficiários do PBF, e informar que a capacitação profissional e a inclusão no mundo do trabalho formal não implicariam a perda do benefício. De outro lado, quanto aos cursos ofertados, buscou-se a adequação de conteúdos e estruturas para atender às especificidades do público do BSM. O Programa seguiu uma trajetória de adesão expansionista, 292 municípios, em 2012, 739 municípios, em 2013 e 1.379 municípios, em 2014.[49]

As iniciativas comentadas até aqui permitem concluir que a estratégia Brasil Sem Miséria acionou políticas voltadas ao enfrentamento à pobreza e às vulnerabilidades sociais, articulando-as às políticas sociais já existentes e, assim, robustecendo a matriz de proteção social vigente no país. Seguindo uma estratégia intersetorial e fortemente apoiada no pacto federativo, o PBSM foi um instrumento de fortalecimento do sistema de proteção social brasileiro. Embora o contexto de crise econômica e ajuste fiscal suscite a preocupação com o risco de adensamento da focalização em detrimento da perspectiva de universalização, convém lembrar que, até o presente momento, os esforços foram sobretudo de operar com o princípio da equidade favorecendo grupos que ainda permaneciam marcados por déficits de acesso (Jaccoud, 2013a).

Do ponto de vista dos resultados, a taxa de pobreza e extrema pobreza têm apresentado um comportamento descendente. Estendo a análise para além do período do PBSM, na última década, a taxa de pobreza e extrema pobreza teve uma queda expressiva. Como pode ser visto no gráfico 7, a taxa de pobreza saiu de um patamar de 20%, em 2004, para 6%, em 2014, e a de extrema pobreza caiu de aproximadamente 7% para 2% no mesmo período. Nessa queda, as transferências públicas de renda da Previdência e da Assistência Social (Bolsa Família e BPC) tiveram um importante papel ao lado do crescimento econômico conjugado ao bom desempenho do mercado de trabalho (Osorio *et al.*, 2011). A política

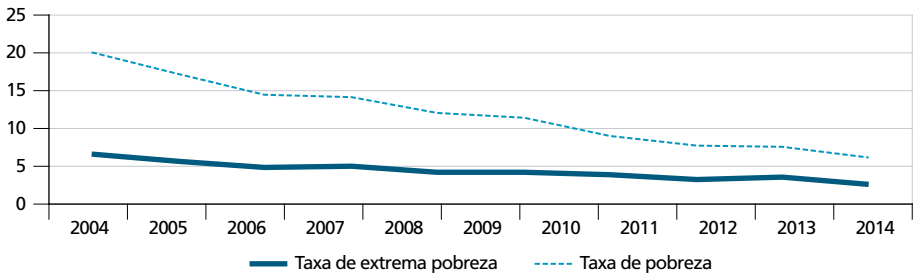
48. Ver Costa, P.V. *et al.* (2014).

49. A Resolução nº 27/2014 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estendeu o prazo de vigência do programa, que iria até o final de 2014, quando termina o Plano Brasil Sem Miséria, para até 2018.

social exerceu, portanto, um protagonismo importante na melhoria dos indicadores de pobreza e desigualdade, com destaque aos aumentos reais do salário-mínimo e sua vinculação ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais (BPC).

Conforme Osorio (2015), houve uma melhoria da distribuição de renda captada pela Pnad no período 2004-2014: a média cresceu e a desigualdade diminuiu. A pobreza, medida por várias linhas, também apresentou queda. De acordo com o autor, de 2004-2014, a depender da linha adotada, houve uma queda média na taxa de extrema pobreza por volta de 10% ao ano (a.a.), e a desigualdade medida pelo Gini apresentou uma queda de 9,7%, pelo índice GE (0,01), a queda foi de 19,6%, o índice GE (2) revelou uma queda 21,4%, e o GE (1,01) mostrou uma redução de 18,7%.[50]

GRÁFICO 7
Taxa de extrema pobreza e pobreza (2014)



Fonte: Pnad, 2004-2014.
Elaboração do Nisoc/Disoc do Ipea.
Obs.:[1] Para manter a compatibilidade da série em todo o período, os resultados para os estados da região Norte, exceto o estado de Tocantins, não contemplam a região rural.
[2] Linhas de extrema pobreza e de pobreza definida como R$ 77,00 e R$ 154,00 em jun./2014, de acordo com o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014.

A taxa de pobreza manteve-se decrescente em toda a trajetória; já a taxa de extrema pobreza teve um leve aumento em 2013, o que despertou a preocupação de uma possível reversão de tendência. Contrariando a ideia de reversão, os dados da Pnad 2014 mostraram uma continuidade na tendência de queda da taxa de extrema pobreza. Corroborando esse desempenho, um fato importante foi a saída do Brasil do mapa da fome em 2014, segundo relatório global da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).[51] Conforme os dados analisados por esse relatório, entre 2002 e 2014, houve uma queda de 82% da população de brasileiros em situação de subalimentação. O relatório destaca como

50. Mais informações sobre os índices de desigualdade em Osorio (2015).
51. Embora seja um resultado a comemorar, não se deve esquecer outros problemas ainda presentes na agenda da Segurança Alimentar, a exemplo do alto consumo de agrotóxicos no país e o crescimento acelerado da obesidade entre os pobres.

fatores contributivos para a expressiva redução da desnutrição e subalimentação nos últimos anos: *i)* o aumento da oferta de alimentos; *ii)* o aumento da renda dos mais pobres, para o qual contribuiu o Programa Bolsa Família; *iii)* merenda escolar, governança, transparência e participação da sociedade.[52]

O Brasil experimentou nos últimos anos uma redução sensível da pobreza monetária e da desigualdade de renda e uma melhoria do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência por parte da população mais vulnerável. Mas o país ainda convive com níveis inaceitáveis de desigualdade, os quais exigem uma agenda governamental que priorize seu enfrentamento. Para tanto, é fundamental o protagonismo das políticas sociais, universais e específicas, destacando-se, entre essas, o papel do PBF na construção de um país mais justo e civilizado.

Não obstante os desafios ainda presentes, a trajetória de queda da pobreza e da desigualdade no Brasil encontra-se ameaçada pela reversão do cenário econômico em 2014, acompanhada de uma crise política a partir de 2015. Como demonstrado por inúmeros estudos, o crescimento econômico e seus efeitos sobre a renda do trabalho exerceram um importante papel no combate à pobreza e à desigualdade nas últimas décadas. Mas não são apenas os rumos da economia que ameaçam as conquistas sociais recentes. A institucionalidade do sistema de proteção social, cuja contribuição para os ganhos de bem-estar social já foi demonstrada, também é alvo de questionamentos gerando incertezas sobre o papel do Estado no enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

O momento político, portanto, reacende o debate em torno de projetos de desenvolvimento social, com suas respectivas visões sobre o papel do Estado e suas consequentes disputas pelo fundo público. Considerando o caminho trilhado até aqui, as conquistas já alcançadas na agenda social e os desafios ainda a serem enfrentados rumo a um país mais justo e civilizado, não se pode prescindir de uma agenda de desenvolvimento inclusivo na qual, políticas sociais e econômicas estejam articuladas sob o pilar da primazia da responsabilidade estatal.

3.4 Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada é um importante componente da proteção social brasileira no campo da garantia de renda. Por meio desse benefício, o Estado garante um salário-mínimo mensal às pessoas idosas (com 65 anos ou mais) ou com deficiência (deficiência de natureza física, mental ou sensorial) em situação de extrema pobreza, amenizando assim sua situação de vulnerabilidade.

O BPC representa, portanto, um mecanismo importante para garantia do direito à assistência social, tanto por ser um benefício não contributivo,

52. Informação disponível em: <http://goo.gl/bv6qbc>.

não condicionado, com *status* de direito, como por ser no valor de um salário-mínimo. A vinculação do benefício ao piso do salário-mínimo é coerente com seu objetivo de substituição da renda do trabalho, uma vez que seus beneficiários encontram-se impossibilitados ou socialmente dispensados de exercê-lo. Nesse sentido, o BPC diferencia-se de outro benefício assistencial, o Bolsa Família, que se destina às famílias pobres cujos adultos estão em idade ativa e participam do mercado do trabalho. Logo, o PBF realiza uma complementação de renda às famílias pobres, por isso, realiza transferências de valor inferior àquelas realizadas pelo BPC, que por sua vez opera uma substituição de renda (Jaccoud, 2009). Além do papel diferenciado no sistema de garantia de renda, a vinculação do benefício ao salário-mínimo ancora-se no reconhecimento da Constituição Republicana do salário-mínimo como o piso de remuneração necessário para suprir as necessidades básicas do trabalhador, logo os legisladores entenderam ser prudente garanti-lo também àqueles que não podem garantir sua sobrevivência por meio do trabalho remunerado, uma vez que as necessidades primárias humanas são basicamente as mesmas.

De fato, é a vinculação do BPC ao salário-mínimo que garante a relevância deste benefício para a mitigação da pobreza e da desigualdade social, conforme tem sido demonstrado por diversos estudos. Para Soares et al. (2007), o BPC é capaz de retirar considerável parcela dos beneficiados da pobreza e extrema pobreza, o que se deve fundamentalmente ao valor do benefício. Os mesmos autores apontam que o BPC contribuiu em 7% para a queda do Gini entre 1995 e 2004. Corroborando os impactos positivos do programa, as microssimulações contrafactuais realizadas por Guedes (2009), com base na Pnad 2005, mostraram que o BPC é eficiente em retirar os idosos da situação de extrema pobreza e que além disso o programa pode ser um poderoso instrumento no combate as assimetrias socioeconômicas inter e intrarregionais, especialmente na população idosa. Estudo do Ipea (2006), que investigou os impactos das transferências governamentais sobre a redução na desigualdade de renda entre 2001 e 2004, concluiu que as transferências governamentais[53] contribuíram com aproximadamente um terço da redução na concentração de renda, sendo o BPC responsável por cerca de 10%. Do mesmo modo, entre 2007-2008 e 2008-2009 o BPC contribuiu, respectivamente, para uma queda de 0,017 ponto e 0,026 ponto no índice de Gini (Ipea, 2010). O estudo aponta que, embora as transferências focalizadas tenham contribuindo de modo secundário para queda da desigualdade, tal contribuição

53. Transferências governamentais inclui PBF, BPC e aposentadorias e pensões públicas.

não deixa de ser impressionante, dado a reduzida importância dessas transferências na renda das famílias.[54]

Além dos impactos sobre pobreza e desigualdade ocasionados pela concessão de uma transferência monetária direta para idosos e pessoas com deficiência pobres, há de se destacar que o valor em si da transferência (um salário-mínimo) pode ser um canal distributivo, em especial no contexto de política de valorização do salário-mínimo. O trabalho de Brito, Foguel e Kerstenetzky (2015) confirma esse canal distributivo ao concluir que o salário-mínimo pelo canal do BPC contribuiu, em média, com 8,4% para a redução da desigualdade entre 1995 e 2013. E a importância de o BPC ser no valor de um salário-mínimo fica perceptível nos trabalhos de Osorio *et al*. (2011) e Souza e Osorio (2013), que mostram que os periódicos reajustes reais no salário-mínimo o tornaram um seguro contra a extrema pobreza. Com exceções de famílias muito grandes, o fato de um único morador receber renda vinculada ao salário-mínimo é suficiente para garantir que a família não será extremamente pobre.

Ao contrário dos impactos sobre pobreza e desigualdade, mensuradas em termos de renda, que suscitam muitas pesquisas como visto anteriormente, efeitos outros como autonomia e bem-estar não têm tido a mesma atenção dos pesquisadores. No entanto, alguns trabalhos destacam-se. Paulo, Wajnman e Oliveira (2013), com base nos dados da Pnad de 2002 e 2004, investigaram se o recebimento do BPC elevaria a probabilidade de os idosos viverem sozinhos em função da autonomia conferida pela renda. O resultado encontrado pelos autores sugere que o benefício tem aumentado a probabilidade de formação de domicílios unipessoais. O estudo de Oliveira e Kassouf (2014), utilizando dados da Pnad para o período de 2001-2008, mostra que: *i)* beneficiários do BPC idosos são mais propensos a viver sozinhos do que aqueles que não são beneficiários; *ii)* com relação à oferta de trabalho dos corresidentes, não há evidência de que estes estejam abandonando o mercado de trabalho ou trabalhando menos horas por semana por viverem com um idoso que recebe o benefício; *iii)* a participação na força de trabalho de idosos beneficiados é menor que o grupo de elegíveis não beneficiados. Os autores concluem assim que há evidências de que o BPC tem significativa relevância no aumento do bem-estar das famílias beneficiadas e que, apesar de os resultados da pesquisa

54. Outros trabalhos também confirmam a importância dos benefícios assistenciais de transferência de renda para queda da desigualdade e pobreza nas últimas décadas. Rocha (2012) mostra que BPC e PBF conjuntamente foram responsáveis por 18% da queda do Gini, no período 1997-2009. Hoffman (2006) estimou que 30% da redução da proporção de pobres (H), 51% da redução do índice de pobreza de Sen e 62% da redução do índice Foster, Greer, Thobercke (FGT) podem ser associados à expansão das transferências, entre 2003-2004, considerando uma linha de pobreza de R$ 150,00 e, respectivamente, 58%, 75%, 86%, considerando a linha de pobreza de R$ 75,00. Para esse autor, houve nesse período pouca redução da pobreza, mas se não tivesse ocorrido aumento das transferências do governo, a pobreza teria crescido. Hoffman (2013) concluiu que o BPC e o PBF contribuíram de 15,0% a 20,0% com a redução da desigualdade, entre 2001 e 2011, considerando diferentes índices (Gini, de Mehran e de Piesch). Medeiros, Britto e Soares (2007) também destacam a relevância das transferências de renda para sistema de proteção social brasileiro, apontando os efeitos do BPC e PBF sobre os índices de pobreza e de desigualdade.

não possibilitarem afirmar relações de causalidade, foi verificada a diminuição na incidência de trabalho infantil nos domicílios com cobertura do benefício.

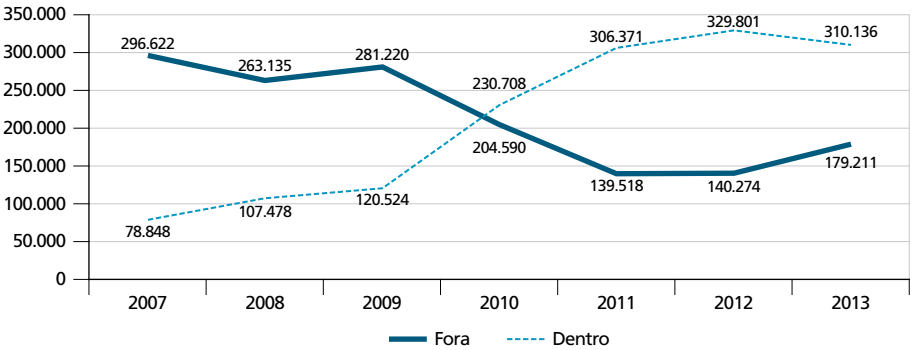
Pesquisas qualitativas mostram impactos do BPC para além da garantia de renda. Para Aguiar e Costa (2013), o BPC promove uma sensação de autonomia para as pessoas com deficiência, melhora os cuidados com saúde e proporciona condições mais dignas de vida. Paiva, Silva e Ribeiro (2011) mostram que o benefício possibilita independência, autonomia e segurança às pessoas com deficiência, além de libertá-las da necessidade de se submeterem a trabalhos precários. Santos (2011) indica que o BPC configura-se como mecanismo de segurança de renda, possibilitando consumo de bens básicos de alimentação, tratamento de saúde e gastos com moradia das pessoas com deficiência e suas famílias; que os beneficiários relacionam a concessão do benefício com aumento de independência social e financeira em relação às famílias; e que, embora o BPC proteja os beneficiários e suas famílias da situação de vulnerabilidade social, as mães das crianças com deficiência, frequentemente, retiram-se do mercado de trabalho para cuidar dos filhos. Este achado parece reforçar a conhecida desigualdade de gênero nas funções de cuidado, reiterando a necessidade de discutir a proteção social além da esfera da renda e de esforços no sentido da construção de um sistema nacional de cuidados.

A contribuição do BPC tanto para redução da pobreza e desigualdade social, como para promoção de autonomia, dignidade e bem-estar revela a importância desse benefício para a construção de uma sociedade mais igualitária e para efetivação dos direitos sociais estabelecidos constitucionalmente. É também nessa perspectiva que outras iniciativas têm sido agregadas ao benefício como forma de alargar as oportunidades e o acesso a direitos sociais aos beneficiários e, efetivamente, integrar a proteção por meio dos serviços e dos benefícios monetários. Nesse sentido, duas ações se destacam: os programas BPC na Escola e BPC Trabalho.

Desde 2008, o programa BPC na Escola busca ampliar a cidadania das pessoas com deficiência até 18 anos, por meio do acesso e permanência no sistema escolar. Na operacionalização do programa, um monitoramento importante permite a identificação dos beneficiários do BPC, na faixa etária escolar, matriculados e não matriculados na escola, por meio do pareamento anual entre as bases de dados do BPC e do censo escolar. Como pode ser visto no gráfico 8, cresceu significativamente o número de pessoas com deficiência matriculadas na escola desde 2007. No entanto, percebe-se uma desaceleração, a partir de 2011, e uma inflexão em 2013. Os dados revelam que a despeito dos avanços logrados até então, pouco mais de um terço dos beneficiários do BPC (com deficiência e até 18 anos de idade) estavam fora da escola (36,6%) em 2013. Os números reforçam, portanto, a importância da continuidade e do fortalecimento das iniciativas de enfrentamento às barreiras

sociais à inserção das pessoas com deficiência no sistema escolar. Para ter uma ideia da complexidade do desafio, uma análise da infraestrutura das unidades básicas de ensino no país revelou que somente 0,6% classificam-se como avançadas, ou seja, contam com recursos como laboratório e dependências adequadas para receber alunos com necessidades especiais (Soares Neto, *et al.,* 2013).

GRÁFICO 8
Beneficiários do BPC, de 0 a 18 anos, matriculados e não matriculados na escola



Fonte: DBA/SNAS/MDS.

Por sua vez, o Programa BPC Trabalho tem como diretriz assegurar o direito ao trabalho, entendendo-o de forma ampla. Longe de expressar a busca por porta de saída do benefício, o BPC Trabalho é desenvolvido na perspectiva de expansão de direitos; busca-se promover oportunidades para aqueles que, devido alguma deficiência, deparam-se com muitas barreiras na sua trajetória profissional. Desse modo, o BPC Trabalho se apresenta como estratégia para fortalecer o acesso à rede socioassistencial, à qualificação profissional e ao mundo do trabalho para os beneficiários do BPC.

A legislação do BPC foi alterada,[55] em 2011, de forma a incentivar a inserção profissional das pessoas com deficiência. Diante das vulnerabilidades econômicas que marcam esse grupo, a segurança de retorno imediato ao benefício, cessada a atividade laboral e o direito de acumular a renda do benefício e aquela proveniente do trabalho na condição de aprendiz constituíram efetivamente medidas importantes de promoção do acesso ao mundo do trabalho, sem negar o direito à assistência.

Em 2012, a aproximação entre o Programa BPC Trabalho e o recém-criado Programa Acessuas Trabalho buscou fortalecer as estratégias de promoção do

55. De acordo com a Lei nº 12.470, os beneficiários do BPC deficientes ao exercerem uma atividade remunerada terão seus benefícios suspensos, mas, quando extinta a relação trabalhista ou empreendedora, os benefícios são reativados sem necessidade de novo processo de avaliação médica e assistencial. Se o beneficiário for contratado na condição de aprendiz, no prazo máximo de dois anos, pode haver acúmulo de remuneração do trabalho com o BPC.

acesso das PcD beneficiárias do BPC ao mercado de trabalho. No âmbito do Acessuas Trabalho, prevê-se uma atenção peculiar às pessoas com deficiência, promovendo visita domiciliar, diagnóstico social, avaliação de interesses e demanda dos beneficiários e suas famílias. De acordo com Registro Mensal de Mobilização do Programa Acessuas Trabalho, em 2014, foram realizadas 10.042 visitas domiciliares aos beneficiários do BPC, de 2012 a 2014, totalizaram-se 41.148 visitas. Por meio dessas visitas, os técnicos da assistência informam, orientam, mobilizam e encaminham beneficiários do BPC para cursos de qualificação, formação profissional e outras iniciativas que visem à inclusão produtiva.

Os dados disponíveis revelam, entretanto, uma estratégia incipiente, ao menos no campo da qualificação. O gráfico 9 mostra que, apesar dos esforços para atender prioritariamente as pessoas com deficiência, ainda é baixa a participação desse público no Acessuas, embora tenha apresentado leve incremento. No ano de 2012, essa participação alcançou 0,5% do total de matrículas e, em 2013, passou para 0,9%. De acordo com informações do Anuário Estatístico da Previdência Social,[56] em 2012, havia 1 milhão de pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, na faixa etária de 20 a 59 anos; em 2013, esse número era 1,3 milhão. Desse universo de potenciais beneficiários do Acessuas, apenas 283 PcD, em 2012, e 542 PcD, em 2013, estavam matriculadas no Acessuas. Em 2014, um número ligeiramente maior de beneficiários (948) foi identificado com matrícula nos cursos de qualificação profissional do Pronatec,[57] mas ainda assim pouco representativo diante do público-alvo potencial; não alcança nem 1%.

Os dados sugerem o tamanho dos desafios para levar adiante as ações de qualificação profissional das PcD. Como abordado em edição anterior desse periódico, o programa BPC Trabalho enfrenta dificuldades estruturais e de gestão. Estruturais devido à baixa escolaridade das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC e de gestão por causa da necessidade de envolvimento da União, dos Estados e dos municípios na implementação do programa.

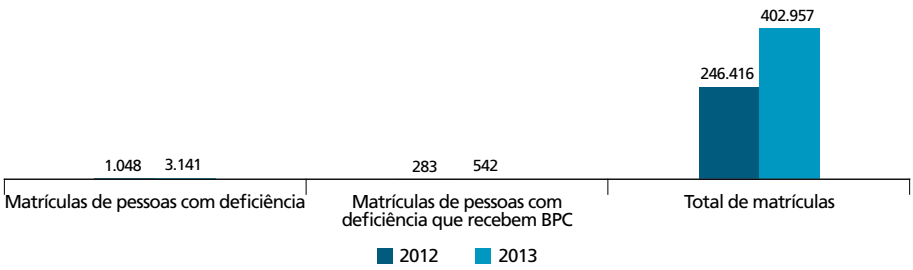
Com relação ao efetivo ingresso no mercado de trabalho, a ausência de dados oficiais sistematizados inviabilizam conclusões. Entretanto, sabe-se que as barreiras à contratação das pessoas com deficiência suplantam dificuldades funcionais. Em última instância, assim como para qualquer outro trabalhador, a inclusão no mercado de trabalho não depende apenas da qualificação destes. A decisão de contratação fica a cargo dos empresários e, lamentavelmente, ainda há discriminação e inadequação dos postos de trabalho para pessoas com deficiência, exigindo esforços públicos também em outras dimensões. Ademais, essas questões tendem a se

56. Informações extraídas do Anuário Estatístico da Previdência Social 2013, no capítulo referente a benefícios assistências ativos. A idade utilizada foi a partir dos 20 anos, porque é a forma que o dado é apresentado. Disponível em: <http://goo.gl/nic1DQ>.

57. Dados referentes ao monitoramento realizado junto aos municípios com adesão ao Acessuas Trabalho.

acentuar em contexto de crise econômica e aumento do desemprego. No entanto, o incremento gradual de matrículas das pessoas com deficiência no Acessuas é por si um indicativo importante do esforço de democratização de oportunidades no campo das políticas de qualificação e de promoção do acesso ao mercado de trabalho.

GRÁFICO 9
Matrículas de pessoas com deficiência no Acessuas



Fonte: Sistec.
Elaboração dos autores.

Além dos esforços para extensão de acessos e oportunidades aos beneficiários do BPC, cabe registrar a continuidade na trajetória ascendente do benefício em termos de público atendido. No ano de 2014, o BPC atendeu por volta de 4,1 milhões de beneficiários, o que representou um aumento de 4,19% em relação a 2013. O quantitativo de beneficiários idosos teve um crescimento de 2,97% em relação a 2013, enquanto o número de beneficiários com deficiência expandiu 5,22%. É importante destacar que 16,8% das concessões do BPC em 2014 foram pela via judicial.

O fenômeno da judicialização de políticas públicas tem ganhado proeminência no Brasil nas últimas décadas (Silva, 2012), destaque-se nesse texto na concessão do BPC. De acordo com Ipea (2012), o BPC representava 6,2% do total de ações julgadas anualmente pelos Juizados Especiais Federais. O Judiciário tem sido a via para requerimento do benefício quando não se atende ao critério estabelecido pela Loas de renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário-mínimo sendo, portanto, a judicialização uma questão importante para gestão do programa. Como pode ser visto na tabela 2, a quantidade de beneficiários do BPC praticamente dobrou em 10 anos. Nessa trajetória a judicialização destaca-se no volume total de concessão do benefício, saindo de um patamar de 2,6%, em 2004, para 16,9%, em 2014.

De acordo com Copetti e Crispim (2015) há uma tendência maior a judicialização do benefício assistencial para as pessoas com deficiência, sendo quatro vezes maior que as concessões judiciais do BPC para pessoas idosas. Com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 2013, que decretou a insuficiência

do critério de um quarto do salário-mínimo para aferição da situação de pobreza, o espaço ampliou-se para os juízes continuarem deliberando sobre a concessão do BPC com base em outros parâmetros para aferir a situação de vulnerabilidade social do requerente.[58]

TABELA 2
Evolução do quantitativo de BPC (2004-2014)

	Estoque de benefícios ativos	Benefícios concedidos pela via judicial	Evolução da concessão por via judicial[1] (%)
2004	2.061.013	11.799	2,60
2005	2.277.365	20.191	6,30
2006	2.477.485	24.189	7,90
2007	2.680.823	30.663	9,40
2008	2.934.472	34.415	9,10
2009	3.166.845	37.990	10,50
2010	3.401.541	39.077	10,30
2011	3.595.337	41.636	12,20
2012	3.771.842	45.036	13,70
2013	3.987.057	53.442	15,00
2014	4.130.432	58.219	16,90

Fonte: Síntese/Dataprev e Suibe/Dataprev, março de 2015.
Adaptado de Coppeti e Crispim (2015).
Nota: [1] Percentual calculado em relação às novas concessões do BPC a cada ano.

A decisão do STF abre então espaço para a construção de novas propostas para a verificação do grau de vulnerabilidade desse público e suas famílias. Um caminho promissor pode surgir na utilização dos conceitos de dependência e autonomia como referências complementares ao critério de renda nas avaliações para concessão do BPC. Tais situações exigem provisão de cuidados adicionais, não raras vezes requisitando um adulto em idade ativa – frequentemente uma mulher – para provê-los. Assim, em um contexto de pobreza, graves situações de dependência tendem a colorir em tons mais fortes o quadro de vulnerabilidade desses indivíduos e de suas famílias. Ademais, a experiência internacional tem apontado para a relevância de considerar a situação de dependência no aperfeiçoamento das estruturas de proteção social (Batista, Jaccoud, Aquino e El-Moor, 2008).

O BPC tem um papel importante nas seguranças afiançadas pela política de assistência social e na construção de uma sociedade mais democrática e igualitária. No entanto, nesse período de ajuste fiscal, muitos avanços sociais encontram-se em risco. O BPC certamente será o alvo das críticas à generosidade dos benefícios assistenciais.

58. Mais detalhes sobre essa decisão estão disponíveis na edição n. 22 deste periódico.

No contexto atual se será difícil adensar o Estado de Bem-Estar brasileiro, não se pode permitir o retrocesso do que já foi conquistado.

3.5 Execução orçamentária e financeira

No ano de 2014, o MDS gastou R$ 70,7 bilhões com serviços e benefícios sociais, um montante que superou o gasto realizado no ano anterior, que foi de R$ 68,1 bilhões em termos reais, em 3,9%. Sendo o BPC e a transferência de renda do programa Bolsa Família as principais ações do MDS em termos de aporte orçamentário, é natural que o comportamento dessas ações influencie diretamente o montante do gasto realizado por este ministério, uma vez que as mesmas responderam por 87,2% dos recursos empenhados,[59] na média. Assim, como o BPC apresentou um crescimento real de 4,4%, em relação a 2013, e a transferência de renda do PBF cresceu 2,5% nesse período, esses dois fatores contribuíram para o resultado apontado anteriormente.

Seguindo essa mesma lógica, pode-se perceber que o crescimento do BPC e da transferência do PBF nos anos anteriores foi bem maior: em 2012, o BPC teve um ganho real de 15,7%; em relação a 2011, a transferência de renda do PBF foi de 17%; em 2013, de 6,2%, e de 10,1%, em relação a 2012. Tal comportamento foi decisivo para o crescimento anual do gasto realizado pelo MDS observado em 2012, que foi de 16,8% e, em 2013, de 6,7%.

O crescimento dos gastos com o BPC tem uma dinâmica de crescimento que pode ser explicado principalmente pelo comportamento do salário-mínimo, pelo envelhecimento populacional e ainda pela judicialização do benefício. Em 2014, por exemplo, 16,9% das concessões de BPC foram realizadas pela via judicial.

Por sua vez, o incremento real de recursos do Programa Bolsa Família (PBF), ao longo do período 2011 a 2014, está relacionado ao plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado pelo governo federal em 2011, e tem na garantia de renda um eixo fundamental. O papel de destaque do plano BSM no crescimento desses recursos orçamentários acontece por dois mecanismos simultâneos no período em tela: aumento da quantidade de benefícios pagos, bem como aumento do valor médio percebido pelas famílias, conforme explicado na seção 3.3.

59. Na média dos anos de 2011 e 2014, o BPC correspondeu a 50,5% do total de recursos executados pelo MDS, e a transferência direta do Bolsa Família a 36,7%.

TABELA 3
Evolução da execução orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011-2014)

Programas e ações	2011	2012	2013	2014	Variação real 2012/2011 (%)	Variação real 2013/2012 (%)	Variação real 2014/2013 (%)
1) Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas)	31.514,26	36.491,53	38.610,63	40.328,65	15,8	5,8	4,4
Proteção social básica	*31.049,64*	*35.619,47*	*37.714,65*	*39.375,98*	*14,7*	*5,9*	*4,4*
BPC	27.796,12	32.167,09	34.151,75	35.941,88	15,7	6,2	5,2
RMV	2.099,16	2.076,33	1.861,29	1.656,00	-1,1	-10,4	-11,0
Serviços de proteção social básica	1.081,63	1.192,77	1.381,90	1.522,56	10,3	15,9	10,2
Estruturação da rede de serviços – PSB	7,89	123,07	132,54	74,29	1.459,8	7,7	-43,9
Ações complementares – Acessuas	-	-	127,60	118,16	-	-	-7,4
Demais ações	64,84	60,21	59,57	63,10	-7,1	-1,1	5,9
Proteção social especial	432,96	670,76	712,75	*767,81*	*54,9*	*6,3*	*7,7*
Serviços de PSE de média complexidade	238,21	427,66	474,36	491,89	79,5	10,9	3,7
Serviços de PSE de alta complexidade	188,78	112,70	188,61	230,02	-40,3	67,3	22,0
Estruturação da rede de serviços PSE	5,97	130,40	49,79	45,90	2.083,8	-61,8	-7,8
Funcionamento dos conselhos de Assistência Social	*3,42*	*2,13*	*5,30*	*7,05*	*-37,9*	*149,0*	*33,1*
Apoio à organização, gestão e vigilância social do Suas	*28,23*	*199,16*	*177,92*	*177,80*	*605,6*	*-10,7*	*-0,1*
2) Bolsa Família	20.523,24	23.786,01	26.112,70	26.719,66	15,9	9,8	2,3
Transferência de renda (Lei nº 10.836, de 2004)	19.811,03	23.183,76	25.516,30	26.155,89	17,0	10,1	2,5
Serviço de apoio à gestão descentralizada	387,03	585,62	573,02	529,14	51,3	-2,2	-7,7
Demais ações	325,18	16,63	23,38	34,64	-94,9	40,6	48,1
3) Segurança Alimentar e Nutricional	1.615,36	2.218,20	1.837,63	1.826,81	37,3	-17,2	-0,6
Acesso à água para consumo – Cisternas	304,68	407,58	400,68	-	33,8	-1,7	-100,0
Aquisição de alimentos – agricultura familiar	886,84	1.043,02	651,79	804,71	17,6	-37,5	23,5
Acesso à água para produção de alimentos[1]	237,41	496,76	467,82	572,85	109,2	-5,8	22,5
Fomento às atividades produtivas rurais[2]	8,81	4,41	197,49	281,57	-50,0	4383,1	42,6
Demais ações	177,62	266,43	119,85	167,68	50,0	-55,0	39,9
4) Educação Básica	-	236,78	528,15	808,06	-	123,1	53,0
Apoio à manutenção da educação infantil	-	236,78	528,15	808,06	-	123,1	53,0
5) Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	308,72	327,97	314,95	6,36	6,2	-4,0	-98,0
Proteção social – trabalho infantil	281,59	313,54	307,56	-	11,3	-1,9	-100,0
Bolsa para famílias – trabalho infantil	27,13	14,43	7,39	6,36	-46,8	-48,8	-13,9
6) Programa de Gestão e Manutenção do MDS	231,45	248,26	244,17	228,11	7,3	-1,6	-6,6
7) Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais + encargos	411,52	401,45	482,17	848,89	-2,4	20,1	76,1
8) Demais[3]	49,16	122,02	-	-	-	-	-
Total executado pelo MDS	**54.653,70**	**63.832,22**	**68.130,41**	**70.766,55**	**16,8**	**6,7**	**3,9**

Fonte: Siga Brasil.
Elaboração do Disoc do Ipea.
Notas: [1] A partir de 2014, a ação referente às cisternas foi incorporada na ação referente ao acesso à água para produção de alimentos.
[2] A partir de 2013, a ação 20GD – Fomento às atividades produtivas rurais – foi transformada em 20GD – Fomento à produção e à estruturação produtiva dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares;
[3] Inclui os programas de desenvolvimento regional (p2029), trabalho, emprego e renda (p2071) e resíduos sólidos, que foi extinto em 2012.

O esforço de ampliação da cobertura apresentou fortes impactos orçamentários, principalmente, no início do plano BSM, em 2012, quando foram incorporadas mais de 500 mil famílias no PBF em relação a 2011, totalizando 13,9 milhões de famílias beneficiárias. Como reflexo desse esforço, em 2012 observou-se um incremento real de recursos gastos exclusivamente com o pagamento desses benefícios[60] de 17%, em relação a 2011, passando de R$ 19,8 bilhões para R$ 23,2 bilhões. Além disso, neste ano a busca ativa, principal mecanismo de ampliação da cobertura de beneficiários, gerou impacto orçamentário importante: em 2012, os recursos destinados à ação serviço de apoio à descentralização aumentaram, em termos reais, mais da metade do valor executado em 2011, passando de R$ 387 milhões para R$ 585 milhões. Como a meta de cobertura de 13,8 milhões de famílias foi atingida em 2012, a quantidade de famílias beneficiárias do programa não cresceu, nos anos seguintes, no mesmo ritmo de 2012, o que gerou impactos orçamentários um pouco menores: em 2013, a ação transferência de renda aumentou, em termos reais, 10,1% e, em 2014, 2,5%.[61] Em 2014, a variação orçamentária do programa é explicada pelo reajuste no valor dos benefícios (básico e variável) e das linhas de elegibilidade do Bolsa Família. Em termos reais, o incremento foi de 2,5% na ação de transferência de renda. Convém recordar que, com o reajuste da linha de elegibilidade, houve um aumento de 10% nas famílias beneficiadas com o Benefício de Superação da Pobreza (BSP).

O segundo eixo do Plano Brasil Sem Miséria, que busca garantir o acesso dos beneficiários do PBF a outras ofertas sociais (serviços de saúde e educação, segurança alimentar e assistência social) ajuda a explicar o aporte crescente de recursos na educação básica, dentro do escopo Mais Educação,[62] observado desde 2012: neste ano, foram executados R$ 212 milhões, em 2013, R$ 528 milhões e, em 2014, R$ 808 milhões.

Em relação aos serviços da proteção social básica, que inclui o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idoso, observa-se um aporte crescente e regular no período de 2011 a 2014, tendo, neste último ano, executado 1,5 bilhão, superando o ano anterior em R$ 140 milhões, e que correspondeu a 68% do total de recursos executados nos serviços de proteção social (básica e especial).

Na análise das informações orçamentárias sobre a proteção social básica, é importante relembrar que, em 2013, conforme dito no boletim 23, houve um

60. Referente à ação "Transferência de renda – Lei nº 10.836, de 2004 do programa Bolsa Família".

61. Cabe ressaltar que há uma diferença entre famílias beneficiárias do programa e novas famílias incluídas no programa. Apesar de a quantidade de famílias beneficiárias não ter aumentado muito em 2013 e 2014, não significa que novas famílias não tenham sido inseridas no programa de forma expressiva, por meio do Programa Busca Ativa, uma vez que a ação que financia, entre outras, esta estratégia, manteve-se no patamar dos R$ 500 milhões em 2013 e 2014.

62. Como mencionado na seção anterior, o objetivo deste programa no MDS é ampliar a oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas em que a maioria dos alunos são beneficiários do programa Bolsa Família.

reordenamento do SCFV, que teve como objetivo, uniformizar a oferta desses serviços para o público e unificar a lógica de cofinanciamento federal. Assim, o financiamento que ocorria mediante o repasse de três pisos,[63] entre eles o piso que financiava a proteção social ligada ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (Piso Variável de Média Complexidade – PVMC), foi reagrupado em um único piso – Piso Básico Variável (PBV) do SCFV, pago agora na ação Serviços de Proteção Social Básica. Dito isso, o piso do Peti (PVMC), que antes era pago no programa orçamentário Promoção dos Direitos da Criança, que em 2013 totalizou R$ 307 milhões, foi reagregado ao PBV, e pago na ação Serviços de Proteção Social Básica. Aparentemente, o recurso do PVMC não foi totalmente canalizado para o PBV, tendo em vista que o aporte dos Serviços de Proteção Social Básica foi de R$140 milhões, e não de R$ 300 milhões. Uma possível justificativa seria o ganho de gestão com esse reordenamento, uma vez que, de acordo com o relatório de gestão da SNAS de 2014, esta reconfiguração do SCFV não causou descontinuidade ao atendimento de crianças e adolescentes provenientes do Peti, já que a maior parte do público atendido no SCFV em 2014 correspondeu a este perfil (crianças e adolescentes de 7 a 15 anos).

Ainda dentro do escopo do Plano Brasil Sem Miséria, é possível também perceber de que forma os impactos do terceiro eixo, que é a inclusão produtiva, são refletidas no orçamento. A principal delas refere-se ao Programa de Promoção Nacional de Acesso ao Mundo do trabalho – Acessuas, que tem por finalidade promover o acesso de usuários da assistência social ao mundo do trabalho, e está refletida nas ações complementares da Proteção Social Básica. O comportamento dessa ação, que em 2013 repassou R$ 142,8 milhões e, em 2014, R$ 118 milhões para os municípios, depende da quantidade de vagas em cursos do Pronatec pactuados pelos municípios. O relatório de gestão de 2014 do SNAS aponta que em 2014, apesar de ter sido ampliada a cobertura geográfica do programa, na medida em que houve mudança do limite mínimo de vagas a serem ofertadas, houve uma redução de vagas pactuadas, que pode explicar essa oscilação no orçamento executado em 2014.

Em relação ao nível de execução dos programas do MDS, em 2014, a tabela 4 mostra que a dotação autorizada foi de R$ 71,29 bilhões, dos quais foram empenhados R$ 70,76 bilhões (99%). A análise dos benefícios transferidos em espécie, tais como BPC e Bolsa Família, apontam para um nível de execução de quase 100%. No caso do BPC, este desempenho é justificado pela natureza de caráter obrigatório destas despesas, decorrentes de dispositivos constitucionais e legais e que, portanto, não podem ser objeto de contingenciamento. O Bolsa Família, apesar de não contar com a mesma proteção legal, também atingiu os 100% de execução; desempenho coerente com sua relevância na estratégia Brasil Sem Miséria.

63. A saber: *i)* Projovem Adolescente – serviço socioeducativo a adolescentes entre 15 e 17 anos (PBVI); *ii)* Serviço de proteção social básica para crianças até 6 anos e pessoas idosas (PBVII); e *iii)* Serviço socioeducativo e de convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PVMC/Peti).

TABELA 4
Nível de execução orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014)

Programas e ações	Autorizado (a)	Empenhado (b)	Nível de execução (%) (c=b/a)	Saldo orçamentário (d=a-b)	Participação (%)
1) Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas)	40.421,70	40.328,65	99,77	93,05	17,7
Proteção social básica	*39.418,32*	*39.375,98*	*99,89*	*42,33*	*8,1*
Benefícios de Prestação Continuada – BPC	35.942,39	35.941,88	100,00	0,51	0,1
Renda Mensal Vitalícia – RMV	1.656,38	1.656,00	99,98	0,38	0,1
Serviços de proteção social básica	1.522,56	1.522,56	100,00	-	0,0
Estruturação da rede de serviços – PSB	113,88	74,29	65,24	39,59	7,5
Ações complementares – Acessuas	120,00	118,16	98,5	1,84	0,4
Demais ações	63,11	63,10	100,0	0,01	0,0
Proteção social especial	*812,45*	*767,81*	*94,51*	*44,64*	*8,5*
Serviços de PSE de média complexidade	499,32	491,89	98,51	7,44	1,4
Serviços de PSE de alta complexidade	232,08	230,02	99,11	2,06	0,4
Estruturação da rede de serviços PSE	81,05	45,90	56,64	35,15	6,7
Funcionamento dos conselhos de Assistência Social	*8,32*	*7,05*	*84,78*	*1,27*	*0,2*
Apoio à organização, gestão e vigilância social do Suas	*182,61*	*177,80*	*97,37*	*4,81*	*0,9*
2) Bolsa Família	26.725,94	26.719,66	99,98	6,27	1,2
Transferência de renda (Lei nº 10.836, DE 2004)	26.155,89	26.155,89	100,00	-	0,0
Serviço de apoio à gestão descentralizada	529,14	529,14	100,00	0,00	0,0
Demais ações	40,91	34,64	84,67	6,27	1,2
3) Segurança Alimentar e Nutricional	2.182,27	1.826,81	83,71	355,45	67,7
Aquisição de alimentos – agricultura familiar	1.013,74	804,71	79,38	209,03	39,8
Acesso à água para consumo e produção de alimentos	643,00	572,85	89,09	70,15	13,4
Fomento às atividades produtivas rurais[1]	333,92	281,57	84,32	52,35	10,0
Demais ações	191,61	167,68	87,51	23,93	4,6
4) Educação Básica	808,08	808,06	100,00	0,02	0,0
Apoio à manutenção da educação infantil	808,08	808,06	100,00	0,02	0,0
5) Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	7,00	6,36	90,85	0,64	0,1
Proteção social – trabalho infantil	-	-	-	-	0,0
Bolsa para famílias – trabalho infantil	7,00	6,36	90,85	0,64	0,1
6) Programa de Gestão e Manutenção do MDS	257,68	228,11	88,53	29,57	5,6
7) Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais + encargos	873,09	848,89	97,23	24,20	4,6
8) Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	16,00	-	0,00	16,00	3,0
Total executado pelo MDS	**71.291,75**	**70.766,55**	**99,26**	**525,20**	**100,0**

Fonte: Siga Brasil.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] A partir de 2013, a ação 20GD – Fomento às atividades produtivas rurais foi transformada em 20GD – Fomento à produção e à estruturação produtiva dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares.

A análise dos serviços financiados pela União no âmbito do programa de Fortalecimento do Suas também apresentaram um nível de execução excelente: foram empenhados, por exemplo, 100% dos recursos autorizados referentes aos serviços de proteção social básica (PSB), 98,5% referentes aos serviços de proteção social especial (PSE) de média complexidade e 99,1% de alta complexidade. Entretanto, em relação à estruturação da rede de serviços, a tabela 4 aponta para um nível de execução mais baixo: 65% dos recursos autorizados para estruturação da rede de serviços da PSB foram empenhados, e na estruturação de serviços da PSE este percentual foi de 56%. Convém lembrar que, diferentemente da operacionalização dos benefícios monetários, a estruturação dos serviços organiza-se sob a lógica federativa, envolvendo, portanto, negociações, repasses, transferências etc. entre as três esferas de governo, o que por si implica maior complexidade de execução *vis à vis* às transferências federais diretas aos beneficiários.

Assim, do total de recursos não empenhados, que foi da ordem de R$ 525 milhões, 14,2% corresponderam às ações de estruturação da rede de PSB e PSE. Todavia, a maior parte de recursos não executados no MDS não está relacionada à política de assistência social, mas sim ao programa Segurança Alimentar e Nutricional: R$ 355 milhões, ou 67% da dotação autorizada não foi empenhada.[64]

4 TEMA EM DESTAQUE: 10 ANOS DO SUAS – AVANÇOS E DESAFIOS PARA A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Após uma década de construção e aprimoramentos, o Suas apresenta-se como sistema estratégico para a Política Nacional de Assistência Social. Nessa seção, será apresentado inicialmente um breve balanço dos avanços dos primeiros dez anos de construção dessa política e, em seguida, alguns desafios para a sua consolidação no contexto da proteção social brasileira.

4.1 Os avanços na institucionalidade, na gestão e na capilaridade do sistema

Desde 2004, assiste-se a uma importante expansão do arcabouço institucional-normativo que vem permitindo a construção de uma política de caráter nacional, estruturada sob um sistema único. Os esforços vão no claro sentido de efetivar o direito à assistência social, afastando-a do campo das ações voluntaristas e residuais, e reconhecendo a primazia da responsabilidade estatal, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988.

O novo modelo de assistência social começa a ser construído institucionalmente a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em 2003, a qual demandou um Sistema Único, operando em todo território,

64. Este programa não é acompanhado no presente capítulo, que tem como foco a Política de Assistência Social. Ele será tratado no capítulo de Desenvolvimento Rural.

conforme regra a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Em 2004, veio então a aprovação do texto da Política Nacional de Assistência Social (Pnas) e, em 2005, a publicação da Norma Operacional Básica (NOB) que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (Suas). A NOB-Suas constituiu um instrumento de regulação de conteúdos e definições da Pnas, disciplinando a operacionalização da gestão da Assistência Social (Ipea, 2014). Efetivamente, essas duas normativas constituíram o marco institucional para a construção de um novo modelo brasileiro de Assistência Social. Desde então, a política de assistência ganhou institucionalidade nos territórios, alcançando a população com serviços e programas, além da ampliação da efetividade dos benefícios (Colin; Jaccoud, 2013).

No ano de 2011, outro marco importante para a institucionalização do Suas foi a promulgação da Lei nº 12.435, conhecida como Lei do Suas. Com essa lei, o Suas foi inscrito na Loas, consolidando no texto legal a trajetória de estruturação da política de assistência social desde a aprovação da Pnas. Para além de formalizar no âmbito jurídico-legal, as modificações na Loas fortalecem a implementação do Suas, com efeitos práticos significativos para a operacionalização da política de assistência (Ipea, 2012).

Os avanços na institucionalidade na primeira década do Suas foram contínuos, trazendo referências importantes para a gestão descentralizada do sistema. No campo da gestão federativa, destacam-se os pactos de aprimoramento, pautados no estabelecimento de metas e resultados para as três esferas de governo; os pactos constituem instrumentos importante da gestão descentralizada, recentemente consolidados na NOB 2012, que buscou aperfeiçoar a gestão do Suas, reforçando as dimensões de planejamento bem como aperfeiçoando o formato do cofinanciamento.

No campo da gestão de recursos humanos, também ocorreram marcos importantes. Destaca-se a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB-RH), com diretrizes e responsabilidades no âmbito da gestão do trabalho na assistência social, sendo uma referência importante para a profissionalização na área. E, mais recentemente, cabe lembrar a instituição e implementação de um programa nacional de capacitação de trabalhadores do Suas: o Capacita Suas.

Visando a homogeneizar e a ampliar a oferta de serviços à população, foi estabelecida a padronização dos serviços socioassistenciais com a publicação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109/2009). Com a tipificação, cria-se uma identidade para os serviços assistenciais, uniformizando a oferta em todo território e melhorando a qualidade dos serviços no âmbito nacional.

Por sua vez, o monitoramento foi outro espaço de avanços importantes na construção do Suas, com a criação e o aprimoramento contínuo do Censo Suas. Essa é uma ferramenta que possibilita conhecer as unidades que ofertam serviços

e benefícios, bem como as estruturas de gestão e controle social, subsidiando assim, o planejamento das ações para o aperfeiçoamento do sistema.

A aprovação de uma Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a instituição de pactos de aprimoramento da gestão, o monitoramento por meio do Censo Suas são apenas alguns exemplos dos muitos avanços no campo da gestão.[65] Pode-se acrescentar ainda o aperfeiçoamento da certificação das entidades da rede privada e do seu conhecimento por meio da construção do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (Cneas). Em suma, a implementação do Suas nos seus primeiros dez anos priorizou sobretudo o adensamento da institucionalidade voltada à gestão.

A notável expansão dos Cras e Creas também é expressão importante desse processo de construção progressiva da Política Nacional de Assistência. A evolução no número de Cras no país, entre 2007 e 2014, foi de 3.893 unidades, representando uma taxa de crescimento de 92,8%. De acordo com o Censo Suas 2014, em 98,4% dos municípios brasileiros havia cobertura de Cras. Por sua vez, a taxa de crescimento da quantidade de Creas, de 2009 a 2014, foi de 97,7%, a despeito de, em números absolutos, representar apenas o acréscimo de 1.172 unidades. De modo que 97,2% municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes contam com cobertura de atendimento. Não obstante a notável expansão pelo território nacional nos últimos anos, convém lembrar, porém, que a cobertura de Creas ainda tem lacunas consideráveis nos municípios com menos de 20 mil habitantes, onde o desafio é a organização de uma oferta regionalizada que permita ampliar nesses municípios a cobertura dos serviços de média complexidade, a exemplo das medidas socioeducativas (PSC e LA) abordadas na seção 3.1. A despeito deste e de outros desafios, é indiscutível a capilaridade conquistada pelo Suas enquanto um sistema público de assistência social.

Assim, na recente trajetória de construção de uma política nacional de assistência social, assentada em padrão consistente de ofertas em todo o território nacional, foram priorizados simultaneamente o aprimoramento da gestão e a expansão das unidades públicas (Cras e Creas). O breve panorama apresentado nessa seção sugere expressivos avanços nessas duas dimensões rumo à consagração da assistência social enquanto política pública. Dez anos após a formação do Suas é visível a capilaridade das ações sociais, tanto em público alcançado, quanto em cobertura territorial das ofertas.[66] Contudo, há ainda desafios expressivos para a consolidação dessa política. Como pretende-se demonstrar na seção seguinte,

65. Esses e outros exemplos, como o aperfeiçoamento dos mecanismos da gestão integrada entre serviços e benefícios e da gestão financeira do Suas, foram abordados nas edições anteriores deste periódico.

66. Conforme demonstrado nas edições anteriores deste periódico.

há uma agenda significativa no campo dos resultados e da qualidade das ofertas que se colocam nessa nova etapa de consolidação da política de assistência social.

4.2 A qualidade dos serviços como desafio para os próximos anos

A maturidade alcançada pelo Suas após seus primeiros dez anos o coloca diante de uma nova fase de desenvolvimento. Se na sua primeira década o sistema primou pela estruturação de sua gestão e pela expansão de seus equipamentos no território nacional, com uma clara orientação para a cobertura da rede e a garantia do acesso, agora, preocupações com as entregas desse sistema ganham proeminência.[67]

A necessidade de visibilizar os resultados da assistência social, especialmente no que se refere aos serviços socioassistenciais, tem movimentado debates e mobilizado estudos. Alguns, contudo, resumem a discussão a uma apuração de eficiência e produtividade dos equipamentos numa visão estritamente econômica.[68] Tal perspectiva não só se mostra incoerente com a natureza do trabalho socioassistencial, como também negligencia princípios e diretrizes orientadoras da própria política, chegando a resultados bastante controversos, conforme discutido na seção 3.2.

Dados captados pelo Censo Suas e agregados no indicador de desenvolvimento dos Cras (IDcras) mostram que 39,2% dos Cras encontram-se nos níveis mais baixos de desenvolvimento quanto à oferta de serviços e articulação com outras áreas da política social (saúde e educação).[69] Contudo, essa questão não deve ser tomada como um sinal de ineficiência pura e simples. Afastada a possibilidade de reflexo da insuficiência de RH e/ou problemas da estrutura física, há que se considerar ainda a possibilidade de fraca compreensão do serviço, suas metodologias e objetivos como obstáculos a sua implementação. Ademais, não se devem desconsiderar as opções estratégicas das equipes dos Cras diante das demandas específicas do território onde atuam. Por fim, a questão não se resume a ofertar ou não determinado conjunto de serviços por alguns Cras. Tomando especificamente o caso do Paif, há tensões na prática do trabalho social com famílias até mesmo onde o Paif está formalmente presente (Tapajós e Quiroga, 2010; Jaccoud, 2015). Desse modo, a reflexão sobre resultados dos serviços socioassistenciais deve ir além de um enfoque quantitativo.

67. Reconhecer a prioridade da discussão qualitativa nessa nova fase de desenvolvimento do Suas não implica negar a existências de questões remanescentes no campo do acesso. Nesse sentido, cabe destacar a importância de: *i)* ampliar a cobertura populacional dos Cras, principalmente nas metrópoles e municípios de grande porte; *ii)* ampliar a cobertura aos indivíduos residentes em localidades de difícil acesso por meio de equipes volantes; *iii)* organizar a oferta regionalizada: ampliar a cobertura dos serviços de PSE de média complexidade nos municípios com menos de 20 mil habitantes. É importante destacar que essas questões foram contempladas na proposta para o PPA 2016-2019 enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, tendo sido cada um desses pontos traduzido em metas quantitativas.

68. Tal opção analítica conduz o trabalho realizado por técnicos do TCU em 2014, comentado na seção 3.2.

69. O levantamento mapeia apenas a oferta formal de serviços previstos para os Cras e Creas. Dado extraído do boletim da Vigilância Socioassistencial (julho/2015).

Aqui, entende-se o debate sobre os resultados sob a ótica de uma preocupação com a qualidade das ofertas socioassistenciais, no sentido de sua capacidade de responder às situações sociais às quais se destinam e afiançar as seguranças previstas na PNAS. Nesse sentido, compreende-se como estratégicas tanto a discussão de estruturação da rede socioassistencial e seus equipamentos, como também a de qualificação de alguns serviços, no que se refere a suas finalidades protetivas e estratégias. Isso porque discutir resultados pressupõe o entendimento pleno sobre o que se pretende alcançar por meio dos serviços ofertados.

4.2.1 Ampliação *versus* Estruturação da Rede Socioassistencial

O intenso processo de ampliação do Suas, notadamente por meio dos equipamentos públicos (Cras e Creas), permitiu uma significativa capilaridade do sistema, abrindo caminho para refletir sobre o grau de estruturação dessas unidades e de sua articulação com outras prestações tanto socioassistenciais quanto de outras políticas sociais. Ou seja, cabe indagar, em última instância, a qualidade da rede de atenção socioassistencial, tendo como perspectiva uma maior efetividade na garantia da proteção social.

Nesse sentido, é importante considerar a estrutura dos equipamentos públicos e particularmente a situação dos profissionais (vínculo e formação) que neles atuam para garantir as ofertas instituídas. Os dados do Censo Suas têm contribuído de modo relevante para o monitoramento da estruturação do sistema, por meio do IDCras e IDCreas – indicadores de desenvolvimento dos Cras e Creas – construídos a partir de informações levantadas anualmente pelo Censo. Embora tais indicadores apresentem melhoras consideráveis nos últimos anos,[70] eles também evidenciam a necessidade de mobilizar esforços para aprimorar a qualidade da oferta.

Segundo o Boletim da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2015), pouco mais de um terço dos Cras não alcançaram ainda um "nível de desenvolvimento aceitável".[71] Desse contingente, vale destacar, 26% apresenta um nível de desenvolvimento bastante baixo. No caso dos Creas, 40,7% das unidades não alcançam o nível médio (nível 3) na escala de desenvolvimento do IDCreas (que varia de 1 a 5), segundo dados do Censo Suas 2014.

Deficiências quanto à estrutura física e aos recursos humanos explicam em grande parte o baixo nível de desenvolvimento apresentado por algumas unidades. Ainda segundo informações do boletim da Vigilância Socioassistencial, um terço

70. Ver Relatórios de Gestão SNAS/MDS.

71. Isso significa que o índice dessas unidades é inferior a três, sendo que o IDCras varia de 1 a 5, sendo que o nível 5 representa a situação mais próxima dos padrões de qualidade desejáveis e o nível 1 representa a situação mais distante do padrão almejado. Três dimensões compõem o índice: "Estrutura física", "Recursos humanos" e "Serviços e Benefícios". Mais detalhes sobre o IDCras estão no boletim da Vigilância Socioassistencial: <http://goo.gl/SCqQhn>. Acesso em: 16 set. 2015.

dos Cras (32,8%) apresentam condições precárias à prestação de serviços de qualidade e somente 23,4% das unidades estão próximas dos padrões de qualidade desejáveis. De modo semelhante, os Creas também revelam fragilidades quanto à estrutura física: 35,2% estão em condições bastante ruins e apenas 11,4% apresentam plenas condições para o desenvolvimento dos serviços com qualidade.

Na dimensão de recursos humanos, também são constatadas insuficiências face às exigências mínimas estabelecidas para as equipes de referências das unidades.[72] A maioria dos Cras (65,4%) possui equipes minimamente estruturadas para a prestação de serviços socioassistenciais com qualidade. No entanto, em 34,5% das unidades não se observa tal condição, seja pela ausência ou insuficiência de profissionais específicos para o desenvolvimento do serviço (assistentes sociais e psicólogos), seja pela fragilidade do seu vínculo. A situação dos Creas é ainda mais complexa. Em menos da metade (42,3%), observa-se a presença de equipes de referência em pleno acordo com os requisitos mínimos para o desempenho das atividades.

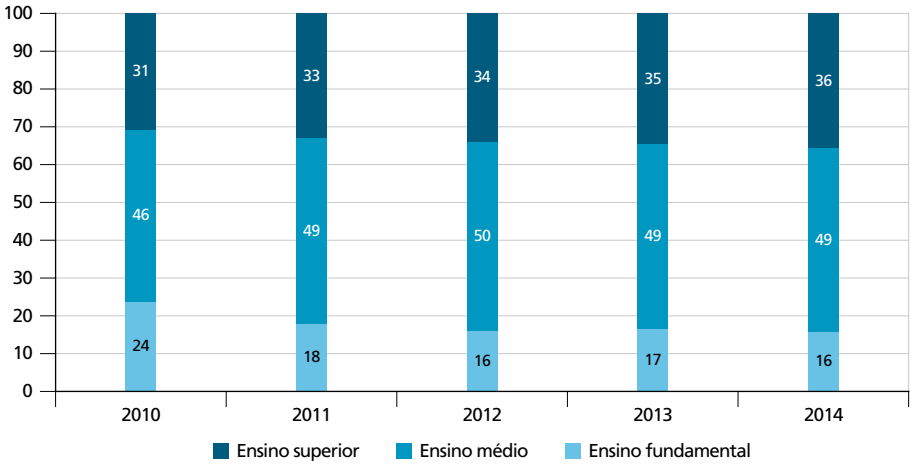
É importante lembrar que, nos últimos anos, junto com o crescimento do número de trabalhadores do Suas houve também melhora no nível de escolaridade desses profissionais. De acordo com informações do Censo, diminuiu a participação dos trabalhadores com ensino fundamental e aumentou a participação daqueles com nível médio e superior (gráfico 10). Contudo, o atendimento aos requisitos da NOB-RH envolve principalmente a contratação de profissionais de nível superior em quantidade adequada à prestação do serviço e com as formações específicas exigidas por ele.

E se, de modo geral, a escolaridade dos profissionais da assistência vem melhorando, cabe lembrar que permanecem disparidades regionais significativas quanto a esse quesito. Nas regiões Sul e Sudeste, a proporção de trabalhadores com nível superior é bem mais alta que no restante do país.

Outra dificuldade em relação à estruturação das equipes diz respeito ao vínculo de trabalho. Nota-se a dificuldade de contratação de profissionais com vínculos de trabalho mais estáveis e protegidos. Dados do Censo Suas mostram uma ligeira redução na participação de estatutários e celetistas *vis à vis* um aumento no percentual de trabalhadores com "outros vínculos", em que provavelmente estão as inserções laborais mais precárias.

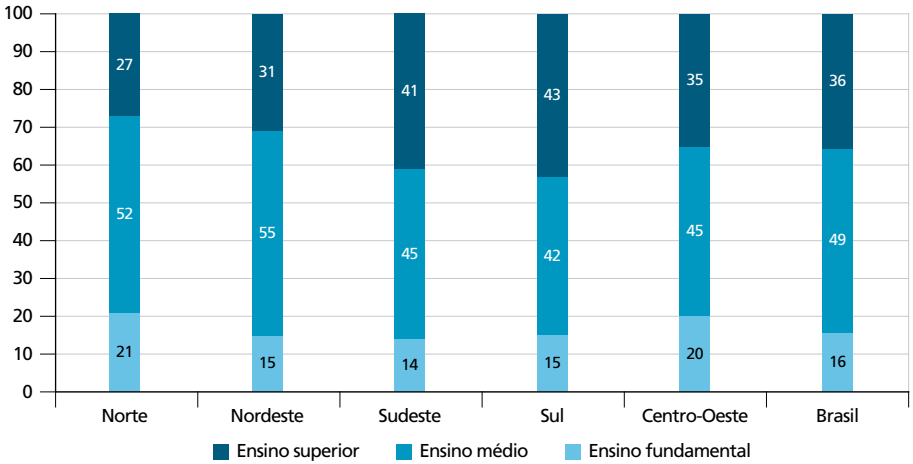
72. A dimensão Recursos Humanos do IDCras pretende avaliar a equipe de referência sob dois aspectos: se o seu tamanho é adequado ao porte da unidade e sua composição, tendo como parâmetro a Norma Operacional de Recursos Humanos (NOB-RH), que estabelece os quantitativos mínimos de profissionais de nível superior.

GRÁFICO 10
Trabalhadores municipais por nível de escolaridade, 2010-2014
(Em %)



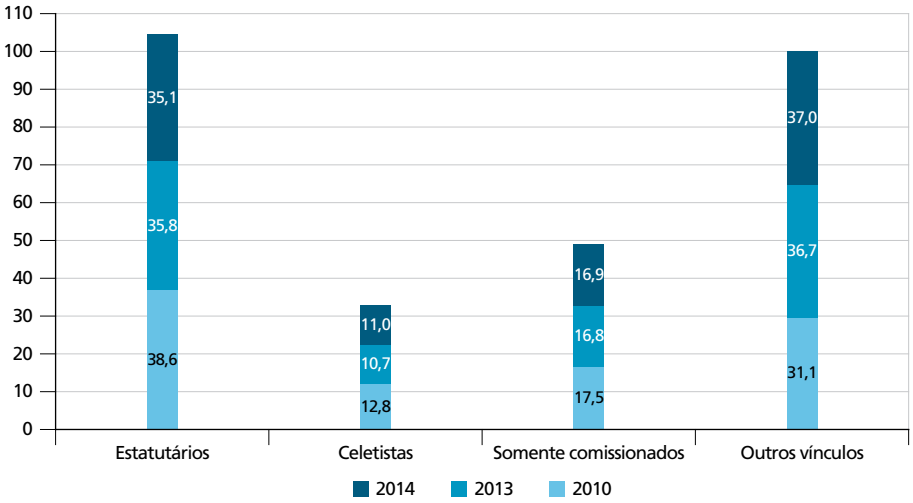
Fonte: MDS (IX Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do Suas. Dados do Censo Suas/MDS).

GRÁFICO 11
Trabalhadores por nível de escolaridade, porte e região 2014
(Em %)



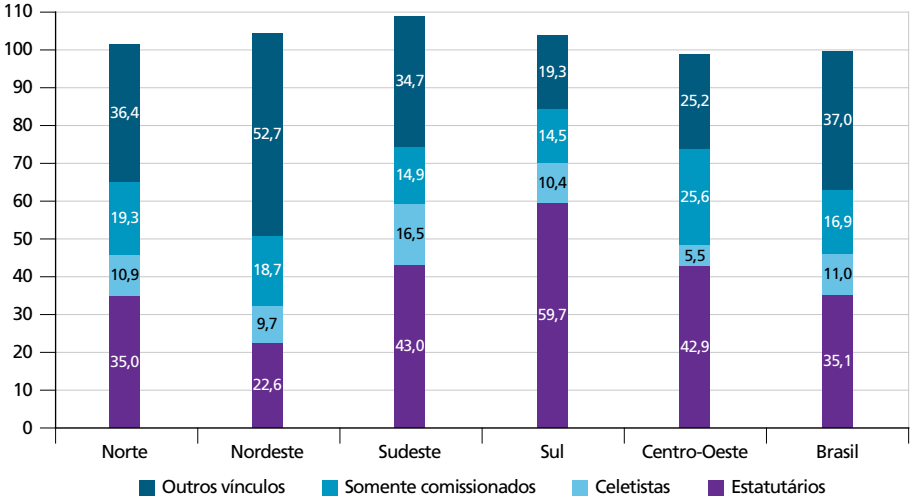
Fonte: MDS (IX Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do Suas. Dados do Censo Suas/MDS).

GRÁFICO 12
Trabalhadores municipais, por tipo de vínculo (2010-2014)



Fonte: MDS (IX Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do Suas. Dados do Censo Suas/MDS).

GRÁFICO 13
Trabalhadores, por tipo de vínculo e região (2014)



Fonte: MDS (IX Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do Suas. Dados do Censo Suas/MDS).

Novamente, percebem-se também desigualdades regionais expressivas quanto ao quesito vínculo dos trabalhadores. No Nordeste, o percentual de trabalhadores com "outros vínculos" (53%) é bem maior que a média nacional (37%), a qual já é

bastante significativa. Nessa região também há menor presença de trabalhadores estatutários e celetistas.

O desafio de estruturação das unidades Cras e Creas, provendo-as adequadamente de recursos humanos, esbarra em grande medida nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no padrão vigente de financiamento do Suas. Há muito se discutem os limites impostos pela LRF para a estruturação dos serviços públicos essenciais (saúde, educação, assistência), cuja execução depende essencialmente de pessoas.

No campo do financiamento do Suas, ocorreram avanços recentes importantes, mas os desafios de estruturação dos equipamentos e dos seus serviços sugerem a incontornável necessidade de aprimorar a corresponsabilidade federativa do custeio do sistema. Vale lembrar, nos últimos anos, a importância da possibilidade de uso dos recursos do cofinanciamento federal para pagamento de pessoal por parte dos municípios. Cabe lembrar também que o cofinanciamento estadual melhorou. Reduziu o percentual de municípios que não recebem nenhum cofinanciamento do estado e aumentou o percentual de municípios que recebem esse cofinanciamento via fundo a fundo, dando maior segurança e previsibilidade aos gestores. No entanto, cabe discutir ainda a participação de cada esfera no cofinanciamento do sistema, especialmente o cofinanciamento estadual.

Além da estruturação adequada dos equipamentos quanto aos recursos humanos, a qualidade dos serviços socioassistenciais relaciona-se também à arquitetura de uma rede de proteção que integre não apenas as ofertas assistenciais, mas também estas às proteções de outras políticas. Seja na prevenção do risco, seja no enfrentamento de situações concretas de desproteção e violações de direitos, a articulação entre as ofertas mostra-se como um componente estratégico para a efetividade da proteção social.

Não se trata de uma tarefa nova, tendo em vista as articulações decorrentes da gestão de condicionalidades do Bolsa Família pelas equipes municipais da assistência. Recentemente, essa aproximação foi intensificada com a instituição de metas municipais para acompanhar, pelo Paif, as famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão do benefício por descumprimento de condicionalidades.[73] O acompanhamento de situações concretas de vulnerabilidade – famílias que não conseguem garantir a frequência de seus filhos na escola ou manter seu calendário de vacinação em dia – tem desafiado as equipes da assistência na construção de estratégias junto às equipes da saúde e da educação na perspectiva da ampliação de direitos (Jaccoud, 2015).

73. Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013.

4.2.2 Finalidade protetiva: referência fundamental para discutir qualidade dos serviços no Suas

A institucionalidade recente da política nacional de assistência impõe a necessidade de refletir sobre questões adicionais quando se pensa na qualidade dos seus serviços. Conforme já destacaram Colin e Jaccoud (2013, p. 53), "*dada a juventude da política, construir uma identidade de conteúdo protetivo face a seus públicos e situações, associado a patamares de qualidade e a cobertura de atendimento ainda é um desafio expressivo*". Assim, dada a relativa juventude da política de assistência, a discussão de qualidade suscita preocupações além das deficiências técnicas e carências operacionais/institucionais de suas unidades físicas, acionando também uma reflexão sobre a finalidade protetiva dos serviços. Quais os efeitos da proteção socioassistencial? Quais são as aquisições dos usuários dos seus serviços?

Essas questões têm ganhado especial atenção diante da necessidade de visibilizar resultados da política para além da apresentação de dados de expansão da rede e de seus equipamentos, mobilizando debates e reflexões que sinalizam a importância estratégica desse tema no estágio atual do Suas.[74]

Adicionalmente, problemas na implementação de alguns serviços, como se verá adiante, também têm estimulado a rediscussão de finalidade protetiva em face das situações concretas de vulnerabilidade que a assistência propõe-se a enfrentar. Cabe frisar que essas questões desafiam principalmente o componente da proteção social básica, cuja preocupação com uma atuação preventiva introduziu uma dimensão nova no campo da política de assistência social frente sua tradicional atuação junto a públicos em situações concretas de violação de direitos.

A preocupação com uma identidade protetiva da assistência social conduz a análise dos seus serviços, a luz dos seus objetivos, situações às quais se destinam e metodologias e resultados esperados. Nesse sentido, destacam-se algumas questões em torno do trabalho social com famílias, especialmente diante do seu caráter obrigatório por meio das ofertas do Paif e Paefi nos Cras e Creas, respectivamente.

Para ilustrar algumas dificuldades, convém citar alguns problemas em relação ao Paif captadas por uma pesquisa do MDS em 2010 (Tapajós e Quiroga, 2010). A pesquisa constatou dificuldades de compreensão do serviço entre gestores e coordenadores, o qual muitas vezes é percebido apenas como "recurso advindo do governo federal". Constataram-se também problemas de compreensão da metodologia:

> Uma parte considerável dos gestores e coordenadores não possui uma compreensão clara da metodologia ou das metodologias adotadas no programa, e um número grande de técnicos desconhece o assunto. [...] 40% dos técnicos informaram não

74. Esse tema foi objeto de discussões no IX Encontro de Monitoramento e Vigilância do Suas, realizado pelo MDS em Brasília entre 29 e 31 de julho de 2015.

> seguir nenhuma diretriz metodológica em seu trabalho, e entre os que afirmaram seguir alguma (60%), há uma extensa variedade de termos e expressões pouco esclarecedoras sobre o desenvolvimento das atividades no Cras (Brasil, 2010, p. 88).

Até mesmo entre os usuários, convém destacar, a pesquisa indicou um limitado reconhecimento a respeito do papel do Paif, sugerindo a necessidade de aperfeiçoamentos das estratégias deste serviço.

Frente aos problemas de entendimento dos serviços pelos seus operadores e usuários, surgiram normativas e orientações técnicas com o objetivo de subsidiar a implementação dos serviços socioassistenciais. A tipificação nacional de serviços socioassistenciais (Resolução nº 109/2009) destaca-se nesse sentido pela definição do leque de serviços dos Suas, explicitando suas provisões, objetivos, situações atendidas e seguranças socioassistenciais a serem afiançadas. No mesmo processo de construção institucional, inserem-se as orientações técnicas para os Cras (2009), para o Paif (2012) e para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, entre outras.

Sabe-se, contudo, do longo percurso entre a definição normativa dos serviços e sua concretude, com cobertura e qualidade desejadas. Nesse processo, há que se destacar uma cultura prévia de atuação no campo assistencial, forjada ao longo de muitas décadas, a qual impõe constrangimentos adicionais à concretude de um novo padrão de atuação. O desafio aqui representado envolve superar estigmas e preconceitos em relação aos beneficiários e construir uma atuação na perspectiva do direito. Nesse sentido, vale destacar os esforços empreendidos na qualificação dos profissionais do sistema no âmbito do programa Capacita Suas.[75]

Aos esforços de normatização e capacitação empreendidos notadamente por parte da esfera federal, soma-se, ainda, no caso específico do trabalho social com famílias, a realização de estudos, pesquisas, oficinas nacionais e regionais promovidas pelo MDS,[76] que têm ampliado o conhecimento sobre as dificuldades em torno da condução do serviço. A discussão sobre o estágio de desenvolvimento do acompanhamento familiar tem apontado questões como insuficiência das equipes, dificuldades no entendimento e internalização dos princípios pelas equipes e a fragilidade da articulação intersetorial.

Portanto, a trajetória trilhada até aqui sugere que a consolidação das novas ofertas socioassistenciais, com os níveis desejados de uniformização e qualidade, esbarra em problemas diversos que vão desde a herança de padrões anteriores de

75. Até dezembro de 2014, o Capacita Suas já havia certificado 13.568 trabalhadores e 10.728 estavam em processo de capacitação (Brasil, 2015b).

76. Durante todo o ano de 2014, o MDS promoveu oficinas regionais e um seminário nacional sobre o tema *Trabalho Social com Famílias*, com a participação de profissionais, acadêmicos e gestores. A reflexão também tem sido enriquecida pelo desenvolvimento de estudos e pesquisas promovidos pela SNAS/MDS.

atuação até dificuldades relacionadas ao entendimento dos seus conteúdos, objetivos e metodologias por seus operadores, passando por insuficiências técnicas/operacionais.

As tensões que cercam o trabalho social com famílias no âmbito do sugerem, no entanto, que parte dos problemas de implementação podem ter origem nas próprias definições do serviço. Conforme sugere a pesquisa realizada por Jaccoud (2015), as dificuldades relacionam-se principalmente ao descompasso entre a proposta de intervenção do Paif (traduzida em seus objetivos e metodologia) e os problemas sociais que o serviço pretende enfrentar. Conforme abordado na seção 3.2, o Paif pretende atuar simultaneamente em duas dimensões distintas da vida social; de um lado, sobre os aspectos relacionais e subjetivos para reforçar os vínculos familiares e sociais e, de outro, buscando ampliar o acesso a oportunidades e o empoderamento das famílias. Além dos riscos implícitos a tal configuração – aos quais as estratégias do Paif devem se prevenir –, cabe lembrar que a melhoria efetiva das condições de vida das famílias atendidas envolve o desafio de tornar a estrutura de oportunidades permeáveis às famílias mais vulneráveis. Isso requer a construção de estratégias de integração entre os profissionais do Paif e das demais políticas.

Em suma, seja pela necessidade de explicitar os resultados, seja pelos desafios de implementação observados, afirma-se a premência de revisitar a definição de alguns serviços. Nesse processo, é fundamental confrontar o conteúdo desses serviços às desproteções às quais eles se destinam, bem como às seguranças sociais que eles visam propiciar. Merece especial atenção nesse processo, a definição da segurança relacionada ao desenvolvimento da autonomia, que comparece entre as aquisições previstas no desenvolvimento dos serviços de proteção social básica e cuja definição ancora-se em termos genéricos, não só de difícil conversão em resultados como também facilmente atribuíveis a conquistas proporcionadas pela cidadania social exercida no conjunto das políticas sociais.[77]

Essa questão é central para avançar na delimitação de um campo próprio da assistência, ou seja, sua "responsabilidade protetiva", consolidando sua inserção na matriz de proteção social. Aprofundar o entendimento sobre as situações que exigem a intervenção socioassistencial e quais estratégias devem ser mobilizadas para alcançar as aquisições previstas para seus serviços mostra-se assim uma tarefa desafiadora na próxima etapa de desenvolvimento do Suas.

77. Segundo a NOB/Suas 2005, a segurança de desenvolvimento da autonomia visa: "a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; c) conquista de maior graus de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes" (Brasil, 2005, p.88).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. P. P.; COSTA, L. F. A. O Benefício de prestação continuada (BPC) da política de assistência social no Brasil: sob o olhar de seus beneficiários. *In*: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA, 29., 2013; CONGRESSO ALAS CHILE – Crisis y Emergencias Sociales en America Latina, 29., 2013.

BATISTA, N. Política criminal com derramamento de sangue. *In*: **Revista Discursos Sediciosos**: crime, direito e sociedade, v. 5, n. 6, Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

BATISTA, A. S. *et al*. **Envelhecimento e dependência**: desafios para organização da proteção social. Brasília: MPS, SPPS, (Coleção Previdência Social, v. 28), 2008.

BAUMAN, Z. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BOLDT, Raphael. **Criminologia midiática**: do discurso punitivo à corrosão simbólica do garantismo. Curitiba: Juruá, 2013

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. **Diário Oficial da União,** Brasília, jun. 2011.

_____. Lei nº 8.069, de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 1990. Disponível em: <http://goo.gl/2TL8Cg>.

_____. Lei nº 10.216, de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. **Diário Oficial da União**, Brasília, abr. 2001. Disponível em: <http://goo.gl/6snYSl>.

_____. Lei nº 12.594, de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. **Diário Oficial da União**, Brasília, jan. 2012. Disponível em: < http://goo.gl/qBc3Kr>.

_____. Lei nº 8.069, de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 1990. Disponível em: <goo.gl/NSaUs>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas**. Brasília, 2005.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Relatório de Gestão 2014**. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/lqSQFt>.

_____. _____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, n. 22, Brasília, 2015b.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC (Serviço de MSE em Meio Aberto) **242ª** A**ssembleia Ordinária do Conanda**. Brasília, 2015.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas. Brasília: Brasil, 2011.

_____. _____. Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no **Diário Oficial da União**, em 28 de outubro de 2004.

BRITO, A.; FOGUEL, M.; KERSTENETZKY, C. **Afinal, qual a contribuição da política de valorização do salário-mínimo para a queda da desigualdade no Brasil?** Uma estimativa para o período 1995-2013. Cede, dez., 2015. (Texto para Discussão, n. 110).

CARRETEIRO, T. C. Sofrimentos sociais em debate. **Psicologia USP**, v. 14, n. 3, p. 57-72, jan. 2003.

CASTEL, R. **A gestão dos riscos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1987.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência Social e construção do Suas-balanço e perspectivas: o percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária. *In*: **Vinte anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

COPPETTI, C. S. L. ; CRISPIM, M. O processo de judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) – 2004-2014. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 39., Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Anpocs, 2015.

COSTA, P. V. *et al*. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil Sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T., FALCÃO, T., COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. 848 p.

COSTA, A. P. M. Projeto pensando o direito – relação entre o Sistema de Justiça e o Sistema Único de Assistência Social – Suas. *In*: OLIVINDO, K. A. F.; ALVES, S. M. C.; ALBUQUERQUE, S. A. **Olhares sobre o direito à assistência Social**. Brasília: Fiocruz; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015, p. 139-148.

GUEDES, G. R.; ARAÚJO, T. F. Impacto do aumento da cobertura do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC) sobre a pobreza e a desigualdade entre

o grupo de idosos e os elegíveis não atendidos. **Revista econômica do nordeste**, v.40, n.1, jan.-mar., 2009.

HOFFMAN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). *In:* CAMPELLO, T., NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013, p. 207-216.

_____. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, v. 8, n.1, p. 55-81, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <http://goo.gl/LeuFKj>. Acesso em: out. 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012. 228 p. (Série pesquisas do CEJ, v. 14).

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise (BPS). Brasília: Ipea, n. 20, 2012.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise (BPS). Ipea, n. 22, 2014.

_____. **Pnad 2009** – primeiras análises: distribuição de renda entre 1995 e 2009. Brasília: Ipea, 2010. (Comunicados do Ipea, n.63).

_____. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. *In*: BARROS, R. P. B.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente, v.1, Nota Técnica, cap. 8, p. 279-298. Brasília: Ipea, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SEPPIR – SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Situação da população negra por estado**. Brasília: Ipea, 2014.

JACCOUD, L. Famílias, território e intersetorialidade na agenda da proteção social brasileira. *In*: CONGRESSO ALACIP, 8., Peru. **Anais**... Alacip, 2015.

_____. Igualdade e Equidade na agenda da proteção social. *In*: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania**. Fundação Perseu Abramo, 2013a.

_____. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Brasília, Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1372).

_____. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 3, p. 291-307 jul.-set. 2013.

_____. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. Revista do Serviço Público Brasília v. 64, n. 3, p. 291-307 jul.-set., 2013b.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos**, n. 79, nov., 2007.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, 2011.

OLIVEIRA, P. R. de; KASSOUF, A. L. O benefício de prestação continuada destinado a idosos: uma análise a partir dos microdados da Pnad. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome. 1.ed. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, MDS, 2014, v. 3, p. 118-133.

OSORIO, R. G. Desigualdade e pobreza. *In*: CALIXTRE, A; VAZ, F. (Orgs.). **Pnad 2014 breves análises**. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica Ipea, n. 22).

OSORIO, R. G. *et al*. **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasilia: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.647).

PAIVA S. A. I.; RIBEIRO, M. A. As repercussões psicossociais do benefício de prestação continuada na vida no trabalho de pessoas com deficiência física. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 6, n. 1, São João Del-Rei, jan.-jul., 2011.

PASSOS, L. Programa Bolsa Família: mecanismo de promoção de direitos sociais fundamentais? **Bahia Análises e Dados**, Salvador, v. 24, n. 4, p. 611-624, out.-dez. 2014.

PAULO, M. A; WAJNMAN, S.; OLIVEIRA, A, M. A relação entre renda e composição domiciliar dos idosos no Brasil: um estudo sobre o impacto do recebimento do Benefício de Prestação Continuada. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 30, p. S25-S43, 2013.

PRESTES, C. R. S. **Resiliência em mulheres negras**: transmissão psíquica e pertencimentos. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ROCHA, S. O Declínio Sustentado da Desigualdade de Renda no Brasil (1997-2009). **Revista EconomiA**, v.13, n.3a, p.629–645, set.-dez., 2012.

SANTOS, I. A. A. **Direitos humanos e as práticas de racismo**. Brasília: Câmara, 2015.

SANTOS, W. R.; Deficiência e BPC: o que muda na vida das pessoas atendidas? **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16 (Supl. 1), p. 787-796, 2011.

SAWAIA, B. **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 1999.

SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças**: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

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

SILVA, E. R. A. GUERESI, S. **Adolescentes em conflito com a lei**: situação do atendimento institucional no Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2003. (Texto para Discussão n. 979).

SILVA, E. R. A.; OLIVEIRA, R. M. **O adolescente em conflito com a lei e o debate sobre a redução da maioridade penal**: esclarecimentos necessários. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica n. 20).

SILVA, N. L. A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 555-575, jul.-set. 2012.

SOARES, F. V. *et al*. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2, p. 87-129.

SOARES, F. V. *et al*. **Programas de transferências de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade e pobreza. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1228).

SOARES, S. S.D. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, 1166).

SOARES NETO, J. J. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 54, n. 24, p. 78-99, 2013.

SOUZA, P. H. G; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003-2011. *In:* CAMPELLO, T., NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013, p. 139-156.

SPOSATO, K. B. **Elementos para uma teoria da responsabilidade penal de adolescentes**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2011.

TAVARES, H. G. M. **Idade penal (maioridade) na legislação brasileira desde a colonização até o Código de 1969**. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 508, 27 nov. 2004. Disponível em: <http://goo.gl/vkzupp>. Acesso em: 28 jan. 2016.

TAPAJÓS, L.; QUIROGA, J. V. **Cadernos de Estudos,** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Introdução, v. 13, p. 12, 2010.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CAPÍTULO 3

SAÚDE

1 APRESENTAÇÃO

O período analisado nesta edição do Boletim de Políticas Sociais coloca em evidência pelo menos dois grandes macrodesafios à manutenção do Sistema Único de Saúde (SUS) e à efetiva consecução de seus princípios e diretrizes constitucionais. Esses desafios referem-se ao agravamento do subfinanciamento, em decorrência da desaceleração econômica e das medidas de ajuste sendo adotadas, e a investidas de setores dos poderes Legislativo e Executivo em questões relacionadas ao financiamento do sistema, à participação de capital estrangeiro na prestação de assistência à saúde e a outras propostas do Legislativo que podem minorar a garantia da saúde como um direito social e um dever do Estado. Assim, à luz da garantia constitucional de direito à saúde, analisa-se na seção 2, *Fatos relevantes,* como as mudanças recentes nos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que abrem as portas para a entrada do capital estrangeiro poderão potencializar os riscos de uma segmentação ainda maior do sistema de saúde e como o aumento da desvinculação de recursos da União poderá afetar o orçamento da seguridade social e colocar ainda mais pressão sobre o orçamento da saúde.

Os problemas de financiamento que afetam o SUS de modo geral, obviamente perpassam todas as áreas da atenção à saúde e, somados a problemas de gestão e regulação, continuam a criar óbices para a implementação das diversas políticas de atenção. Na seção 3 *Acompanhamento da política e dos programas*, esses problemas são explicitamente tratados[1] nas subseções que tratam da atenção básica, da atenção de média e alta complexidade, da assistência farmacêutica, da saúde suplementar, da gestão e do financiamento e execução orçamentário-financeira. As subseções *Assistência farmacêutica* e *Saúde suplementar* tratam adicionalmente de outro problema que afeta o sistema de saúde: a judicialização, enquanto a subseção *Gestão* traz também algumas questões de longo prazo a respeito do programa "Mais Médicos". A subseção que trata de financiamento chama atenção para a possibilidade de queda (nominal) nos gastos federais em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Essa diminuição será decorrente da nova regra instituída pela Emenda Constitucional nº 86, associada às previsões pouco otimistas de recuperação da receita corrente líquida, que servirá de base para definição do piso federal para a saúde a partir de 2016. Por fim, a subseção que trata da vigilância em saúde, enfatiza a existência de uma tríplice carga de doenças no Brasil: doenças infecciosas, crônicas não transmissíveis

1. Não necessariamente todos os problemas são tratados em cada subseção.

e causas externas. Estas últimas, com um alto índice de mortes por violência e por acidentes de trânsito, têm sido foco de políticas públicas articuladas entre o Ministério da Saúde (MS) e outras agências do governo.

Por fim, mas não menos importante, aproveitando que no período em análise houve a elaboração do Plano PluriAnual 2016-2019, o *Tema em destaque*, que fecha este capítulo, traz uma leitura dos mecanismos de planejamento do setor saúde, começando pelos instrumentos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, comum a todos os setores, e chegando aos instrumentos específicos do setor saúde. Conclui-se que há uma enorme complexidade normativa. Soma-se a isso a falta de conexão entre os processos de planejamento dos três níveis governamentais, que é uma das diretrizes previstas na Lei Orgânica da Saúde, e, como consequência, o caráter ascendente que o planejamento do SUS deveria ter, do nível municipal ao federal, não vem acontecendo.

2 FATOS RELEVANTES: O PÚBLICO E O PRIVADO NO SISTEMA DE SAÚDE E O SUS

O ano de 2015 iniciou-se colocando em evidência o embate público-privado na configuração do sistema de saúde e desafiando a sociedade brasileira a realizar uma escolha entre um sistema público universal, como preconizado pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), e um sistema com forte presença do setor privado, em que o acesso à assistência médico-hospitalar é condicionado pela inserção socioeconômica dos cidadãos e a atenção à saúde pode se converter em "mercadoria" submetida aos humores do mercado. Diversas proposições/medidas aprovadas neste ano enfraquecem o SUS, aumentam a desigualdade e a segmentação. Em outras palavras, esse embate envolve opção entre dois modelos de organização do sistema de saúde no país.

A CF/1988 inscreveu uma escolha. Os dispositivos constitucionais vigentes basearam-se na concepção de saúde que considera sua multideterminação, a reconhece como direito social universal e atribui ao Estado a responsabilidade de assegurar com integralidade o exercício desse direito. E o modelo de intervenção preconizado para a consecução desse objetivo determinou a integralidade da atenção e considerou o caráter federativo do Estado brasileiro ao propor a descentralização e a responsabilidade tripartite na oferta de ações e serviços.

Essa orientação está claramente expressa no texto constitucional – e nunca é demais rememorá-lo. O Capítulo II – Dos Direitos Sociais reconhece a saúde como direito social ao asseverar no

> Art. 6º: São direitos sociais a educação, a *saúde*, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso).

O Artigo 196, que integra o Título VII – Da Ordem Social, Capitulo II – Da Seguridade Social, Seção II – Da Saúde, sintetiza de forma clara os princípios orientadores:

> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A universalidade é expressa: *A saúde é direito de todos*. O dever do Estado e a responsabilidade de atender a sua multideterminação evidenciam-se na continuidade da frase: "e *dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas* que visem à redução do risco de doença e de outros agravos" e a integralidade da atenção fica demonstrada na determinação de que o Estado deve garantir "o acesso universal e igualitário *às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*" (grifos nossos).

Fundamental destacar, ainda, a determinação do Artigo 197, que destaca a natureza das ações e o papel regulamentador conferido ao Estado:

> Art. 197. *São de relevância pública as ações e serviços de saúde*, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua *regulamentação, fiscalização e controle,* devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (grifo nosso).

O Artigo 198 define os princípios que devem orientar a organização do sistema público, destacando o caráter tripartite da gestão, a integralidade da atenção ofertada e a democratização do processo decisório:

> Art.198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede *regionalizada e hierarquizada* e constituem um *sistema único,* organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
>
> I – *descentralização*, com direção única em cada esfera de governo;
>
> II – *atendimento integral*, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
>
> III – *participação da comunidade*. (grifos nossos).

O texto constitucional também autoriza e regula a participação do setor privado na provisão de assistência à saúde:

> Art. 199. A assistência à saúde *é livre à iniciativa privada*.
>
> § 1º – As instituições privadas poderão participar de forma *complementar* do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.
>
> § 2º *É vedada a destinação de recursos públicos* para auxílios ou subvenções *às instituições privadas com fins lucrativos*.

§ 3º *É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.* (grifos nossos).

Este é o marco constitucional. Estabelece a saúde como direito social universal cuja fruição está sob responsabilidade do Estado, por meio de um sistema público descentralizado, comprometido com a aplicação dos princípios de universalidade, integralidade e equidade, que assegure a todos os cidadãos as condições de acesso ao cuidado sempre que se fizer necessário, independente de renda ou condição de trabalho.

Na outra vertente, a saúde coloca-se como um bem de mercado, com ações operadas por um sistema organizado segundo sua lógica e o acesso subordinado à condição social do consumidor desse bem: renda, forma de inserção no mercado de trabalho, residência em locais de maior dinamismo econômico.

O embate entre essas duas vertentes, que já existia nas décadas anteriores e fora responsável por orientar a atuação do Estado nas décadas de 1970 e 1980, voltada para a priorização da oferta privada e marcada por fortes incentivos à constituição de redes de estabelecimentos privados fornecedores de serviços ao sistema de assistência médica previdenciário,[2] retorna na década de 1990 e intensifica-se em anos recentes.

Os segmentos privados fortaleceram-se, com a permanência/ampliação de subsídios fiscais sob a forma de renúncias e isenções, a ampla articulação com o Legislativo e a forte resistência ao papel regulador do Estado, sempre que este pretende estabelecer regras que possam significar limites aos interesses privados ou corporativos que atuam na área. O sistema de saúde ampliou-se marcado por crescente segmentação, que confere a uma parcela da população dupla cobertura: a taxa de cobertura de planos de assistência médica era, em junho de 2015, estimada em 26% no país, atingindo 38,5% no Sudeste (maior taxa). Essa cobertura, no entanto, está associada às condições do mercado formal de trabalho: 66,5% dos vínculos correspondem a planos coletivos empresariais. Em períodos de crise, o desemprego reduz a possibilidade de acesso, tal como ocorre com parcela expressiva dos que se aposentam.

As benesses concedidas ao sistema privado ocorreram simultâneas a um crescente subfinanciamento do sistema público, que repercutiu intensamente sobre a capacidade de oferta de ações e serviços de assistência médica oportunos e de qualidade pelo sistema público que se organizava. Estabelecimentos inadequados, com equipamentos e recursos humanos insuficientes e longas filas de espera passaram a compor a paisagem nos grandes centros urbanos, expressando a oferta

2. Nesse processo, teve papel proeminente o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974.

precária tanto em estabelecimentos públicos quanto em privados contratados. Em áreas remotas e de menor dinamismo econômico, a esses fatores somou-se a dificuldade de compor equipes com a presença do médico, inviabilizando a garantia da integralidade da atenção.

A insuficiência de investimentos alimentou a grande dependência do SUS da provisão privada de serviços, especialmente nas ações de média complexidade – e essa oferta de serviços concentra-se nos centros urbanos de maior porte. Dos 273 mil estabelecimentos de saúde, de todos os tipos, registrados pelo Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) em janeiro de 2015, 72,2% pertenciam à esfera privada. No caso de clínica especializada/ambulatório especializado, o percentual atingia 88,1%. Os últimos dados da pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes a 2009, já apontavam que apenas uma pequena parcela dos equipamentos existentes no país estava à época disponibilizada para os atendimentos pelo SUS, responsável por atender a mais de 70% da população. Isso ocorria desde os equipamentos mais simples, por métodos gráficos, como os eletroencefalógrafos e eletrocardiógrafos (55,6% disponíveis ao SUS), e assumia níveis preocupantes para equipamentos de tecnologia mais complexa, como ressonância magnética (30,1%), ultrassom doppler colorido (27,8%) ou tomógrafos (37,9%).

TABELA 1
Distribuição de alguns equipamentos disponíveis em estabelecimentos de saúde (2009)

Equipamentos	Equipamentos existentes			Disponíveis ao Sus	%
	Total	Públicos	Privados		
Mamógrafos com comando simples	3.296	474	2.822	1.357	41,2
Mamógrafos com estereotaxia	847	110	737	306	36,1
Ressonância magnética	1.199	69	1.130	361	30,1
Ultrassom doppler colorido	10.538	1.434	9.104	2.927	27,8
Tomógrafos	3.019	382	2.637	1.145	37,9
Endoscópio digestivo	7.529	1.670	5.859	2.972	39,5
Raio X até 100mA	5.899	1.829	4.070	3.225	54,7
Raio X mais de 500mA	2.735	737	1.998	1.451	53,1
Equipamentos por métodos gráficos[1]	28.662	10.831	17.831	15.941	55,6

Fonte: IBGE – Estatísticas da Saúde – Assistência Médico-Sanitária, 2009 (2010).
Nota: [1] Eletrocardiógrafos e eletroencefalógrafos.

Nos anos subsequentes, essa situação não se alterou significativamente. E, como agravante da desigualdade, a localização espacialmente concentrada dos equipamentos explica o fato de que estejam indisponíveis para o SUS: 67,2% do total dos equipamentos de diagnóstico através de imagem existentes no país em janeiro

de 2015 concentravam-se nas regiões Sudeste e Sul, fato que se reproduzia também, embora com menor intensidade, com os equipamentos pertencentes à esfera pública. A tabela 2 apresenta a distribuição regional de alguns desses equipamentos.

TABELA 2
Distribuição regional de equipamentos selecionados (jan./2015)

Equipamentos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	**Total**
Mamógrafos com comando simples	172	839	1.927	597	296	**3.831**
Mamógrafos com estereotaxia	54	202	397	142	78	**873**
Raio X até 100mA	453	1.397	4.010	1.131	689	**7.680**
Raio X mais de 500mA	213	627	1.558	629	344	**3.371**
Tomógrafo computadorizado	213	675	1.854	657	346	**3.745**
Ressonância magnética	95	277	946	340	157	**1.815**
Ultrassom doppler colorido	639	2.312	6.130	2.033	1.064	**12.178**
Mamógrafo computadorizado	40	142	164	69	56	**471**
Endoscópio digestivo	554	2.275	5.507	1.817	877	**11.030**
Eletrocardiógrafo	1.476	6.620	20.591	5.429	2.415	**36.531**
Eletroencefalógrafo	198	822	2.365	742	400	**4.527**

Fonte: CNES (s.d.).
Elaboração dos autores.

Essa concentração resulta em intensa desigualdade inter-regional na disponibilidade de equipamentos para oferecer atendimento à população, como exemplifica a tabela 3: em 2012, enquanto na região Sudeste existiam 721 aparelhos de ressonância magnética e 12.667 ultrassonógrafos por 100 mil habitantes, na região Norte, eram apenas, respectivamente, 73 e 1.580 por 100 mil habitantes. Se considerarmos a distribuição espacial da população nas regiões e que o acesso se correlaciona à distância a ser percorrida para alcançar os equipamentos disponíveis, esse indicador reflete desigualdade ainda maior.

TABELA 3
Número de equipamentos de imagem por habitante (2012)

Equipamentos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	**Total**
Mamógrafos	192	821	2.216	672	350	**4.251**
Ressonância magnética	73	199	721	245	109	**1.347**
Tomógrafos	162	521	1.572	536	266	**3.057**
Ultrassonógrafos	1.580	6.319	12.667	4.419	2.393	**27.378**

Fonte: CNES ([s.d.]).

Mesmo enfrentando essas dificuldades, o SUS consolidou-se como um sistema que é apontado – por organismos internacionais e especialistas em avaliação de

sistemas de saúde[3] – como modelo em uma série de áreas da atenção à saúde, que incluem a vigilância epidemiológica, a vigilância sanitária, algumas ações preventivas (como a vacinação e o combate ao tabagismo), o tratamento de AIDS, os transplantes e algumas cirurgias complexas, a garantia de acesso a medicamentos de alto custo para portadores de doenças raras, entre outras. Nessas áreas, realiza cobertura universal. Também consegue assegurar cobertura em assistência médico-hospitalar a 72% da população brasileira que dele depende exclusivamente (IBGE, 2015a). O modelo de atenção básica centrado na Estratégia de Saúde da Família promoveu a expansão da cobertura por ações de atenção básica, intensificada após o início do Programa Mais Médicos, e alcançou segmentos populacionais cujo acesso era até então praticamente inexistente, como as populações ribeirinhas, indígenas e quilombolas. Mesmo os 28% que têm algum plano de saúde, como referido anteriormente, beneficiam-se das ações de Vigilância Sanitária, do controle e vigilância epidemiológica e utilizam os serviços do SUS para atendimentos de emergência, por meio do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), assim como para obtenção de medicamentos, partos, realização de exames mais complexos, tratamento de pacientes sob cuidados prolongados e tratamentos em reabilitação – seja porque não existe oferta privada nos locais onde residem, seja porque as estratégias de microrregulação dos planos de saúde dificultam o acesso de seus beneficiários a determinados procedimentos. Esses avanços na cobertura refletiram-se nos indicadores de saúde e têm alcançado reconhecimento internacional. Para o Unicef, o Brasil é uma das nações que têm se destacado por reduzir a mortalidade infantil: entre 1990 e 2012, a taxa de mortalidade infantil caiu 68,4%, chegando a 14,9 mortes para cada mil nascidos vivos, taxa bastante próxima do nível considerado aceitável pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que é de dez mortes por mil nascidos vivos.[4]

Mas há outras dimensões da ação do SUS que merecem referência. Sua importância como espaço gerador de empregos qualificados é uma delas: pesquisa recente do IBGE, a Munic,[5] mostra que em 2014, entre os 6,2 milhões de servidores públicos municipais, cerca de 1,6 milhão (25,8%) trabalhavam na área da saúde. Uma expansão do emprego que ultrapassa os grandes centros urbanos de maior dinamismo econômico e espalha-se por 5.570 municípios, em todas as regiões do país. O conjunto das atividades da cadeia produtiva da saúde, que movimenta um volume de recursos superior a 6% do produto interno bruto (PIB), representa, em termos de empregos diretos e indiretos, cerca de 7,5 milhões de

3. Ver Unicef – ECA 25 anos. Disponível em: <http://goo.gl/OSQ3Xm>; Rede Globo de Televisão – Sistema público de saúde é referência mundial em cirurgias complexas e transplantes. Disponível em: <http://goo.gl/Jlwd0R>. Acesso em: 8 out. 2015.

4. Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) – ECA 25 anos – Avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil. Disponível em: <http://goo.gl/909ahM>. Acesso em: 16 out. 2015.

5. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. – Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 126p. Disponível em: <http://goo.gl/Z79wxM>. Acesso em: 15 set. 2015.

trabalhadores, inseridos predominantemente em atividades intensivas em conhecimento (Brasil, 2007a) – e o SUS, por seu papel central no sistema de proteção social brasileiro é, por certo, elemento relevante para explicar essa dimensão.

Mesmo reconhecendo toda a dificuldade de construção de rede qualificada, não têm sido pequenos os esforços para superação de dificuldades e limites, com resultados nem sempre percebidos. Um exemplo disso é evidenciado por pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br),[6] que investiga a adoção das tecnologias de informação e comunicação (TIC) nos estabelecimentos de saúde e a apropriação desses recursos pelos profissionais do setor e que destaca iniciativas de saúde a distância nos estabelecimentos públicos. Os resultados apontam que o uso das TIC para prover iniciativas de saúde a distância, conhecido como telessaúde, aparece com maior destaque entre os estabelecimentos públicos de saúde. Ações de educação a distância estão disponíveis em 27% dos estabelecimentos de saúde com acesso à internet – entre os estabelecimentos públicos, essa proporção chega a 41%. Atividades de pesquisa a distância são realizadas por 20% dos estabelecimentos, percentual que é maior entre os estabelecimentos públicos (28%). Ainda entre os estabelecimentos com internet, 21% participam de alguma rede de telessaúde. No setor público, o percentual de participantes de alguma rede chega a 37%, enquanto apenas 8% dos privados o fazem.

E todas essas conquistas ocorreram apesar do indiscutível subfinanciamento do sistema. Enquanto na saúde supletiva o gasto assistencial correspondia, em 2012, a R$ 1.672,00 *per capita*[7] (o que na verdade, significa "por beneficiário" e deve corresponder a um valor *per capita* maior, se considerada a múltipla cobertura a uma mesma pessoa), o gasto público *per capita*, considerados os aportes das três esferas de governo, era de R$ 903,52. Países com sistemas públicos universais apresentam um gasto público *per capita* muito superior ao do Brasil, como pode ser visto na tabela 4. Na Inglaterra, o gasto público *per capita* corresponde a 84% do gasto *per capita* total. E mesmo os Estados Unidos da América, onde a atenção à saúde é eminentemente privada e considerada modelo de mercantilização, o gasto público *per capita* é cerca de seis vezes superior ao do Brasil e representa percentual similar do gasto total. E, se quisermos olhar apenas para o Cone Sul americano, veremos que Uruguai e Argentina realizam gastos públicos significativamente superiores.

6. Comitê Gestor da Internet no Brasil. TIC Saúde 2014. http://www.cgi.br. Informação sobre resultados da pesquisa disponível em: <http://goo.gl/kwj0oR>. Acesso em: 10 set. 2015.

7. ANS – <www.ans.gov.br>. Acesso em: set. 2015.

TABELA 4
Gasto total *per capita* e gasto público *per capita* com saúde em países selecionados (2013)

País	Gasto total *per capita* (dólar internacional PPP[1])	Gasto público *per capita* (dólar internacional PPP[1])	Gasto público (%)
Estados Unidos	9.146	4.307	47
Alemanha	4.812	3.696	77
Canadá	4.759	3.322	70
França	4.334	3.360	78
Inglaterra	3.311	2.766	84
Espanha	2.846	2.004	70
Portugal	2.508	1.622	65
Brasil	**1.454**	**701**	**48**
Argentina	1.725	1.167	68
Chile	1.678	795	47
Uruguai	1.715	1.203	70

Fonte: Organização Mundial de Saúde, ([s.d.]).
Nota: [1] Paridade do poder de compra.

É nesse quadro de subfinanciamento, associado a complexas relações interfederativas[8] e críticos embates com os interesses privados, que o SUS enfrenta os desafios postos pelo quadro epidemiológico e demográfico em acelerada mudança, com o crescimento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), a elevada incidência de doenças transmissíveis, como a dengue e a febre Chicungunha, as sobrecargas decorrentes de causas externas, especialmente as decorrentes de violência urbana, como acidentes de trânsito e homicídios.

Em síntese, em um país continental e com elevados níveis de desigualdade como o Brasil, a existência de um sistema universal de saúde, de caráter descentralizado e participativo, exerce indiscutível papel na desconcentração espacial dos recursos, na redução das desigualdades sociais e regionais, na desconcentração da renda, na democratização do acesso ao fundo público e na democratização de processos decisórios – dimensões que não se inscrevem na lógica mercantil.

No entanto, o Legislativo brasileiro não parece sensibilizado pela necessidade de fortalecer o sistema público de saúde e garantir o exercício do direito à saúde e tem se esmerado em aprovar medidas que privilegiam o segmento privado e agudizam os problemas do SUS.

A Emenda Constitucional nº 86 (EC86/2015), promulgada em 17 de março de 2015, decorrente da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 358/2013, que instituía o chamado Orçamento Impositivo, regulamentando o

8. Para mais informações, ver Ipea (2013; 2015).

aporte e execução de emendas parlamentares pela Câmara dos Deputados, incorporou dispositivo (estranho ao objeto da lei, ressalte-se) que constitucionalizou a regra de financiamento federal ao SUS – antes feita por lei complementar, que já exige um quórum diferenciado, dificultando assim sua alteração – e o fez estabelecendo em 15% da receita corrente líquida (RCL), percentual a ser alcançado em cinco parcelas anuais entre 2016 e 2020, o aporte federal ao financiamento do SUS. Como agravante, determinou que os aportes custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (*royalties*), "serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal" (piso federal). Pela Lei nº 12.858, aprovada em 2012, esses recursos não deveriam integrar o piso do financiamento federal da saúde, seriam recursos adicionais. Essa regra resulta em valor substancialmente menor que o previsto em projeto de lei de iniciativa popular – conhecido como Saúde + 10 – que tramitava na Câmara e preconizava 10% da receita corrente bruta (RCB), equivalente a 18% da RCL.

Em 2014, quando da apreciação de medida provisória[9] que alterava a legislação tributária federal, o Congresso aprovou a introdução de emenda (também estranha ao objeto da lei), que favorecia os planos de saúde, concedendo-lhes anistia às multas expedidas pela ANS por infrações como negativa de procedimentos de laboratórios, de exames e de consulta e demora em atendimento aos milhões de usuários de todo o país e estabelecendo regra em que a multa converter-se-ia em medida inócua. Felizmente, o artigo foi vetado pela presidente da República em 14 de maio de 2014, com a justificativa de que a

> medida reduziria substancialmente o valor das penalidades aplicadas, com risco de incentivo à prestação inadequada de serviço de saúde. Além disso, o dispositivo enfraqueceria a atuação da ANS, causando desequilíbrio regulatório.[10]

Em dezembro de 2014 mais uma inserção do Congresso foi aprovada. Por ocasião da apreciação do projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 656/2014, que modificava legislação tributária, o Congresso incluiu e aprovou o Capítulo XVII – Da abertura ao capital estrangeiro na oferta de serviços de saúde. Convertido na Lei nº 1.3097/2015, o dispositivo incluído promove modificação na Lei nº 8.080/1990 e determina a abertura indiscriminada à participação direta ou indireta, inclusive controle, de empresas ou de capital estrangeiro na assistência à saúde. Sua constitucionalidade vem sendo arguida, uma vez que o dispositivo da lei alterado pela nova redação reproduzia determinação do Artigo199, § 3º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece: "É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde

9. Medida Provisória nº 627/2013, convertida em Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.
10. Mensagem de veto. Disponível em: <https://goo.gl/1cBlrR>. Acesso em: 4 dez. 2015.

no País, salvo *nos casos previstos em lei*"[11] (grifo nosso), indicando que a abertura poderia existir, mas não de forma indiscriminada, devendo ser em áreas e para atividades especificadas na lei, o que não ocorreu.

Outra proposta de emenda constitucional em tramitação no Congresso pretende a conversão do direito social universal à saúde em direito trabalhista, descaracterizando a saúde como um dever do Estado. Ao anular o dispositivo constitucional de 1988, que assegura que a saúde é direito de todos e dever do Estado, transforma o SUS em sistema complementar ao sistema privado. Essa proposta de Emenda – a PEC nº 451, de 2014, de autoria do deputado Eduardo Cunha – altera o Artigo 7º da Constituição, inserindo novo inciso, o XXXV, pelo qual todos os empregadores brasileiros ficam obrigados a garantir aos seus empregados serviços de assistência à saúde. Atende assim a expectativas do setor de planos e seguros de saúde, que teriam assegurada a ampliação de seu mercado – e que, não por acaso, são grandes financiadores de campanhas eleitorais do autor da proposta.

Medidas do Executivo também vem atingindo fortemente o SUS. No âmbito do ajuste fiscal, os cortes orçamentários alcançam o já insuficiente orçamento do MS. O quadro deverá ser agravado por medida que incidirá sobre a disponibilidade de receitas do orçamento da seguridade social decorrente da proposta de ampliação do percentual de desvinculação de receitas da União (DRU) que integra "pacote" do ajuste. A PEC nº 87/2015 altera o Artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e determina que

> são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, *até 31 de dezembro de 2023, trinta por cento* da arrecadação da União relativa às contribuições sociais (...) *já instituídas ou que vierem a ser criadas* até a referida data (grifos nossos).

A proposta não apenas prorroga a DRU, instituída em 1994: aumenta o percentual de desvinculação de 20% para 30% da receita auferida com as contribuições sociais, contribuições econômicas, os recursos destinados aos fundos constitucionais de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as taxas e as compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos e minerais. Excetua da desvinculação apenas a arrecadação da contribuição social sobre o salário-educação, a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural e as transferências aos estados, Distrito Federal (DF) e municípios relativas à participação na exploração de recursos hídricos e minerais previstas no § 1º do Artigo 20 da Constituição. E, como incide sobre as contribuições "já instituídas ou que vierem a ser criadas", o dispositivo constitucional concederá ao Tesouro liberdade para utilizar 30% da arrecadação da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF),

11. Constituição Federal 1988, Artigo199, § 3º. Disponível em: <http://goo.gl/c7bDAS>.

caso o governo consiga sua aprovação. E, desde sua aprovação há mais de 20 anos, o principal destino dos recursos liberados pela DRU tem sido o pagamento de juros. Em novembro de 2015, durante audiência na Câmara dos Deputados, o Ministro da Fazenda defendeu a extensão do mecanismo para governos estaduais e prefeituras. Os governos subnacionais já se encontram com receitas reduzidas em decorrência da crise econômica e, dependendo de seu alcance, essa medida poderia agravar o impacto sobre o financiamento do SUS, dado o peso que os aportes municipais, acima da vinculação mínima, têm atualmente no financiamento do sistema.

Fragilizar o SUS corresponde a fortalecer o sistema privado. A realização da 15ª Conferência Nacional de Saúde, prevista para a primeira semana de dezembro de 2015, será oportunidade para que a sociedade brasileira amplie o debate, permitindo trazer à discussão elementos para que manifeste sua escolha.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Acompanhamento da Política Nacional da Atenção Básica

Melhorar o acesso e a qualidade da assistência à saúde, inclusive a atenção básica, tem sido um dos principais objetivos do governo federal conforme explicitado no último Plano PluriAnual 2012-2015 (PPA 2012-2015).[12] Para a solução dos problemas de acesso e qualidade, o MS vem criando e alterando programas e políticas com a justificativa de melhorar a atenção básica à saúde no sistema – porta preferencial de entrada do SUS.

Entre as principais alterações de políticas e programas no período de 2012 a 2015, ganharam destaque o programa de requalificação de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e a expansão da Estratégia de Saúde da Família (ESF) impulsionada, principalmente, pelo lançamento do Programa Mais Médicos (PMM),[13] no seu componente Projeto Mais Médicos para o Brasil (PMMB).

3.1.1 Requalificação de UBS

O programa de construção, ampliação e reforma de UBS, denominado de programa de requalificação de UBS, lançado em 2009,[14] ampliado em 2011[15] e reformulado em 2013,[16] tem por objetivo melhorar a estrutura física das UBS a fim de prover infraestrutura adequada às equipes de atenção básica (EAB) e aos usuários do SUS.

12. Brasil (2015a) e Brasil (2012a).

13. O PMM é dividido em dois componentes. O primeiro foi denominado de Projeto Mais Médicos para o Brasil que visa a prover de forma imediata médicos em áreas carentes e de difícil retenção. O segundo componente tem por objetivos, entre outros, aumentar o número de vagas de graduação e distribuí-las melhor, aumentar o número de vagas em residência médica e novos parâmetros de formação do médico no país.

14. Portaria nº 2.226, de 18 de setembro de 2009.

15. Portaria nº 2.206, de 14 de setembro de 2011, e Portaria nº 2.394, de 11 de outubro de 2011.

16. Portarias nºs 339, 340 e 341, de 4 de março de 2013.

Em dezembro de 2014, existiam 24.874 propostas de obras vigentes[17] orçadas em R$ 5,215 bilhões. O total de obras concluídas[18] era de 8.954 para dezembro de 2014. Esse resultado indica que apenas 36% de todas as obras poderiam ser consideradas aptas a funcionar. Para o início do funcionamento de uma UBS, há requisitos fundamentais dos projetos de estabelecimentos de saúde que devem ser previstos desde o seu começo, mas que não vem sendo cumpridos.

A impossibilidade de começarem a funcionar como estabelecimento de saúde, devido ao não cumprimento dos padrões exigidos pela vigilância sanitária, é apontada por relatório divulgado pelo Tribunal de Contas da União (TCU),[19] como uma das principais fragilidades dos investimentos em UBS. Obras estão sendo iniciadas sem mesmo terem a liberação do órgão local de vigilância sanitária. Além disso, o relatório aponta como uma das causas da existência de quantidade significativa de projetos inadequados e de qualidade deficiente a modalidade de repasse de recursos utilizada pelo MS nesse programa – as transferências fundo a fundo.

A transferência fundo a fundo não impõe, *a priori*, uma análise minuciosa dos projetos por parte do MS, ou seja, as parcelas do incentivo financeiro são liberadas à medida que o gestor local cumpre as exigências da normatização do programa. Para o MS, a aprovação dos projetos em relação às normas de vigilância sanitária é de responsabilidade dos gestores locais. Todavia, o TCU possui entendimento diferente. Por serem recursos federais, a União deveria ser corresponsabilizada pelo não funcionamento efetivo das UBS. Uma das determinações proferidas pelo tribunal é a de que, de agora em diante, as transferências voluntárias, modalidade na qual se encaixam esses incentivos financeiros para investimento, sejam feitas por meio de convênio. O tribunal também vem exigindo que o MS tenha um maior controle sobre as obras já autorizadas.

3.1.2 Expansão da estratégia Saúde da Família (eSF)

A estratégia Saúde da Família (eSF) é o modelo de organização da atenção básica (AB) priorizado pelo governo federal e vem recebendo, desde julho de 2013, um incentivo federal adicional para a expansão da sua cobertura: os médicos do PMMB.

No gráfico 1, é possível observar a expansão da eSF a partir dos dados de cobertura mensal disponibilizados[20] pelo MS. No lado esquerdo do gráfico, apresenta-se o número de Equipes de Saúde da Família (ESF) implantadas e, no lado direito,

17. Em Brasil (2015a) não existe definição do que sejam "obras vigentes", mas entende-se que o conceito engloba pelo menos um dos quatro estágios de obra definidos pelo MPOG, a saber: *i)* ação preparatória; *ii)* em licitação; *iii)* em execução; *iv)* obra concluída.

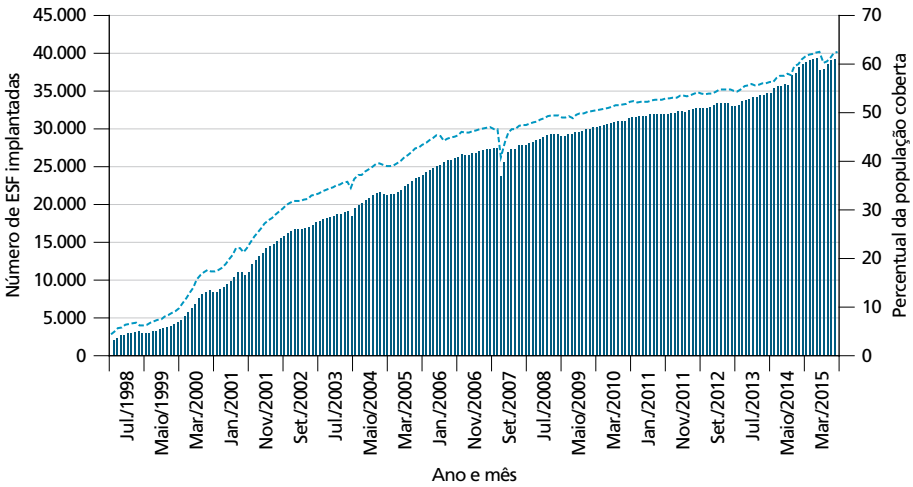
18. Obras concluídas são obras de construção de UBS que inseriram atestado de conclusão no Sismob. Obras de reforma e ampliação de UBS são aquelas que inseriram a ordem de início de serviço e que estão com o percentual de execução igual a 100%.

19. Brasil (2015b).

20. Esses dados estão disponíveis em: <http://goo.gl/4lRTVK>. Acesso em: 19 ago. 2015.

o percentual estimado da população coberta[21] por essa estratégia. Mesmo antes do PMMB, percebia-se um crescimento gradual no número de equipes, com algumas oscilações. Com o PMMB, percebe-se que o número de equipes implantadas saltou de 34.185 (julho de 2013) para 39.308 (janeiro de 2015), sendo o último dado disponível, junho de 2015, de 39.227 equipes. Embora o número de médicos divulgados pelo programa seja da ordem de 14.000,[22] o total de novas equipes ficou, em aproximadamente, 5.000 (período entre julho de 2013 e junho de 2015). [23]

GRÁFICO 1
Número de ESF e cobertura estimada da população



Fonte: Portal da Saúde, 2015.

Apesar de não poderem substituir os médicos que já compunham as equipes de atenção básica[24] pelos participantes do PMMB e não poderem diminuir o número de equipes,[25] uma das explicações da diferença entre o número da entrada de médicos pelo programa e o número de novas equipes está relacionada às substituições dos médicos por uma série de razões que não necessariamente infringem

21. A estimativa de cobertura considera que cada equipe tenha sob sua responsabilidade 3.450 pessoas.

22. Número divulgado pelo site oficial do programa, excluindo-se as 4.139 vagas preenchidas em julho de 2015. Disponível em: <http://maismedicos.gov.br/>. Acesso em: 19 ago. 2015.

23. Comparando-se os dados do gráfico 1 com os da Pesquisa Nacional de Saúde 2013 (IBGE, 2015a), encontrou-se uma taxa de cobertura domiciliar de 53,4% da eSF e de cobertura de 56,2% de pessoas moradoras em domicílios particulares permanentes cadastrados em uma Unidade de Saúde da Família. Em termos de pessoas cobertas, a taxa parece próxima da cobertura estimada pelo MS em julho de 2013, uma vez que a semana de referência da PNS 2013 foi entre 20 e 27 de julho.

24. A inserção dos médicos do PMMB dar-se-á em equipes de atenção básica nas modalidades previstas na Política Nacional de Atenção Básica, nos termos da Portaria nº 2.488/GM/MS, de 21 de outubro de 2011, em regiões prioritárias para o SUS, respeitando-se os critérios de distribuição estabelecidos neste projeto.

25. Artigo 11 da Portaria Interministerial nº 1.369, de 8 de julho de 2013.

a legalidade. Prefeitos preferindo médicos do programa em vez de contratarem diretamente porque médicos do PMMB custam menos para eles; prefeitos trocando médicos que não cumpriam carga horária total por profissionais que passam a fixar moradia no município; médicos preferindo aderir ao programa por encontrarem maior estabilidade no pagamento da bolsa do que quando estavam contratados diretamente pelo município; médicos recém-graduados trocando posto de trabalho sem vantagens adicionais e com interesse em receberem pontuação extra para a candidatura em programas de residência; entre outros. O programa também não excluiu a possibilidade de existir mais de um médico por equipe. Há também questões relativas ao preenchimento correto do sistema por parte dos gestores locais, mas esses são os dados oficiais a que se têm acesso.

Segundo a cronologia do programa,[26] a última etapa de convocação de médicos foi finalizada em julho de 2015 e como os dados de cobertura por ESF vão até junho de 2015, espera-se um crescimento ainda em 2015 no número de equipes.

3.1.3 O Programa Mais Médicos para o Brasil (PMMB)

O PMMB tem sido, desde o seu lançamento, uma das principais apostas do governo federal para a solução do problema de acesso à atenção básica de saúde da população localizada em regiões carentes e/ou com problemas de atração e/ou de retenção do profissional médico. Pesquisas qualitativas com os usuários do SUS têm mostrado uma avaliação positiva do programa. Entretanto, aspectos legais e constitucionais do provimento direto de profissionais por meio do programa ainda são questões em aberto e aguardam decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Adicionam-se a essas demandas jurídicas alguns desafios, tais como questões relacionadas à execução do programa, como o seu monitoramento e o alcance dos resultados esperados – a melhoria do acesso e da qualidade.

Segundo dados do sítio oficial do programa,[27] em agosto de 2015, existiam 18.240 médicos do PMMB atuando em 4.058 municípios e 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs). A contratação do total de médicos ocorreu em seis diferentes momentos.[28] O último chamamento, com 4.146 vagas, ocorreu no início de 2015 e 92% das vagas foram preenchidas por médicos brasileiros com registro nos conselhos regionais de medicina. Seguindo as etapas de prioridade para preenchimento das vagas,[29] as 286 vagas restantes foram preenchidas por médicos brasileiros formados no exterior, sem a revalidação do diploma.

26. Disponível em: <http://goo.gl/TqH0P7>. Acesso em: 19 ago. 2015.
27. Disponível em: <http://goo.gl/AQiC8w>. Acesso em: ago. 2015.
28. (Brasil, 2015c, p. 69).
29. Segundo Brasil (2015c), a prioridade para o preenchimento das vagas é dada pela ordem: *i)* brasileiros com CRM; *ii)* brasileiros formados no exterior, mas sem o Revalida; *iii)* médicos de outros países, exceto Cuba; *iv)* médicos cubanos por meio do contrato Opas.

Uma pesquisa sobre a percepção dos usuários do programa mostrou que 95% estavam muito satisfeito/satisfeito com o atendimento do médico e 87% deram nota entre 8 e 10 para o programa (Brasil, 2015d). Relatório do TCU[30] também apontou para avaliações positivas dos usuários e dos profissionais de saúde que trabalham em UBS. Para 89% dos pacientes entrevistados e 98% dos gestores das UBS, o tempo de espera por uma consulta diminuiu. Os profissionais de saúde das UBS também apontam para a percepção de que houve aumento no número de consultas (90,3%) e melhoria de acesso (94,61%).[31]

Um importante resultado do programa é a presença de médicos em DSEIs. Embora façam uso da medicina tradicional e tenham resistência quanto ao uso de medicamentos, os índios vêm sofrendo cada vez mais com a incidência de doenças crônicas, como, por exemplo, a diabetes, conforme noticiado pela imprensa.[32] A prevenção feita no âmbito da AB parece fundamental para diminuir os agravos da doença, assim como a sua incidência nessas populações.

Apesar de tantas avaliações positivas por parte dos usuários e de outros profissionais da saúde envolvidos na atenção básica, as associações da classe médica alegam que o provimento emergencial de médicos por meio do programa infringiu uma série de normativos constitucionais e legais, inclusive a competência do Conselho Federal de Medicina (CFM) de regular o exercício da profissão médica no país.[33] São alegadas ofensas ao ordenamento jurídico pátrio, em particular, quanto aos princípios da legalidade, dos valores sociais do trabalho, do concurso público, da unicidade do regime dos servidores, da capacidade de acesso ao ensino superior, da vedação ao trabalho obrigatório, do exercício ilegal da profissão, da reciprocidade, da isonomia e da autonomia universitária. As ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) nº 5.035 e nº 5.037 ainda se encontram sem julgamento. O STF negou o cancelamento da medida provisória, transformada na Lei nº 12.871, de 2013, justificada por se tratar de matéria de relevante interesse para a sociedade.

Questões relacionadas ao controle, monitoramento e efetividade do programa foram objeto de análise pelo TCU (Brasil, 2015c). São apontadas deficiências nos mecanismos de controle e coordenação nacional do projeto. A falta de controle tem acarretado uma série de transgressões às normas por parte da união e/ou municípios que, entre várias, destacam-se: *i)* a troca de médicos de equipes estabelecidas antes

30. Brasil (2015c).

31. Em 2011, uma pesquisa de percepção realizada pelo Ipea já mostrava que 80,7% da população usuária do SUS atendida por meio da eSF avaliava o atendimento como muito bom/bom. A comparação entre essas duas pesquisas, a do Ipea em 2011 e a pesquisa do PMMB de 2015, não é direta pelo fato de terem objetivos e metodologias completamente diferentes. Entretanto, a pesquisa do Ipea já mostrava um elevado índice de satisfação da população usuária com os serviços prestados pela eSF.

32. Disponível em: <http://goo.gl/GGSfnB>. Acesso em: 21 ago. 2015.

33. Para maiores detalhes consultar as ações diretas de inconstitucionalidade nº 5035 e 5037, assim como audiência pública do STF realizada em 25 e 26 de novembro de 2013. Disponível em: http://goo.gl/yQGhFb. Acesso em: 21 ago. 2015.

do programa por médicos do PMMB; *ii)* a oferta não adequada de moradias, alimentação e água potável para os médicos; *iii)* irregularidades na aprovação de médicos intercambistas na etapa de acolhimento; *iv)* ausência de supervisão e tutoria aos médicos do programa por insuficiência de profissionais; carga horária excessiva de profissionais médicos participantes do programa sejam eles tutores, supervisores, sejam eles médicos de atuação nas UBS.

Uma das principais deficiências apresentadas pelo TCU diz respeito ao sistema de monitoramento da produção das ESF. Em 1998, foi implantado o Sistema de Informações da Atenção Básica (Siab), por meio do qual o governo federal, com base em informações de atendimentos realizados por cada ESF e consolidadas pela secretaria municipal, tomaria conhecimento do total de atividades das equipes em cada município. Em 2013, o sistema passou por uma reformulação e foi renomeado para Sistema de Informações em Saúde para Atenção Básica (Sisab). Esse novo sistema seria alimentado pelo e-SUS AB.[34] Apesar de ter sido lançado em 2013, as informações do Sisab ainda não estão disponíveis para uso.

Os principais objetivos do PMMB são o aumento da prestação de serviços de AB em áreas com carência de médicos e a redução da desigualdade de médicos entre regiões e municípios. Ao se tentar avaliar a eficácia do programa, verificando-se o aumento de consultas e procedimentos, foram encontradas inconsistências no Siab/Sisab que podem prejudicar o monitoramento, assim como divulgações equivocadas dos resultados do programa. Dois tipos de problemas nos dados foram identificados pela auditoria do TCU. Número exatamente igual de consultas e procedimentos entre diferentes municípios e inconsistências na tendência da produção dos municípios no segundo semestre de 2013.

Analisando-se os resultados entre julho de 2013 e março de 2014 e utilizando uma metodologia para eliminar as inconsistências dos dados do Siab/Sisab, o relatório constatou que os municípios que receberam o PMMB tiveram um aumento de consultas de 33% e os que não receberam tiveram um aumento de 14%. Em 25% dos municípios que receberam o PMMB, houve queda no número de consultas. Mas, o relatório não avança em hipóteses explicativas para essa redução.

No que diz respeito à redução da desigualdade na distribuição de médicos entre estados e municípios, verificou-se que dos 2.282 municípios considerados prioritários para recebimento de médicos do programa,[35] 592 não haviam recebido nenhum médico do PMMB até 12 de maio de 2014. Os 1.690 municípios da

34. e-SUS AB é uma estratégia do Departamento de Atenção Básica (DAB) composta de dois softwares: *i)* coleta de dados simplificados (CDS); *ii)* prontuário eletrônico do cidadão (PEC). Os municípios poderão escolher um dos dois sistemas para implantação de acordo com a sua capacidade de informatização. Os dados de um desses sistemas alimentarão o Sisab. Para mais detalhes ver portaria nº 1.412, de 10 de julho de 2013, e suas alterações.

35. O Anexo I da Portaria Conjunta da SEGETS e da SAS nº 3, de 19 de fevereiro de 2013, lista os 2.282 municípios considerados prioritários na alocação de médicos do PMMB.

portaria que receberam médicos possuíam 33% do total dos médicos do programa. Um dos critérios de priorização da política é o de que no município 20% ou mais da população esteja vivendo em área de extrema pobreza, mas não se excluiu a possibilidade de que municípios não prioritários também adiram ao programa[36]. Uma das explicações para o não alcance do programa em todos os municípios considerados prioritários pode ser o fato de a adesão depender de decisão municipal de participar ou não.

Questões de custos e benefícios esperados do PMMB dizem respeito à capacidade de se aportar valores expressivos dentro de um orçamento federal da saúde limitado *versus* os resultados esperados de saúde. Essas análises devem ser feitas à medida que se consolida um programa que rapidamente alcançou 4.058 municípios.

Cabe destacar que o PMMB é uma provisão de médicos por meio da integração ensino-serviço. Para cada médico do programa, o governo federal paga às instituições federais o custo do curso de especialização a distância, assim como a supervisão e a tutoria do programa. Segundo Brasil (2015c), esses custos com médicos estrangeiros chegarão a R$ 242,8 milhões, relacionados aos três anos do programa. Uma crítica que se faz a esse tipo de gasto é a de que os investimentos na especialização de médicos intercambistas terão um retorno limitado, pois a maioria deles não permanecerá no país.

Os demais componentes de médio e longo prazo do programa, como a ampliação de vagas em cursos de graduação de medicina e residência e uma melhor distribuição dessas vagas entre as regiões do país, serão tratados na subseção 3.7 da seção *Acompanhamento da política e dos programas*. A maior oferta de médicos em áreas carentes depende de um conjunto de estratégias, conforme abordado na edição nº 22 deste boletim, com ações nos campos financeiro, educacional e regulatório.

3.3 Média e alta complexidade

A atenção ambulatorial especializada e hospitalar, que corresponde aos serviços de Média e Alta Complexidade (MAC), teve grande destaque na imprensa no ano de 2014 devido aos recorrentes problemas vividos pelas Santas Casas, que tiveram

36. De acordo com os critérios da Portaria nº 1369 de 8 de julho de 2013 "as regiões prioritárias para o SUS: áreas de difícil acesso, de difícil provimento de médicos ou que possuam populações em situação de maior vulnerabilidade, definidas com base nos critérios estabelecidos pela Portaria nº 1.377/GM/MS, de 13 de junho de 2011, e que se enquadrem em pelo menos uma das seguintes condições:

a) ter o Município 20% ou mais da população vivendo em extrema pobreza, com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), disponíveis no endereço eletrônico www.mds.gov.br/sagi;

b) estar entre os cem Municípios com mais de 80.000 habitantes, com os mais baixos níveis de receita pública *per capita* e alta vulnerabilidade social de seus habitantes;

c) estar situado em área de atuação de Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI/SESAI/MS), órgão integrante da Estrutura Regimental do Ministério da Saúde; ou

d) estar em regiões censitárias quatro e cinco dos Municípios, conforme Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

como ápice o fechamento do pronto socorro da Santa Casa de São Paulo no mês de julho. Nesta subseção, após uma breve análise das iniciativas mais relevantes implementadas no âmbito da atenção de MAC, as políticas adotadas pelo governo federal para sanar os problemas vividos por essas instituições serão revisitadas à luz do que foi apurado na Santa Casa de São Paulo e veiculado pela imprensa.

Diversas ações orçamentárias constantes no Plano Plurianual 2012-2015 (PPA) destinam recursos para a provisão da atenção ambulatorial especializada e da atenção hospitalar no SUS. Porém, os principais recursos federais destinados a esses serviços são provenientes da Ação Orçamentária 8585 – Atenção à Saúde da População para Procedimentos de Média e Alta Complexidade. Os recursos da Ação 8585 são destinados aos serviços de MAC de modo geral e alguns recursos são destacados para a melhoria do acesso na atenção de urgência e emergência, na atenção à saúde mental, na atenção às pessoas com deficiência, no controle do câncer e aos serviços prestados no âmbito da Rede Cegonha. Como os demais serviços foram tratados detalhadamente em edições anteriores do BPS, destacam-se a seguir os serviços de atenção às pessoas com deficiência e de controle do câncer.

A Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência[37] busca ampliar o acesso e qualificar o atendimento às pessoas com deficiência no SUS por meio da integração e articulação dos serviços de atenção especializada com a atenção primária e iniciativas de prevenção, contemplando as áreas de deficiência auditiva, física, visual, intelectual e ostomias. Na MAC, os principais componentes da Rede são os Centros Especializados em Reabilitação (CER), as oficinas ortopédicas, os Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs) e a atenção hospitalar. Em 2014, foram habilitados 23 CER, perfazendo um total de 124 centros habilitados em 98 municípios de 25 estados; três novas oficinas ortopédicas, totalizando 24 oficinas em 22 municípios de 16 estados; e 98 novos CEOs passaram a receber incentivos para o atendimento de pessoas com deficiência, de modo que, dos 1030 CEOs existentes, 494 recebem tais incentivos. Outras ações[38] também destinam recursos à política de atenção à pessoa com deficiência que são usados em seu processo de formulação, no apoio aos estados e municípios, na elaboração dos seus planos de ação e na organização da Rede e no monitoramento dos serviços habilitados, bem como na provisão de outros serviços.

A consolidação da Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência pode representar um grande avanço na atenção à saúde dos portadores de deficiência, mas, além de lidar com os problemas de acesso que ocorrem de modo geral, precisará lidar com

37. Portaria nº 793, de 24 de abril de 2012, institui a Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência no Âmbito do SUS, e Portaria nº 835, de 25 de abril de 2012, institui incentivo financeiro de investimento e custeio para o componente "Atenção Especializada" da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência no Âmbito do SUS.

38. Ação 20YI PO 0006 – Implementação da Política de Assistência à Saúde da Pessoa com Deficiência, Ação 8535 PO 0004 – Viver sem Limite e Ação 8730 PO 0003 – Viver sem Limite.

a questão da acessibilidade. A concentração dos serviços em determinadas áreas, combinada com as barreiras existentes para a locomoção das pessoas com deficiência, torna difícil a procura pelo atendimento. No âmbito da utilização dos serviços de saúde propriamente ditos, a despeito da legislação, assegurando direitos dos deficientes, ainda se percebe pouca preocupação com a acessibilidade dessas pessoas aos ambientes hospitalares. Adicionalmente, a organização do atendimento, a disponibilidade dos profissionais, a capacidade dos serviços em absorver a população e a irregularidade na dispensação de equipamentos de tecnologia assistiva e dispositivos de auxílio, além de medicamentos, são apontados como fatores que dificultam o acesso aos serviços necessários (Othero e Ayres, 2012).

O controle do câncer é realizado no âmbito da Rede de Atenção às Doenças Crônicas, que foi redefinida por meio da Portaria GM nº 483 de 1º de abril de 2014. A Rede inclui serviços da atenção ambulatorial especializada e hospitalar na MAC e seu foco presente está nas doenças mais relevantes epidemiologicamente: as doenças renocardiovasculares (hipertensão arterial sistêmica, *diabetes mellitus* e insuficiência renal crônica), a obesidade, as doenças respiratórias e o câncer.

Quanto ao controle do câncer, especificamente, os principais componentes da Rede são os Centros de Alta Complexidade em Oncologia, as Unidades de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia, os hospitais gerais com cirurgia de câncer e os serviços de radioterapia que, com ele, conformam complexos hospitalares e os demais serviços locais de saúde. Mais recentemente, o governo tem investido na criação de Serviços de Referência para Diagnóstico e Tratamento de Lesões Precursoras do Câncer do Colo de Útero (foram habilitados dois serviços em 2014), a qualificação de laboratórios para a realização de exames citopatológicos do colo do útero (existem 596 laboratórios habilitados), a criação de Serviços de Referência para Diagnóstico de Câncer de Mama e a habilitação de serviços de mamografia, em especial, as unidades móveis de mamografia – foram habilitadas dez unidades em 2014, perfazendo um total de doze unidades no Brasil.

O câncer é a segunda principal causa de morte no país, ficando atrás apenas das doenças cardiovasculares, e o Instituto Nacional do Câncer estima que em 2014 tenham ocorrido 576.580 novos casos. Como pode ser visto anteriormente, o governo tem procurado reforçar os serviços de diagnóstico, uma estratégia sensata, dado que o maior problema apontado no tratamento do câncer no país é o diagnóstico tardio da doença. De acordo com relatório[39] elaborado por aproximadamente cinquenta entidades que compõem o movimento Todos Contra o Câncer, cerca de 60% dos pacientes com câncer são diagnosticados já em estágio avançado no Brasil e, para alguns tipos, como o câncer de pulmão, por exemplo, esse percentual é ainda mais elevado – 87,9% dos casos são descobertos tardiamente.

39. Disponível em: <http://goo.gl/XoWJLz>. Acesso em: 15 out. 2015.

Adicionalmente, uma vez diagnosticado o câncer, o governo tem encontrado dificuldades em cumprir o prazo mínimo para início do tratamento, como apontado em edição anterior deste periódico – por exemplo, auditoria do TCU apontou tempo médio de espera entre o diagnóstico e o início do tratamento com quimioterapia e radioterapia de mais de 76 e 113 dias, respectivamente – a legislação determina que o tratamento deve começar no máximo em até sessenta dias após o diagnóstico (Ipea, 2015).

Além da habilitação dos serviços de atenção à pessoa com deficiência e de atenção oncológica descritos anteriormente e do custeio dos serviços já existentes, em 2014, os recursos da Ação 8585 permitiram a habilitação/qualificação de novos serviços das diversas redes temáticas (urgência e emergência, atenção psicossocial, Rede Cegonha), da política de atenção à saúde bucal (Brasil Sorridente), leitos em unidades de terapia intensiva (UTI), realização de cirurgias eletivas e expansão da oferta de outros serviços, como descrito na tabela 5.

TABELA 5
Serviços habilitados em 2014

Descrição	Quantidade
Unidade de Pronto Atendimento (UPA)	74
Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)	164
Unidade de Terapia Intensiva (UTI)	319
Laboratório Regional de Prótese Dentária (LRPD)	616
Unidade de Cuidado Intermediário Neonatal Convencional	469
Unidade de Cuidado Intermediário Neonatal Canguru	106
Centro de Atendimento de Urgência – pacientes AVC	7
Outros serviços	300
Total	**2.055**

Elaboração dos autores, com base em Brasil (2015a).

Apurar a adequação do quantitativo de serviços disponíveis para o atendimento das necessidades de saúde da população não é tarefa simples. Porém, edições anteriores deste periódico mostraram as dificuldades encontradas para consecução das metas definidas na atenção de MAC. Além da falta de profissionais especializados e de recursos financeiros, os serviços hospitalares sempre figuraram como um dos grandes desafios a serem enfrentados para a implementação da política de atenção de MAC.

No ano de 2014, a questão hospitalar teve destaque a partir da interrupção dos serviços de pronto socorro, cirurgias eletivas e exames laboratoriais da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo por falta de recursos financeiros para compra de medicamentos e materiais. No entanto, os problemas não se limitam apenas à Santa Casa de São Paulo. Segundo Edson Rogatti, presidente da

Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB), as santas casas e hospitais sem fins lucrativos que atendem o SUS possuem uma dívida global acumulada de aproximadamente R$17 bilhões, compreendendo dívidas com bancos e fornecedores e dívidas tributárias, e pelo menos 83% delas são deficitárias.[40] Isso, a despeito de serem objeto de políticas recorrentes, que tratam de sua situação financeira e de melhorias de gestão (Ipea, 2014).

A mais recente iniciativa do governo federal, o programa de fortalecimento das entidades privadas filantrópicas e das entidades sem fins lucrativos que atuam na área de saúde (Prosus),[41] prevê o abatimento de dívidas tributárias e recursos adicionais por meio do Incentivo de Adesão à Contratualização (IAC).[42] Mesmo não aderindo formalmente ao Prosus,[43] a Santa Casa de São Paulo vinha recebendo o IAC, o que, de acordo com o governo federal, correspondia a remunerar os serviços prestados pelo hospital em montante igual a quase três vezes os valores praticados por meio da aplicação da tabela SUS. De modo geral, o MS alega que a elevação do IAC contribuiu para o aumento da remuneração dos serviços prestados pelas entidades filantrópicas, que passou para 50% a mais em relação ao que é pago pelos atendimentos de média complexidade.[44] Portanto, a eterna alegação de que a defasagem na tabela SUS é a principal responsável pela situação financeira das Santas Casas e hospitais filantrópicos, ao menos no caso da Santa Casa de São Paulo, não é totalmente válida e devemos procurar outras explicações.

Até a gestão iniciada em 2009, a dívida acumulada pela Santa Casa de São Paulo era de R$ 70 milhões. Auditoria realizada pela Secretaria Estadual de Saúde constatou que, entre 2009 e 2014, a dívida saltou para quase R$ 800 milhões, e a existência de falhas graves de gestão – superfaturamento (por exemplo, compra de um medicamento por preço 5 mil vezes superior ao de mercado), gastos indevidos com a folha de pagamento (irregularidades no pagamento de adicional de insalubridade e no pagamento de horas extras, supersalários etc.) e nepotismo estão entre os problemas apontados pela auditoria.[45]

Os problemas que levaram à crise vivida pela Santa Casa de São Paulo estão sendo apurados pelo Ministério Público e a nova administração está demitindo funcionários e pretende reduzir os atendimentos ao SUS a no máximo 60% dos

40. Disponível em: <http://goo.gl/uJnKGy>. Acesso em: 15 out. 2015.

41. Projeto de Lei nº 5.813/2013 transformado na Lei nº 12.873/2013.

42. O IAC representa recursos adicionais aos hospitais de ensino e hospitais filantrópicos que aderem ao Programa com o objetivo de aumentar a produção de serviços em prol da ampliação do acesso e viabilizar novos recursos para a sustentabilidade dessas instituições.

43. Vale notar que até o mês de julho de 2014, mês em que ocorreu a interrupção dos serviços, a Santa Casa ainda não havia manifestado interesse em aderir ao Prosus.

44. Disponível em: <http://goo.gl/lDHDDn>. Acesso em: 15 out. 2015.

45. Não foi possível acessar o documento contendo os resultados da auditoria, mas alguns resultados foram descritos em: <http://goo.gl/ySl7wv>. Acesso em: 15 out. 2015.

atendimentos totais – chegaram a 95% –, como forma de reequilibrar as finanças da instituição.[46] Embora a Santa Casa tenha autonomia para tomar as decisões administrativas que considerar convenientes, obedecendo aos critérios para manutenção do certificado de filantropia, no fim das contas, os pacientes do SUS deverão ser penalizados. Além dos serviços da Santa Casa terem reconhecida qualidade, não há garantias de que os serviços deixados de produzir possam ser prontamente contratados de outros provedores.

3.4 Vigilância em saúde

A edição anterior deste periódico definiu o perfil epidemiológico da população brasileira como de

> polarização epidemiológica, representada, em suma, pela convivência de doenças infecciosas com doenças crônicas não transmissíveis. Alguns grupos e regiões ainda apresentariam altas incidências de doenças infecciosas, enquanto outros apresentam uma participação maior das doenças crônicas não transmissíveis (Ipea, 2015, p. 138).

Adicionalmente, o país depara sérios problemas de morbimortalidade por causas externas, conformando assim a nossa tripla carga de doenças.

No que tange às doenças infecciosas, um dos principais problemas presentes em todo o país é o pico epidêmico de dengue que vem ocorrendo anualmente. Em 2014 houve queda significativa do número de casos registrados em comparação a 2013: menos de 600 mil casos registrados, enquanto esse número havia sido superior a 1,45 milhão de casos no ano anterior. Também se observou queda no número de óbitos causados pela dengue. Em 2014, foram registrados 439 óbitos, enquanto em 2013 houve quase 674 mortes. Contudo, os casos registrados nos dez primeiros meses de 2015 já superaram os de 2013 e chegaram a número superior a 1,485 milhão. A região Sudeste responde por aproximadamente 64% do total de casos registrados e o Ministério da Saúde (MS) aponta, como um dos principais motivos para o aumento verificado a crise hídrica, que tem obrigado a população a estocar água em casa sem proteção, facilitando a proliferação das larvas do mosquito transmissor.

O principal transmissor da dengue, o mosquito *Aedes aegypti*, também transmite a febre chicungunha, e, no mês de setembro de 2014, foram registrados os primeiros casos de transmissão da febre na história do país – pai e filha moradores de Oiapoque, no Amapá, que nunca viajaram para fora do Brasil. Desde então o número de casos autóctones registrados tem crescido. Em 2014 foram notificados 3.657 casos autóctones suspeitos de febre chicungunha em oito municípios, pertencentes aos estados da Bahia, Amapá, Roraima, Mato Grosso do Sul e ao

46. Disponível em: <http://goo.gl/oeEKrV>. Acesso em: 15 out. 2015.

Distrito Federal. Também foram registrados casos importados no Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Em 2015, até 10 de outubro, foram notificados 14.373 casos autóctones suspeitos de febre chicungunha. Destes, 5.280 foram confirmados, sendo 246 por critério laboratorial e 5.034 por critério clínico-epidemiológico; 7.864 continuam em investigação (Brasil, 2015e). Como apontado na edição anterior deste periódico, o controle dos focos do *Aedes aegypti* ainda é um grande desafio para o país e o aumento dos casos autóctones da febre chicungunha confirma as preocupações da área de vigilância com o controle desta doença.

Em 2014, o IBGE começou a divulgar os resultados da PNS-2013 e mostrou que aproximadamente 13% da população brasileira, quase 26 milhões de pessoas, reportaram ter tido dengue alguma vez na vida (IBGE, 2015a), dando uma dimensão do problema da dengue e dando pistas da dimensão que o problema da febre chicungunha pode atingir.

A PNS-2013 também levantou, entre outros, dados referentes ao estilo de vida dos brasileiros e mostrou que 46% da população com 18 anos ou mais é sedentária, 15% fuma ou usa produtos derivados do tabaco, 24% consome bebida alcoólica uma vez ou mais por semana e menos de 40% consome quantidades consideradas adequadas de frutas e hortaliças. Todos esses comportamentos compõem, obviamente sem esgotá-lo, o elenco de fatores de risco associados ao desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT). As DCNT já respondem por mais de 70% das causas de morte no Brasil, com destaque para as doenças cardiovasculares, neoplasias, diabetes, enfermidades respiratórias crônicas e doenças neuropsiquiátricas (IBGE, 2015b). Além disso, as DCNT provocam limitações às atividades diárias da população afetada e colocam forte pressão sobre os serviços de atenção à saúde.

A tabela 6 apresenta os percentuais da população com 18 anos ou mais acometidas por DCNT selecionadas. Em termos da população afetada, o destaque fica por conta da prevalência de hipertensão arterial, que acomete mais de 1/5 dos brasileiros. A hipertensão arterial é fator de risco para outras doenças crônicas, como o acidente vascular cerebral (AVC) e a insuficiência renal crônica, além de ser altamente associada com o diabetes. Por exemplo, a hipertensão arterial explica mais de 50% dos casos de AVC e as doenças cerebrovasculares, que incluem o AVC, estão entre as principais causas de morte no Brasil. No total, foram mais de 100 mil óbitos registrados em 2013 devido a doenças cerebrovasculares. Outra forma de medir a importância das diversas doenças são os anos de vida perdidos.[47] Neste *ranking*, o AVC figura como terceira principal causa. Sendo que violência

47. O indicador Anos de Vida Perdidos leva em conta a idade em que a morte ocorre dando maior peso às mortes que ocorrem em idades mais baixas. Disponível em: <http://goo.gl/70h1lv>. Acesso em: 5 nov. 2105.

e acidentes de trânsito (causas externas de mortalidade) estão também entre os primeiros colocados – ocupando respectivamente a segunda e a terceira posição (Lancet, 2015).

TABELA 6
Pessoas de 18 anos ou mais de idade que referem diagnóstico de DCNTs selecionadas, percentual – Brasil (2013)

Doença	%
Hipertensão arterial	21,4
Colesterol alto	12,5
Depressão	7,6
Artrite ou reumatismo	6,4
Diabetes	6,2
Asma	4,4
Doença do coração	4,2
Distúrbio osteomuscular relacionado ao trabalho	2,4
Câncer	1,8
AVC	1,5
Insuficiência renal crônica	1,4
Outras doenças mentais[1]	0,9

Elaborado pela Cosau, a partir de dados da Pesquisa Nacional de Saúde (2013).
Nota: [1] Esquizofrenia, transtorno bipolar, psicose ou transtorno obsessivo compulsivo.

Os óbitos decorrentes de violência e acidentes de trânsito vêm crescendo no Brasil de forma alarmante. O país concentra menos de 3% da população mundial e 11% dos homicídios. Levantamento feito pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública mostra que em 2014 o número de mortes violentas intencionais (homicídios dolosos, os latrocínios, as lesões corporais seguidas de morte, os policiais mortos e as vítimas de violência policial) chegou a quase 48.500. Esse número inclui 3.022 mortes causadas pela polícia, o que evidencia um aumento considerável da letalidade policial em relação a 2013 – um aumento de 37% entre os dois anos (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015). Quanto à mortalidade devido a acidentes de trânsito, apesar de não existirem ainda estatísticas consolidadas para anos mais recentes, dados publicados no mapa da violência 2014 indicam que os óbitos por acidentes de trânsito em 2012 situaram-se em patamar pouco inferior ao verificado para homicídios em 2014. O número de óbitos por acidentes de trânsito foi superior a 46 mil e a série histórica mostra crescimento constante tanto do total de óbitos quanto da taxa de óbitos por 100 mil habitantes, como pode ser visto na tabela 7.

TABELA 7
Mortalidade por acidente de trânsito: quantidade e taxa de óbitos por 100 mil habitantes – Brasil (2000-2012)

Ano	Quantidade	Taxa (por 100 mil habitantes)
2000	29.645	17,5
2001	31.031	18,0
2002	33.288	19,1
2003	33.620	19,0
2004	35.674	19,9
2005	36.611	19,9
2006	37.249	19,9
2007	38.419	20,3
2008	39.211	20,7
2009	38.469	20,2
2010	43.908	23,0
2011	44.553	23,2
2012	46.051	23,7

Elaboração dos autores, com base nos dados de Waiselfisz (2014).

Homens jovens negros são as principais vítimas da violência e têm 2,5 vezes mais chances de serem assassinados do que jovens brancos. Essa estatística padrão repete-se em todas as unidades da federação, com exceção do estado do Paraná, onde o risco de um jovem negro ser assassinado é inferior ao de um jovem branco – índice de 0,7 (Brasil, 2015f). No caso da mortalidade por acidentes de trânsito, o destaque fica por conta do elevado número de óbitos de motociclistas e, novamente, as maiores vítimas são homens jovens negros.

No mês de julho de 2015, o ministro da Justiça anunciou que está em elaboração um Pacto Nacional pela Redução de Homicídios. Entretanto, está em tramitação na Câmara dos Deputados mudanças no Estatuto do Desarmamento que vão na contramão dos objetivos do Pacto. Entre as mudanças aprovadas, estão a redução da idade para compra de arma, que cai de 25 para 21 anos; o direito ao comprador de usar a arma em casa e também no local de trabalho; a renovação do porte a cada dez anos e não mais a cada três anos.

No tocante aos acidentes de trânsito, dados preliminares do MS indicam redução no número de óbitos, e esse resultado pode ser efeito da vigência da Lei Seca mais rigorosa, que dobrou o valor das multas, passou a aceitar novos meios de provar a ingestão de álcool, além do bafômetro, e facilitou o enquadramento do motorista que dirige embriagado como criminoso. Não foram identificados estudos específicos tratando da mortalidade por acidentes de trânsito que considerem as

mudanças introduzidas na Lei Seca em 2012, mas existe evidência de que houve redução na frequência de adultos que dirigem alcoolizados, nas capitais brasileiras, após aprovação das leis que proíbem uso de álcool e direção. Por exemplo, Malta *et al.* (2014) verificaram queda na frequência de adultos que dirigiram após o consumo abusivo de álcool, entre 2007 e 2013 (2,0%, em 2007, a 1,1%, em 2013), e reduções foram verificadas nos anos imediatamente após a publicação das leis que proíbem o uso do álcool e direção entre 2007 e 2008 (-0,5%) e entre 2012 e 2013 (-0,5%). Além disso, outros fatores podem ter contribuído para a queda nos óbitos como a redução da velocidade do tráfego nas grandes cidades e itens de segurança nos automóveis que passaram a ser mais comuns.

3.5 Assistência farmacêutica

No mundo, o acesso a medicamentos e a forma como são utilizados têm sido uma preocupação constante dos governos, sendo chaves os conceitos de medicamentos essenciais e de uso racional. A OMS definiu os medicamentos essenciais como os que satisfazem às necessidades prioritárias de saúde da população, tendo sido selecionados em virtude de sua relevância para a saúde pública, sua evidência de segurança e eficácia, além de sua relação custo-efetividade e, a partir de 1977, passou a recomendar que os governos adotassem listas de medicamentos essenciais como política fundamental para a garantia de acesso das populações a medicamentos (OMS, 2002). Na década seguinte, reconheceu-se que apenas o acesso a medicamentos não é suficiente para que os resultados em saúde sejam alcançados de forma satisfatória. Que é preciso que os medicamentos sejam utilizados de forma racional, para evitar que provoquem mais danos que benefícios e que seus custos sejam insustentáveis aos sistemas de saúde (WHO, 1987).

No Brasil, a preocupação com a elaboração de lista de medicamentos remonta ao período em que a atenção à saúde no país ainda não constituía um direito de cidadania, tendo o país aderido ao conceito de medicamentos essenciais da OMS, incluindo em suas listas não apenas medicamentos usados em atenção primária, mas também em média e alta complexidade da atenção à saúde, uso ambulatorial e hospitalar (Brasil, 2010). Essa orientação muda em 2012, quando uma decisão da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) altera o conceito de medicamentos essenciais adotado na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), estabelecendo que esta passa a compreender a seleção e a padronização de medicamentos indicados para atendimento de doenças ou de agravos no âmbito do SUS, sendo composta por listas de medicamentos relativas aos componentes básico, estratégico e especializado da assistência farmacêutica, além de relação de insumos farmacêuticos e de medicamentos de uso hospitalar (Brasil, 2012b). A partir de então, a Rename passa a conter todos os medicamentos oferecidos pelo SUS, constituindo-se em lista de financiamento público e não somente lista norteadora

para os vários âmbitos da política de saúde. Desde então, além da relação de 2012, foram publicadas atualizações em 2013 e 2014 (Brasil, 2015i).

Para organizar o acesso a medicamentos, o MS pactuou no âmbito da CIT políticas específicas para os componentes da assistência farmacêutica, conforme lista de medicamentos constantes na Rename, e faz a gestão do Programa Farmácia Popular do Brasil, tendo alocado, em 2014, R$11,1 bilhões para a aquisição de medicamentos, o que representa uma participação nas despesas com ações e serviços públicos de saúde do MS da ordem de 12,1% (Brasil, 2015l).

O componente básico é financiado pelo MS e secretarias de saúde estaduais e municipais (Brasil, 2013a). A maior parte dos recursos federais é transferida aos estados, DF e municípios na modalidade fundo a fundo. Os recursos aplicados diretamente pelo MS são alocados à aquisição e distribuição das insulinas humanas NPH e regular e dos contraceptivos orais e injetáveis, além do DIU e do diafragma. Em 2014, aproximadamente R$ 1,3 bilhão foram alocados para o financiamento do componente básico da assistência farmacêutica, sendo que deste montante 61% dos recursos foram transferidos aos municípios (R$ 789,8 milhões), 15%, aos estados (R$ 189,3 milhões) e 24%, aplicados diretamente pelo MS (R$ 313,4 milhões) (Brasil, 2015n e 2015m).

Em relação ao componente estratégico da assistência farmacêutica, que se destina à garantia do acesso a medicamentos e insumos para prevenção, diagnóstico, tratamento e controle de doenças e agravos, contemplados em programas estratégicos de saúde do SUS (Brasil, 2007b), o MS relatou a formalização, em 2014, de 27 contratos com laboratórios privados, dois contratos com laboratórios públicos, oito termos de execução descentralizada e seis termos de ajuste relacionados a termo de cooperação com organismo internacional para a oferta dos medicamentos (Brasil, 2015m). Dos R$ 2,7 bilhões de reais alocados para o seu financiamento, 59% (R$ 1,6 bilhão) foram aplicados diretamente, 29% (R$ 789,8 milhões), transferidos aos estados e ao DF, 2% (R$ 42 milhões), para municípios e 10% (R$ 279,9 milhões), para a Organização Pan-Americana da Saúde (Brasil, 2015n).

Quanto ao componente especializado, caracteriza-se pela busca da garantia da integralidade do tratamento, em nível ambulatorial, cujas linhas de cuidado estão definidas em protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas publicados pelo MS (Brasil, 2013b e 2013c). As responsabilidades quanto ao seu financiamento, aquisição e distribuição dos medicamentos são compartilhadas pelas esferas de governo, separadas de acordo com grupos específicos de medicamentos, a saber: *i)* grupo 1 – medicamentos financiados pelo MS: grupo 1A: aquisição centralizada pelo MS e distribuição às secretarias de saúde dos estados e DF; *ii)* grupo 1B: transferência de recursos financeiros para aquisição pelas secretarias de saúde dos estados e do DF; b) grupo 2 – financiamento, aquisição e distribuição pelas secretarias de saúde dos

estados e do DF; e *iii)* grupo 3 – financiamento, aquisição e distribuição pelas secretarias de saúde do DF e dos municípios, conforme responsabilidades atribuídas para o componente básico.

O componente especializado é o que concentra a maior parte dos recursos federais para a aquisição de medicamentos, totalizando R$ 4,9 bilhões em 2014, dos quais 81% (R$ 3,98 bilhões) foram executados diretamente e 19% (R$ 906,3 milhões) foram executados pelos estados e pelo DF. Segundo o MS, nesse exercício, foram realizadas 47 contratações de empresas, sendo distribuídas aos estados 351.604.047 unidades de medicamentos de 47 fármacos em 73 apresentações farmacêuticas, incluídos os medicamentos oncológicos, que não fazem parte da relação de medicamentos do componente, mas sim da Política Nacional de Prevenção e Controle do Câncer. A principal estratégia, neste caso, foi a aquisição centralizada de mesilato de imatinibe 100 mg e 400 mg; trastuzumabe 150 mg; lasparaginase 10.000 UI; dasatinibe 100 e 20 mg; e nilotinibe 200 mg. A estimativa de atendimento por meio deste componente foi de 2.095.205 pacientes. Em sua avaliação, o ministério reconhece avanços na gestão do componente, mas também aponta dificuldades operacionais, relativas à flutuação trimestral da demanda, necessidade de ajustes entre a quantidade programada e a adquirida para medicamentos recentemente incorporados, e à morosidade no processo de contratação das empresas fornecedoras (Brasil, 2015m).

Ainda no tocante ao acesso a medicamentos, destaca-se o Programa Farmácia Popular do Brasil, que consiste na disponibilização de medicamentos por meio de rede própria, constituída por farmácias populares,[48] em parceria com os estados, DF, municípios e hospitais filantrópicos e do Aqui Tem Farmácia Popular (ATFP), em parceria com a rede privada de farmácias e drogarias (Brasil, 2012d). Em junho de 2014, o credenciamento de novas farmácias e drogarias no ATFP foi suspenso em virtude de a meta prevista para o ano já ter sido atingida, havendo ampliação da rede credenciada em 126 municípios mapeados pelo Plano "Brasil Sem Miséria", passando de 1.464 para 1.590 municípios considerados em extrema pobreza abrangidos pelo programa. Segundo o MS, em 2014, o programa atendeu mensalmente mais de 8,1 milhões de pessoas nas 532 unidades da rede própria em 422 municípios, com a rede de farmácias credenciadas no ATFP, que encerrou o ano com 33.264 estabelecimentos credenciados cobrindo 4.363 municípios, equivalendo a 78,3% dos municípios (Brasil, 2015m). Dados de 2013 demonstram que, incluindo as farmácias da rede própria e do ATFP, o programa abrangia 39,8% das

48. São farmácias mantidas pelos estados, Distrito Federal, municípios e hospitais filantrópicos para a dispensação de medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil. Para tanto, o governo federal repassa recursos, como um incentivo, a fim de apoiar a sua manutenção.

farmácias e drogarias do país.[49] A execução orçamentária atingiu aproximadamente R$ 2,2 bilhões em 2014, o que correspondeu a 19,7% dos gastos com medicamentos do ministério (Brasil, 2015n). A rede própria disponibiliza 76 fármacos em 111 concentrações[50] e o ATFP dez fármacos em quatorze concentrações[51] para venda e dezesseis fármacos em dezenove concentrações[52] para distribuição "gratuita".[53]

Quanto à promoção do uso de medicamentos e do apoio à organização dos serviços farmacêuticos, o MS vem adotando medidas a fim de contribuir para o processo de aprimoramento, implementação e integração das atividades da assistência farmacêutica nas ações e serviços de saúde, tendo sido alocados R$ 17 milhões para organização dos serviços e R$ 4 milhões para apoio ao uso de plantas medicinais. Destacam-se entre essas medidas o Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (Qualifar-SUS) (Brasil, 2012c), o Hórus e a Base Nacional de Dados de Ações e Serviços da Assistência Farmacêutica no SUS (Brasil, 2013d).

No tocante ao Qualifar-SUS, no eixo Estrutura, que visa a contribuir para a estruturação dos serviços farmacêuticos no SUS, segundo o MS, não houve transferência de recursos aos municípios em 2014; no eixo Educação, que visa promover a educação permanente e a capacitação dos profissionais de saúde, houve oferta de alguns cursos; no eixo Informação, a estratégia concentrou-se na consolidação da Base Nacional, aparentemente sem significativos avanços; e, por fim, no eixo Cuidado, que tem por objetivo inserir a assistência farmacêutica nas práticas clínicas, foi desenvolvido o projeto piloto de cuidado farmacêutico na atenção básica no município de Curitiba, que é parte de uma região de saúde contemplada com recursos do Projeto de Formação e Melhoria da Qualidade de Rede de Atenção à Saúde (Qualisus-Rede), provenientes de acordo de empréstimo firmado entre o MS e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, resultando em três publicações em 2014 (Brasil, 2014a, 2014b e 2014c) e outra em 2015 (Brasil, 2015h).

49. O número de farmácias integrantes do ATFP e da Rede Própria do Programa foi obtido da Sage/MS e o número total de farmácias e drogarias registradas, de acordo com os relatórios de fiscalização obtidos pelo Conselho Federal de Farmácia até 31 de dezembro de 2013 (75.716 estabelecimentos), foram obtidos da matéria *Farmácias*: uma abordagem sanitária. Disponível em: <http://goo.gl/QDNSHc>. Acesso em: 7 ago. 2015.

50. Cálculo feito com base na relação constante no sítio eletrônico do Ministério da Saúde. Combinações de doses fixas foram consideradas como um único fármaco. Elenco oficial dos medicamentos disponibilizados pela rede própria do Programa Farmácia Popular do Brasil. Disponível em: <http://goo.gl/TmvQoN>. Acesso em: 8 ago. 2015.

51. Cálculo feito com base na relação constante no sítio eletrônico do Ministério da Saúde. Combinações de doses fixas foram consideradas como um único fármaco. Elenco oficial dos medicamentos disponibilizados para venda pelo programa ATFP (atualizado em: 1º jun. 2015). Disponível em: <http://goo.gl/bY9DSL>. Acesso em: 5 ago. 2015.

52. Cálculo feito com base na relação constante no sítio eletrônico do Ministério da Saúde. Combinações de doses fixas foram consideradas como um único fármaco. Elenco oficial dos medicamentos disponibilizados gratuitamente pelo programa ATFP (atualizado em: 1º jun. 2015). Disponível em: <http://goo.gl/jQRCSj>. Acesso em: 5 ago. 2015.

53. O termo "gratuita" foi mantido por se tratar da forma como é tratada esta dispensação de medicamentos no programa, mas não é muito adequado, na medida em que o seu financiamento é feito com recursos provenientes da arrecadação de contribuições sociais e impostos.

Quanto ao Hórus, segundo o MS, até dezembro de 2014, 3.110 municípios e 24 estados, incluindo o DF, realizaram adesão ao projeto para a gestão dos componentes básico e/ou estratégico da assistência farmacêutica, sendo que destes, 1.579 municípios, 22 estados, o DF e 34 distritos sanitários especiais indígenas já possuíam acesso ao sistema (Brasil, 2015m). E sobre a Base Nacional, propôs-se que seja constituída por um conjunto de dados, relativos ao registro das entradas, saídas e dispensações de medicamentos realizadas pelos estabelecimentos de saúde dos estados, DF e municípios, no âmbito dos componentes da assistência farmacêutica e do Programa Farmácia Popular do Brasil. Para tanto, o MS está negociando o estabelecimento de serviços da *web* (*Webservice*) para comunicação entre os sistemas de informação desses entes com o Hórus. Aparentemente o envio de dados ao Ministério ainda está restrito aos municípios que necessitam de habilitação para receber recursos de custeio do Qualifar-SUS, uma vez que este envio constitui requisito para essa finalidade. Os números de entes informantes apresentados pelo MS no relatório de gestão não estão claros (Brasil, 2015m). Segundo o MS, em resposta a contato feito por meio de correio eletrônico, a Base Nacional está sendo alimentada pelos 906 municípios habilitados no Qualifar-SUS para o componente básico até 2013, e atualmente está sendo pactuado o envio de dados para os demais componentes e municípios brasileiros.

No que se refere à regulação econômica do mercado farmacêutico, uma importante atividade ocorreu em 2014, com a revisão de fatores que compõem a fórmula que estabelece os preços dos medicamentos no Brasil, como a produtividade das empresas, os preços relativos entre setores e os preços relativos intrassetor (Brasil, 2015g). Essa revisão foi relevante para o aperfeiçoamento dessa regulação, de forma a refletir melhor as mudanças e o dinamismo do setor, tendo sido motivada por recomendação do TCU (Acórdão TCU nº 3016/2012). Na prática, tal medida impacta o reajuste de preços anual a ser concedido ao setor farmacêutico, o que aparentemente fez com que em 2015 este ficasse menor do que a inflação (Brasil, 2015j).

Assim, são inegáveis os avanços na assistência farmacêutica, contudo há questões que precisam ser equacionadas para a efetiva garantia do acesso a medicamentos. Em nota técnica, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) apresenta uma lista de dificuldades enfrentadas pelas Secretarias Estaduais de Saúde na aquisição de medicamentos, entre as quais, licitações desertas, aumento desproporcional de preços em relação às compras realizadas anteriormente, descumprimento dos prazos de entrega pelos fornecedores, descumprimento de exigências dos editais, descumprimento do prazo mínimo de validade vigente por ocasião da entrega e existência de *lobby* entre distribuidoras regionais que deixam de apresentar propostas de fornecimento quando o valor máximo a ser pago pelo produto é estabelecido com base no valor praticado em outros estados. Ainda segundo o Conass,

os fornecedores alegam que, pelos valores estabelecidos nos processos de compra e o volume destinado para atender municípios de pequeno porte, não compensa nem sequer emitir nota fiscal. O problema está ocorrendo não só para os medicamentos do componente especializado, mas fortemente para os do componente básico (Conass, 2014).

As mesmas questões são apontadas pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) em outra nota técnica.[54] Nesse documento o Conasems apresenta as seguintes propostas para enfrentamento do problema: revisão do elenco nacional de medicamentos para o SUS; desenvolvimento de produtos utilizados no âmbito da atenção básica (na insuficiência de produção nacional, dispor de sua importação); regulação dos preços para que sejam acessíveis aos governos; financiamento sustentável para aquisição de medicamentos utilizados na atenção básica; desenvolvimento de sistema de abastecimento confiável e sustentável para o mercado de medicamentos com fortalecimento do setor público; e, por fim, atuação junto aos produtores e fornecedores de medicamentos que não cumprem as exigências de editais públicos e/ou praticam conluio no mercado de medicamentos.

Na nota técnica do Conasems, uma hipótese relevante que precisa ser investigada é apresentada sobre a concorrência entre o componente básico e o Programa Farmácia Popular do Brasil. Segundo esse Conselho, os gestores municipais acreditam que esta concorrência está fazendo com que as licitações das prefeituras resultem desertas. Como o valor de referência dos medicamentos pagos pelo MS às farmácias privadas da rede ATFP é muito maior do que o preço dos medicamentos adquiridos em processos licitatórios pelos municípios, criar-se-ia um desequilíbrio no mercado em virtude da preferência das distribuidoras e indústrias produtoras de venderem para quem paga mais.

Outro tema de grande polêmica diz respeito à judicialização da saúde. Houve avanços no estabelecimento de diálogo entre os poderes Executivo e Judiciário, com vários exemplos de criação de câmaras técnicas para a discussão das demandas antes que sejam ajuizadas.[55] Entretanto, o volume de ações judiciais e de recursos alocados parece aumentar (Cambricoli, 2015; Cancian, 2015). Constituindo-se em problema bastante complexo, a judicialização da saúde figura como tema da Agenda Brasil, cuja proposta é de que se avalie a proibição de liminares judiciais que determinem o tratamento com procedimentos experimentais onerosos ou não homologados pelo SUS (Brasil, 2015k). Se parece haver consenso entre os técnicos e gestores do SUS sobre a inadequação do uso de medicamentos experimentais,

54. Conasems. Nota Técnica nº 1/14 – Núcleo de Assistência Farmacêutica, de 15 de julho de 2015. O arquivo eletrônico não está disponível na internet.

55. Na seção sobre saúde suplementar, avança-se um pouco mais no tema da judicialização.

o mesmo não se pode dizer sobre aqueles não incorporados pelo SUS. Suprimir o direito dos indivíduos de solicitarem um medicamento não incorporado ou de questionarem a decisão de não incorporação, nos casos de ausência de decisão ou nos quais as decisões não tenham ocorrido segundo os procedimentos e preceitos administrativos e científicos vigentes, pode constituir-se em fator para retardo no aprimoramento da política terapêutica, bem como em limitação do direito à saúde quando há vazios terapêuticos (não disponibilidade de alternativas terapêuticas no SUS, ainda que estejam disponíveis no mercado).

Dessa forma, constatam-se avanços importantes do âmbito da assistência farmacêutica, mas também desafios igualmente relevantes, como a judicialização do acesso a medicamentos e o desabastecimento de medicamentos, especialmente na atenção básica. O que requer investigação mais apurada sobre seus determinantes, a fim de subsidiar a proposição de soluções mais efetivas, visando ao aperfeiçoamento da política e, acima de tudo, à garantia do acesso a medicamentos e seu uso racional.

3.6 Saúde suplementar

Como pode ser visto na tabela 8, os dados mais recentes disponibilizados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) indicam que havia, em junho de 2015, um total de 50,5 milhões de beneficiários[56] de planos médico-hospitalares, dos quais 66,5% representavam vínculos a planos coletivos empresariais. Planos exclusivamente odontológicos, que oferecem cobertura a 21,2 milhões de beneficiários, apresentam uma presença ainda mais expressiva dos vínculos a planos empresariais: 82%.

A taxa de cobertura nacional de planos de assistência médica foi estimada em 26%, atingindo 38,5% no Sudeste (maior taxa) e 11,9% na região Norte (menor taxa). Os beneficiários de planos de assistência médica com 60 anos e mais correspondiam a 12% do total.

Entre junho de 2014 e junho de 2015, o número de beneficiários com vínculos individuais ou familiares sofreu uma redução de 0,3% e o número de planos coletivos apresentou um crescimento de 1,6%; a variação destes no trimestre, contudo, foi de 0,1%. A Nota de Acompanhamento do Caderno de Informações da Saúde Suplementar (NACISS), publicação do Instituto de Estudos de Saúde Suplementar (IESS), aponta que, entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014, essa taxa de crescimento havia alcançado 2,7%. De acordo com a ANS o universo de 50,69 milhões de usuários registrado em janeiro alcançava, em julho, 50,19 milhões, uma redução que atingiu mais de 500 mil beneficiários nos primeiros sete meses de 2015.

56. Beneficiários de planos e seguros, nos cadastros da ANS, não correspondem a pessoas, mas a vínculos. Uma mesma pessoa pode ter mais de um plano ou seguro.

Em 2014, 43 operadoras médico-hospitalares obtiveram registro da ANS, enquanto 84 tiveram os registros cancelados. O mesmo estudo do IESS informa que "entre dez./2007 e dez./2014, o número de operadoras em atividade diminuiu 24,4%, indicando um cenário de consolidação do setor, onde a tendência é o mercado conservar as operadoras mais sólidas e viáveis".

TABELA 8
Beneficiários de planos de saúde, segundo tipo de contratação – Brasil (jun./2015)

Tipo de contratação	Assistência médica	Exclusivamente odontológico
Individual ou familiar	9.811.895	3.731.082
Coletivo empresarial	33.609.770	15.843.945
Coletivo por adesão	6.771.442	1.877.731
Coletivo não identificado	8.759	4.762
Não identificado	315.126	68.947
Total	**50.516.992**	**21.526.467**

Fonte: ANS (2015).

A desaceleração na taxa de cobertura está, sem dúvida, associada à elevação da taxa de desemprego decorrente da crise econômica, dada a forte predominância dos vínculos a planos coletivos empresariais. Mas a redução do número de operadoras parece expressar um movimento de concentração e de verticalização, ocorrido no período, associado a uma estratégia de expansão planejada das operadoras de maior porte visando à associação, à fusão ou à venda a grupos internacionais e que foi acompanhada de forte pressão para a liberação da entrada de capital externo, o que já ocorrera em 2008 em relação à propriedade de planos de saúde, mas não alcançara os estabelecimentos de provisão de serviços.[57] Foi o que se observou com a Amil, adquirida pelo UnitedHealth Group, que comprou, entre 2007 e 2012, treze empresas provedoras de serviços de assistência médica, diagnóstico ou serviços complementares.[58] Esse movimento de concentração já pode ser observado também nos grandes provedores de serviços médico-hospitalares e de serviços de apoio diagnóstico – como se verifica, por exemplo, com a Rede D'Or São Luiz S.A., Diagnósticos da América S.A. (DASA), Fleury S.A., Oncoclínicas do Brasil Serviços Médicos S.A. Estima-se que, em 2014, 40% dos planos de saúde já ofereciam hospitais e laboratórios próprios. Essa verticalização, além de reduzir as possibilidades de escolha dos beneficiários, gera conflito de interesses ao conferir ao plano, simultaneamente, o poder de solicitar exames e também de autorizá-los.

Outro movimento identificado na área é o abandono, pelas operadoras, da venda de planos de saúde individuais. Os planos individuais são submetidos à

57. Para mais informações, ver Ipea (2015).
58. Terminal Bloomberg.

regulação da ANS, que define os procedimentos que devem integrar as coberturas mínimas obrigatórias e controlar os reajustes. Ademais, as operadoras são proibidas de realizar o cancelamento unilateral do contrato. Essa proteção regulatória aos beneficiários é a principal causa do abandono dessa modalidade de plano e da concentração em planos coletivos, que não são seu objeto. Mesmo mantendo ativo o registro dos planos, as operadoras vêm suspendendo ou restringindo sua comercialização. Logo após a aquisição pela americana UnitedHealth Group, a Amil anunciou a intenção de interromper a venda de planos de saúde individuais, tendo encaminhado pedido para a ANS.[59] Levantamento recente realizado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)[60] constatou que apenas 50% dos planos de saúde individuais e familiares cuja disponibilidade é informada pela ANS são efetivamente vendidos pelas operadoras e 35% não estão em comercialização. Os demais contêm informações confusas ou incorretas, inviabilizando a verificação ou contratação. A mesma pesquisa constatou que das 27 capitais brasileiras, cinco (18%) não dispunham de nenhuma opção de plano individual dentro das características pesquisadas:[61] Belo Horizonte (MG), Salvador (BA) Macapá (AP), São Luís (MA) e Vitória (ES). Em outras onze capitais (48%), somente uma operadora – a Unimed – comercializava esse tipo de plano de saúde, caracterizando monopólio nessas localidades. A pesquisa também verificou que a oferta de planos com cobertura nacional, que são mais caros, é bem maior do que os de cobertura estadual, e que as mensalidades, em média, acarretam o comprometimento de 40% da renda dos beneficiários.

Segundo notícias veiculadas em julho de 2015,[62] a questão da regulação sobre planos de saúde tem integrado a agenda de debates governamentais e haveria divergência entre a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) do Ministério da Justiça e da Casa Civil quanto às medidas regulatórias a serem tomadas. Enquanto a Senacon preconizaria maior controle sobre os planos coletivos, a Casa Civil estaria defendendo a liberalização da regulação sobre os planos individuais e familiares e o abrandamento dos critérios para aplicação de multas.

A ANS divulgou em agosto de 2015, o resultado do 14º ciclo do Programa de Monitoramento da Garantia de Atendimento, que avalia as reclamações de consumidores relativas ao não cumprimento dos prazos máximos de atendimento e demais queixas de natureza assistencial, como negativas indevidas de cobertura. Nessa etapa, 73 planos de saúde de quinze operadoras tiveram a comercialização suspensa.

59. Disponível em: <http://goo.gl/WpP6sC>.

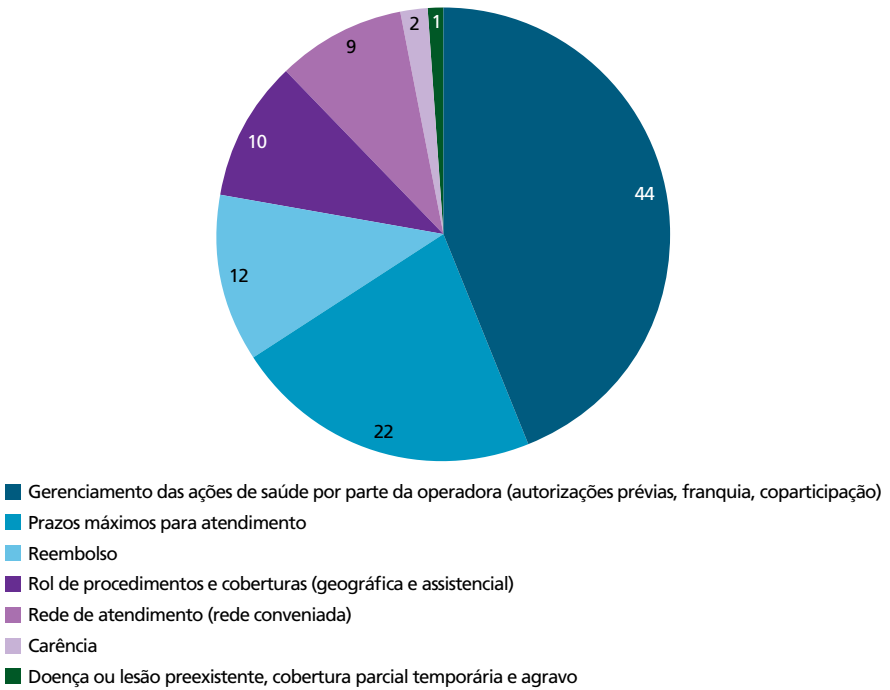
60. Revista Idec n. 200, julho de 2015. Disponível em: <http://goo.gl/h01Q9z>.

61. Foram levantadas informações sobre os planos individuais/familiares com cobertura completa (ambulatorial, hospitalar e obstetrícia) de abrangência nacional ou estadual, oferecidos pelas dez maiores operadoras de cada estado nas 27 capitais. Os dados foram consultados no Guia ANS de Planos de Saúde, disponível no site da agência (www.ans.gov.br/guiadeplanos).

62. Ver, por exemplo, a nota: Justiça e Casa Civil travam embate sobre planos de saúde. Disponível em: <http://goo.gl/LVBksB>.

A ANS recebeu, no trimestre correspondente, 21.273 reclamações de beneficiários, sendo 6.509 relacionadas a temas não assistenciais (contratos e reajuste, por exemplo) e 14.276 referentes a cobertura assistencial. Após serem tratadas pela unidade de mediação de conflitos da agência, 11.867 reclamações referentes à cobertura assistencial foram consideradas pelo programa de monitoramento.

GRÁFICO 2
Perfil de reclamações no 14º ciclo
(Em %)



Fonte: ANS (2015).[63]

A Agência também disponibilizou informações sobre o índice de reclamações, calculado com base no total de reclamações que recebe dos consumidores de planos de saúde. O índice é a relação entre a média de reclamações dos beneficiários de planos privados de saúde contra uma operadora com registro ativo na ANS nos últimos seis meses e a média do número de beneficiários dessa operadora no mesmo período. A tabela 9 apresenta o comportamento do índice médio das operadoras segundo o porte no período 2013-2015. Os dados mostram que, tomado o primeiro trimestre de 2013 como referência, houve um significativo aumento no

63. Disponível em: <http://goo.gl/Sdf2Ek>.

índice das operadoras de grande e de médio porte e pequena redução no índice das operadoras de pequeno porte.

TABELA 9
Evolução do índice médio de reclamações das operadoras, segundo porte (mar./2013-fev./2015)

	Grande porte	Médio porte	Pequeno porte
Mar./2013	0,71	0,70	0,87
Nov./2013	0,97	0,82	0,97
Fev./2014	0,88	0,73	0,81
Nov./2014	1,00	0,83	0,84
Fev./2015	0,99	0,92	0,85

Fonte: ANS (2015).
Obs.: Quanto menor o número indicado, menos reclamações registradas pelos consumidores na ANS.

Outras fontes confirmam essa tendência. O *ranking* de atendimentos do Idec é, desde 2012, liderado pelas reclamações relacionadas aos planos de saúde, que responderam em 2014 por 20% das demandas submetidas ao Instituto.[64] As reclamações incluem negativas de atendimento, demora ou recusas de liberação de exame ou cirurgia, reajustes abusivos, descredenciamentos de profissionais de saúde, hospitais e laboratórios. Cabe ressaltar que nesse *ranking* os três setores que apresentaram maior frequência de reclamações em 2014 – planos de saúde, setor financeiro e telecomunicações – dispõem de órgãos reguladores federais: a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), o Banco Central e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), sugerindo a fragilidade da capacidade regulatória.

Outra dimensão que resulta dessa insatisfação é a crescente demanda ao Judiciário para obtenção de acesso a serviços que, se por um lado assegura direitos, por outro cria problemas, sobrecarregando o Judiciário e dificultando a gestão pública e privada. A judicialização, que já foi objeto de audiência pública realizada pelo STF, integra agora a Agenda Brasil proposta pelo Senado Federal que incorporou sugestão de "avaliar a proibição de liminares judiciais que determinam o tratamento com procedimentos experimentais onerosos ou não homologados pelo SUS".

Na esfera da Saúde Suplementar, o principal problema dos consumidores é a negativa de cobertura de procedimentos médicos pelos planos de saúde. A tendência tem sido a emissão de decisões provisórias (liminares) por parte dos juízes que, diante do risco decorrente da falta de tratamento oportuno, determinam que as operadoras custeiem o tratamento do consumidor, para depois realizarem a decisão final do processo judicial. Preocupado com a situação, o Conselho Nacional

64. Ver *Planos de saúde no topo dos atendimentos do Idec em 2014*. Disponível em: <http://goo.gl/h9Jw4T>.

de Justiça (CNJ) recomendou aos Tribunais de Justiça (TJ) e aos Tribunais Regionais Federais (TRF) a celebração de convênios para que médicos e farmacêuticos ofereçam suporte técnico aos magistrados. O monitoramento das ações judiciais é uma das principais atribuições do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde,[65] cuja principal atribuição é apoiar a implantação, nos estados e no DF, de Núcleos de Apoio Técnico (NATs).[66] Esses núcleos, formados por especialistas, devem subsidiar os magistrados na tomada de decisões nas questões relacionadas ao direito à saúde. Mas a implementação dessa medida tem sido objeto de questionamento. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) instituiu em abril de 2015 o Núcleo de Apoio Técnico e Mediação (NAT) em parceria com a ANS, com a Associação Brasileira de Medicina de Grupo (Abramge) e com a Federação Nacional de Saúde Suplementar (FenaSaúde). A Assessoria será provida por grupo de profissionais indicados por operadoras de planos de saúde e pela ANS, cujo objetivo é oferecer pareceres técnicos sobre os casos de tratamentos solicitados por médicos e demandados por consumidores, opinando sobre a necessidade, adequação e urgência dos casos e buscando fazer conciliações em até 24 horas entre operadoras e pacientes. Essa estratégia de colocar as operadoras como integrantes do NAT vem sendo questionada, por se considerar haver conflito de interesses, com o risco de que seus pareceres façam prevalecer o interesse das operadoras, a parte reclamada no processo e possível ré. Essa insatisfação resultou em Manifesto ao Presidente do TJ-SP, em que diversas entidades posicionam-se contra a medida, asseverando que o NAT, como está configurado, é medida inadequada para a solução de conflitos que tratem de cobertura de procedimentos para os consumidores. Capitaneada pelo Idec, a campanha recebeu a imediata adesão de outras entidades[67] e alcançou expressiva adesão de cidadãos que subscreveram o documento via internet. Em junho o TJ-SP convocou reunião com as entidades signatárias que obtiveram o compromisso de que serão inseridas nas próximas conversações para aperfeiçoar o NAT de avaliação de casos envolvendo planos de saúde. As entidades defendem que

> uma mediação justa deve ser conduzida por alguém neutro, ou então por uma câmara de mediação/conciliação em plantão permanente, integrada por um técnico neutro, um representante de uma das partes (no caso os planos de saúde)

65. Criado por meio da Resolução nº 107, de 6 de abril de 2010.

66. A implantação dos NATs é uma das orientações feitas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Recomendação nº 31, de 30 de março de 2010, e Recomendação nº 36/2011.

67. Subscrevem o manifesto: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec); Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública de São Paulo (Nudecon); Vidal Serrano Nunes Junior (procurador de justiça coordenador do Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva (CAO) Consumidor do Ministério Público do Estado de São Paulo); Fundação Procon-SP; Associação das Advogadas de São Paulo; Associação Juízes para a Democracia; Comissão de Defesa do Consumidor da OAB/SP; Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco); Aliança de Controle do Tabagismo + Saúde - ACT+; Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (Cepedisa); Instituto Oncoguia; Federação Nacional das Associações de Prestadores de Serviços de Fisioterapia (Fenafisio); Associação Brasileira de Linfoma e Leucemia (Abrale).

e um representante do consumidor (órgão público ou entidade não governamental de proteção e defesa do consumidor). [68]

Em outra frente, a "Agenda Brasil" sugerida pelo Senado para enfrentamento da crise e retomada do desenvolvimento incorporou duas propostas que atenderiam a interesses dos planos de saúde: a proposta de "avaliar a proibição de liminares judiciais que determinam o tratamento com procedimentos experimentais onerosos ou não homologados pelo SUS"[69] e a de "regulamentar o ressarcimento pelos associados de planos de saúde, dos procedimentos e atendimentos realizados pelo SUS".

Pela atual legislação, o ressarcimento é responsabilidade das operadoras[70] e consiste na restituição, pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde, dos custos dos serviços de atendimento à saúde previstos nos respectivos contratos e prestados a seus beneficiários e dependentes, em instituições públicas ou privadas, contratadas ou conveniadas, integrantes do SUS. A cobrança é realizada por meio de procedimento administrativo da ANS. Segundo a ANS, o valor arrecadado pelo ressarcimento em 2014 atingiu R$ 393 milhões – um aumento de 114% em relação ao valor total arrecadado em 2013 – e R$ 196 milhões foram encaminhados, em 2014, para inscrição em dívida ativa. Entre os procedimentos hospitalares mais frequentes ou que apresentaram maior crescimento entre 2010 e 2013, encontram-se os partos, a quimioterapia, os tratamentos em reabilitação, o tratamento de pacientes sob cuidados prolongados e os transplantes.

Em maio de 2015 a ANS anunciou a inclusão de procedimentos ambulatoriais, como quimioterapia, radioterapia, hemodiálise, cateterismo cardíaco e cirurgia de catarata no rol de atendimentos sujeitos a ressarcimento. Exames e terapias de alta e média complexidade, identificados por meio de Autorização para Procedimento Ambulatorial (APAC), realizados por beneficiários de planos de saúde na rede pública passaram a ter seus valores passíveis de ressarcimento ao SUS. A cobrança começou imediatamente, referente ao período de janeiro a março de 2014, e a Agência estima que a inclusão das APACs significará um aumento de 149% no volume de processos de ressarcimento ao SUS, gerando R$ 173 milhões adicionais de cobrança. Como, durante todo o processo administrativo, a operadora poderá apresentar defesa e contestar a cobrança, é possível que a arrecadação efetiva seja significativamente inferior, pois muitos processos administrativos caducam antes que sejam analisados pela agência.[71]

68. Ver <http://goo.gl/uZRnnR>.

69. Ver Franco (2015).

70. Conforme Artigo 32 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.

71. No âmbito da administração pública federal, a prescrição é definida pela Lei nº 11.941/2009, de 27 de maio de 2009, que incluiu na Lei nº 9.873 o Artigo 1º-A, de teor seguinte: "Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor". Para mais informações, acesse <http://goo.gl/jqn6TH>.

Isso tem ocorrido com frequência em relação às multas aplicadas pela Agência. Levantamento realizado pela ANS a pedido do jornal *Estado de Minas*, com base na Lei de Acesso à Informação, indica que entre janeiro e outubro de 2014 a agência aplicou 2.454 multas a planos de saúde por descumprimento de regras como a cobertura para procedimentos, sendo que mais da metade (55%) das multas aplicadas a operadoras não foi paga. Em relação ao valor das multas, dos R$ 302 milhões cobrados às operadoras, a agência recebeu R$ 120 milhões, pouco mais de um terço. A ANS, contudo, informou a recente simplificação do fluxo de julgamento dos processos administrativos sancionados em segunda instância, mediante a implementação da Análise Eficiente de Processos (AEP), o que permitiu duplicar o número de processos analisados: de 3.027, em 2013, para 6.212, em 2014. A Federação Nacional de Saúde Suplementar (Fena-Saúde) informou que suas associadas respeitam os prazos e normas em vigor estabelecidas pela ANS e que "o recolhimento das multas segue regras de aplicação de penalidades estabelecidas em lei e nos regulamentos da ANS", regras essas que "preveem recursos administrativos das operadoras a instâncias superiores da agência, quando questionada a pertinência da infração". Para a Associação Brasileira de Medicina de Grupo (Abramge), o valor das multas aplicadas atualmente é "desproporcional e fere qualquer princípio de razoabilidade, tendo em vista sua função primordial de auxiliar na fiscalização do sistema de saúde suplementar, e não o de prover fundos". Esses posicionamentos evidenciam a grande pressão que as operadoras exercem sobre o órgão regulador que, mesmo realizando regulação considerada frágil, é objeto de forte contestação.

3.7 Gestão

3.7.1 Regionalização

O alcance dos avanços previstos no PPA para a gestão do SUS, que envolviam o aprofundamento e consolidação de processos de regionalização, ficou, no período 2014-2015, bastante comprometido, especialmente por questões associadas aos mecanismos de formalização das relações entre as unidades federadas e ao subfinanciamento do sistema.

O PPA 2012-2015 incluía o objetivo de "Implementar novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável" (0724) entre os destinados a assegurar a implementação do programa "Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)". Entre suas metas, destacava-se a que propunha alcançar "Contrato Organizativo de Ação Pública (Coap) assinado em 80% das regiões de saúde até 2015", de que decorria a iniciativa "Aprimoramento do Pacto Federativo, com desenvolvimento do processo de contratualização,

cooperação interfederativa e gestão compartilhada do SUS". O MS destacou que ao final de 2014 apenas 5,49% das regiões de saúde estavam com o Coap implantado e apontou as possíveis razões do fraco desempenho: "no que se refere ao Processo de contratualização interfederativa aprimorado, foram identificados alguns obstáculos que necessitam ser superados para aprimorar o processo de contratualização interfederativa, tais como: imprecisão conceitual gerando diferenças importantes de entendimento sobre o processo; instrumento e fluxos do Coap, dentro e fora do MS; dissociação entre o Coap e as transferências de recursos da esfera federal aos estados e municípios; dificuldade de internalizar a regionalização nas políticas, programas e sistemas de informação do MS" (Brasil, 2015a).

Essas questões já foram tratadas na edição anterior do BPS e desde então as mudanças no processo de organização das regiões de saúde restringiram-se a alterações em suas composições realizadas por alguns estados (TO, GO, MG, SP, RS). Nenhum novo Coap foi efetivado até agosto de 2015.[72]

No debate recente, têm sido apontadas alternativas à organização e ao modelo de gestão do SUS, sob a forma de uma a autarquia especial tripartite (Campos, 2015) ou de consórcios intermunicipais.[73] Contudo, qualquer que seja a forma de organização do sistema, a necessidade de ampliação do volume de recursos e a reformulação dos modos fragmentados de transferência dos recursos federais para as unidades subnacionais seguem sendo o maior desafio para a garantia da universalidade do acesso e a integralidade da atenção pelo SUS, objetivo central do processo de regionalização. E essas questões não se dissociam das pressões recentes já apontadas na seção 2.

No exercício de sua responsabilidade de coordenação nacional do SUS, o MS publicou a Portaria GM nº 1.631, de 1º de outubro de 2015, que aprova critérios e parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do SUS. O documento revê o disposto na Portaria nº 1.101/2002, que vinha sendo utilizada até então e representava mera atualização nos parâmetros de produção de serviços contidos na Portaria nº 3.046/1982, do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), e busca introduzir

> nova lógica de definição dos parâmetros da atenção para as necessidades de saúde, trazendo elementos que embasem estimativas de oferta desejada de um rol de ações e serviços com vistas à minimização de riscos, agravos, condições clínicas ou doenças de conjuntos populacionais.

Os parâmetros de planejamento e programação de ações e serviços de saúde propostos pretendem assegurar a integralidade da atenção à saúde e a continuidade

72. Disponível em: <http://goo.gl/8dMQIk>. Acesso em: 16 set. 2015.

73. A experiência dos municípios com consórcios data da década de 1980, destinados em geral a assegurar a provisão de serviços de saúde cuja existência pressupõe escala economicamente viável.

do cuidado e orientam-se por diretrizes voltadas para a redução das desigualdades, a reorientação dos processos para as necessidades de saúde e a regionalização. Abrangem as seguintes áreas temáticas: *i)* atenção à gravidez, parto e puerpério; *ii)* atenção às pessoas com doenças crônicas não transmissíveis (DCNT); *iii)* eventos de relevância para a vigilância em saúde; *iv)* atenção à saúde bucal; *v)* atenção especializada; *vi)* atenção hospitalar; *vii)* equipamentos; e *viii)* hematologia e hemoterapia.

3.7.2 Formação de médicos

Outro desafio enfrentado pelo SUS, a disponibilidade de médicos para assegurar a universalização da cobertura da atenção básica, porta de entrada do sistema, vem sendo objeto de ações desenvolvidas no âmbito do Programa Mais Médicos, também já analisado no BPS 23. Seus objetivos de longo prazo incluem a ampliação de vagas e criação de novos cursos de medicina, a interiorização do processo de formação, a universalização da residência médica e a ênfase na formação de especialistas em medicina geral de família e comunidade. Em seus dois anos de existência, o programa disponibilizou 18.240 médicos em 4.058 municípios (73% dos municípios brasileiros) e nos 34 distritos de saúde indígenas, ampliando o acesso a cuidados médicos em áreas descobertas.[74]

Para atender ao objetivo de aumento da disponibilidade de profissionais foram desencadeadas medidas relacionadas à ampliação de vagas de graduação e de residência médica. Até julho de 2015, foi autorizada a criação de quase metade (46,4%) das vagas em cursos superiores de medicina previstas no Programa Mais Médicos, pelo qual o governo federal comprometeu-se a criar 11.447 novas vagas de graduação até 2018. Isso corresponde à autorização de 5.306 novas vagas, sendo 1.690 em 23 novos cursos em universidades federais e 3.616 em instituições de ensino superior privadas. O mínimo de vagas autorizadas por instituição foi de cinquenta e o máximo de cem. Também foram autorizadas cem vagas para a Faculdade Israelita de Ciências da Saúde Albert Einstein, vinculada ao hospital de excelência. Na seleção de locais para a criação de novos cursos, foram priorizados municípios no interior dos estados, próximos a áreas de maior demanda por médicos, em todas as regiões do país. Os critérios de seleção, definidos pelo MEC e pelo MS, estabeleceram que, para se candidatar, as cidades deveriam ter pelo menos 70 mil habitantes, não ser capital de unidade da federação, ter no mínimo cinco leitos do SUS por aluno, possuir ao menos três alunos por equipe de atenção básica, contar com leitos de urgência e emergência ou pronto-socorro e comprometer-se a oferecer residências médicas nas especialidades prioritárias do Mais Médicos. Em alguns casos o cumprimento desses requisitos, como o número mínimo de

74. Para mais informações, acesse: <http://goo.gl/9sWZ8v>.

cinco leitos por aluno, tem exigido a articulação intermunicipal para assegurar que a região de saúde o complemente.

No primeiro edital de pré-seleção de municípios para implantação de curso de graduação de medicina por instituições de educação superior privadas (IES privadas), foram pré-selecionados 49 municípios, dos quais 38 (sete na região Nordeste, nove no Sul, vinte no Sudeste e dois no Norte), localizados em onze estados, tiveram propostas classificadas[75]. O segundo edital de chamamento público[76] de municípios para implantação de curso de graduação em medicina por IES privadas pré-selecionou 22 municípios em oito estados, sendo cinco municípios na região Norte; dezesseis no Nordeste e um no Centro-Oeste. O edital afirma que os municípios foram pré-selecionados "de acordo com critérios de relevância e necessidade social da oferta de curso de medicina". A classificação final será conhecida em novembro de 2015. O resultado final da chamada pública de mantenedoras de instituições de educação superior do sistema federal de ensino também será conhecido em novembro de 2015.[77]

A meta do Programa Mais Médicos é atingir 11,5 mil novas vagas de graduação até 2017. Também foi autorizada a contratação de 880 professores para atuar nas universidades federais que abriram novas vagas nos cursos de medicina ou que criaram novas faculdades.

Esse tema da formação profissional tem sido objeto de muito debate. O Conselho Federal de Medicina (CFM) considera que será difícil assegurar qualidade à formação de profissionais ampliando a oferta de cursos privados longe dos grandes centros urbanos e que as condições da rede de serviços são precárias para assegurar adequação das práticas.[78] No entanto, o MS e o MEC consideram que essas questões estão sendo adequadamente equacionadas por intermédio das diretrizes para orientar as relações entre escolas de medicina e gestões locais e estaduais do SUS, que visem garantir a qualidade das atividades práticas de ensino executadas nos serviços de saúde. Essas relações serão formalizadas por meio de

75. Edital nº 3, de 22 de outubro de 2013, primeiro edital de pré-seleção de municípios para implantação de curso de graduação em medicina por instituição de educação superior privada. Disponível em: <http://goo.gl/1aWlbG> e Edital nº 6/2014/Seres/MEC: disponível em: <http://goo.gl/7s7UDT>.

76. Edital MEC nº 1/1/2015, segundo edital: disponível em: <http://goo.gl/l5pkva>.

77. Edital nº 6/2014/Seres/MEC. Disponível em: <http://goo.gl/7s7UDT>.

78. O Conselho Federal de Medicina (CFM) e a Abem (Associação Brasileira de Educação Médica) anunciaram, no final de junho de 2015, a criação do Sistema de Acreditação de Escolas Médicas (Saeme). A "acreditação" (credenciamento) é o reconhecimento formal da qualidade de serviços oferecidos por uma instituição.

Contrato Organizativo de Ação Pública Ensino-Saúde (Coapes),[79] e as regras foram estabelecidas em Portaria Interministerial,[80] após consulta pública.

3.7.3 Residência médica

Em agosto de 2015 foi anunciada a criação de três mil bolsas de residência médica no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas (Pró-Residência), das quais duas mil serão financiadas pelo MS e mil pelo MEC. Pelo menos 75% das bolsas serão destinadas à formação de especialistas em medicina geral de família e comunidade, com vistas a assegurar profissionais para a atenção básica universal. Norte, Nordeste e Centro-Oeste terão prioridade na concessão das bolsas, visando a corrigir o déficit histórico de profissionais nessas regiões. Desde o início do Programa Mais Médicos já haviam sido autorizadas 4.742 vagas de residência em todo o país. Com a criação de mais três mil bolsas de residência médica, que viabilizam a expansão da oferta de vagas para formação, a quantidade de vagas chegará, em 2015, a 7.472 (62% da meta). A meta do programa é a criação de 12,4 mil novas vagas de residência para formação de especialistas, de modo a assegurar a universalização do acesso à residência aos graduados em medicina. Essas mudanças têm gerado mais uma frente de conflito com as entidades médicas e estiveram no centro dos debates do VI Fórum Nacional de Ensino Médico, realizado em agosto de 2015. Durante o evento, o presidente da Associação Nacional de Médicos Residentes (ANMR) apresentou um levantamento do sistema atual de Residência Médica que indicaria a existência de 23.399 vagas ociosas de residência no Brasil, sendo que 26% das vagas em residência em medicina geral de família e comunidade estariam desocupadas. "O governo não precisa criar novas vagas, mas melhorar a qualidade das Residências existentes", defendeu. A ANMR lançou o movimento nacional pela valorização da residência médica, que defende, entre outros pontos, um plano de carreira para os preceptores, a isonomia da bolsa residência com os médicos do Provab e do Mais Médicos e um plano de carreira dos médicos do SUS. Durante o mesmo evento, foi também apresentada proposta para a revisão do prazo estabelecido pelo governo de oferecer vagas nas residências médicas no mesmo número de egressos em cursos de medicina, por considerarem inviável a oferta de todas essas vagas em 2019. Também foram questionadas as novas diretrizes curriculares, instituídas com a publicação da Resolução nº 3 da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, em junho de 2014, a partir dos dispositivos previstos na Lei do Mais Médicos.

79. Portaria Normativa MEC nº 16/2014 – Estabelece os parâmetros para a contrapartida a ser oferecida ao Sistema Único de Saúde (SUS) para implantação e funcionamento de cursos de graduação em medicina por instituição privada. Disponível em: <http://goo.gl/ejrAeL>.

80. Portaria Interministerial no 285, de 24 de março de 2015, redefine o Programa de Certificação de Hospitais de Ensino (HE). Disponível em: <http://goo.gl/ymbhTF>.

Contudo, o MS argumenta que as oportunidades de residência estão concentradas na região Sudeste e que a fixação de médicos nos municípios do interior e nas outras regiões depende também da disponibilidade de programas de residência nesses locais. Essa a razão pela qual o Mais Médicos reformulou os critérios para definição das cidades e especialidades nas quais será autorizada a abertura de novas vagas de residência, independentemente do custeio pelos ministérios da Saúde e da Educação ou por qualquer outra instituição.

Considerando a duração dos cursos de graduação e da residência médica, a recente implementação desses novos critérios não faculta, ainda, uma avaliação de resultados que permita verificar em que medida repercutiram sobre as disparidades regionais.

3.7.4 Cadastro Nacional de Especialistas

A regulamentação do Cadastro Nacional de Especialistas (CNE), previsto na Lei do Mais Médicos, gerou mais um embate entre o governo federal e as entidades médicas. O cadastro é considerado pelo MS ferramenta fundamental para a estratégia de universalização das residências médicas e para fornecer subsídios ao planejamento de políticas públicas que atendam às necessidades de cada região do país, tais como a expansão de serviços de saúde de atenção especializada e a ampliação de programas de residência médica. A emissão do Decreto nº 8.497, de 4 de agosto de 2015 causou grande reação das entidades médicas que se movimentaram para obter sua anulação a partir de mobilização de apoios no Congresso Nacional. O ponto inicial de discórdia eram os Artigos 2º e 3º que confeririam ao MS e ao MEC maiores poderes para regular a formação de especialistas e definir quem é especialista, o que afrontaria, no entender das entidades, as atribuições da AMB.

As negociações foram mediadas pelo presidente da Câmara, Eduardo Cunha, e a iminência de aprovação de um decreto legislativo que sustava os efeitos da determinação presidencial levou o governo a acatar a proposta de formação de um grupo de trabalho com a participação de representantes das entidades médicas (AMB, CFM e Fenam), do governo federal e da Câmara dos Deputados para elaborar o novo decreto que definiu as bases do CNE e, segundo o CFM, "eliminou as ameaças ao processo de formação de especialistas". A nova regulamentação concretizou-se no Decreto nº 8.516, de 10 de setembro de 2015, que revogou o Decreto nº 8.497/2015, deu ao Artigo 2º nova redação e determinou a criação de uma comissão mista de especialidades, vinculada ao CFM e com composição majoritária das entidades médicas, à qual competirá definir, por consenso, as especialidades médicas no país. O Cadastro agregará as informações da base de dados dos sistemas de informação em saúde do SUS, da ANS, da Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM), do CFM, da AMB e das sociedades de especialidades a ela vinculadas. Incluirá, também, informações sobre as formações e pós-graduações

dos profissionais, que deverão ser disponibilizadas regularmente pelo MEC e pelas instituições de ensino superior.

As entidades médicas celebraram a conquista, por considerar que suas representações "impediram os efeitos deletérios do decreto original e trouxeram um grande avanço". Para Mauro Ribeiro, 1º vice-presidente do CFM, "ao detalhar na lei o papel da comissão mista de especialidades, a medicina e a sociedade saem vitoriosas, pois terão ao seu dispor um grupo fortalecido e tecnicamente competente para discutir todas as etapas do processo que regula a formação e a criação de especialistas no país".

Em outras palavras, trata-se da plena recuperação pelas entidades médicas do poder de determinar a oferta de especialistas no mercado brasileiro – em qualidade e em quantidade. Isso reflete a fragilidade da capacidade do Estado brasileiro, potencializada pelo ambiente de crise política, de regulação em torno dos interesses de categoria profissional historicamente autorregulada.

Decreto nº 8.516, de 10 de setembro de 2015

(...)

Art. 2º O Cadastro Nacional de Especialistas reunirá informações relacionadas aos profissionais médicos com o objetivo de subsidiar os Ministérios da Saúde e da Educação na parametrização de ações de saúde pública e de formação em saúde, por meio do dimensionamento do número de médicos, sua especialidade médica, sua formação acadêmica, sua área de atuação e sua distribuição no território nacional.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste Decreto, o título de especialista de que tratam os § 3º e § 4º do art. 1º da Lei nº 6.932, de 1981, é aquele concedido pelas sociedades de especialidades, por meio da Associação Médica Brasileira – AMB, ou pelos programas de residência médica credenciados pela Comissão Nacional de Residência Médica – CNRM" (grifos nossos).

(...)

Art. 4º Fica estabelecida a Comissão Mista de Especialidades, vinculada ao CFM, a qual compete definir, por consenso, as especialidades médicas no País" (grifos nossos).

§ 1º A Comissão Mista de Especialidades será composta por:

I – dois representantes da CNRM, sendo um do Ministério da Saúde e um do Ministério da Educação;

II – dois representantes do CFM; e

III – dois representantes da AMB.

§ 2º Os representantes da Comissão Mista de Especialidades, definirão, por consenso, as demais competências para sua atuação e as regras de seu funcionamento, por meio de ato específico.

Em 2 de outubro de 2015, o MS disponibilizou versão teste do CNE que pretende possibilitar, no futuro, a realização de consultas sobre a atuação, especialidade, distribuição e formação de médicos com registros no Brasil. A versão teste contém informações fornecidas pela CNRM e pelo CFM. Essa versão ainda poderá ser aprimorada por sugestões recebidas na fase de teste. A página definitiva está prevista para entrar no ar em novembro de 2015.

3.7.5 Carreira de médico de Estado

Vencida a batalha do CNE, as entidades médicas mobilizam-se nacionalmente para obter a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 454/2009, de autoria do então deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO), que institui e estabelece diretrizes para a organização da carreira de médico de Estado, organizada e mantida pela União. Por esse dispositivo, no serviço público federal, estadual e municipal a medicina será privativa dos membros da carreira única de médico de Estado. O provimento será por concurso público de provas e títulos, com a participação do respectivo órgão de fiscalização profissional. No âmbito do SUS a carreira será mantida pela União, mas com exercício nas esferas públicas federal, estaduais e municipais.

O relatório da subcomissão especial da carreira médica da comissão de seguridade social e família da Câmara dos Deputados, que será submetido à apreciação da comissão a partir de 8 de outubro de 2015,[81] propõe a aprovação da proposta quando levada ao Plenário da Câmara e também sugere a instituição de uma carreira especial no SUS para profissionais de saúde de atenção básica e, não apenas médicos, em áreas vulneráveis do país, de difícil acesso ou provimento, como forma de assegurar continuidade às ações do Programa Mais Médicos, que tem encerramento previsto para 2018. O relatório também sugere a aprovação, pela Câmara, do Projeto de Lei nº 7.841/14, originário do Senado Federal, que simplifica o processo de reconhecimento de diplomas de instituições estrangeiras reconhecidas pela excelência técnica. Outro projeto de lei sugerido no relatório prevê alteração na lei do Mais Médicos para determinar que a abertura de novos cursos de medicina seja submetida à manifestação do Conselho Nacional de Saúde antes da autorização pelo MEC.

A PEC nº 454 também estabelece que a remuneração do médico respeitará um piso profissional nacional fixado por lei e valorizará o tempo de serviço e os níveis de qualificação na área médica e inclui nas Disposições Transitórias artigo determinando que "lei específica fixará a remuneração inicial da carreira de médico de Estado em R$ 15.187,00 (quinze mil e cento e oitenta e sete reais) e a reajustará anualmente, de modo a preservar seu poder aquisitivo", abrindo um precedente de constitucionalização do valor do piso salarial e da forma de reajuste dos médicos. Outras categorias profissionais – como professores, agentes de saúde, engenheiros, por exemplo, têm o valor do piso salarial definido por lei ou decreto. Além disso, o projeto estende aos médicos de Estado as prerrogativas e garantias especiais asseguradas ao servidor público estável que desenvolva atividades exclusivas de Estado (CF/1988, Artigo 247). A inclusão da atividade do médico como atividade exclusiva de Estado é discutível, porque não corresponde aos conceitos

81. Ainda está em apreciação.

(e são controversos) e pode resultar em demanda de outras prerrogativas dessa condição, além da exigência de avaliação de desempenho, como remunerações diferenciadas e gratificações especiais, por exemplo. Ademais, essa condição de atividade exclusiva de Estado é vinculada às atribuições do cargo efetivo, não ao vínculo dos ocupantes, o que não se aplica ao caso. A inclusão nessa categoria, hoje feita por lei, exige critérios objetivos atinentes às atribuições desses cargos, "*sob pena de ferir o princípio da isonomia entre os servidores públicos civis*".[82] Ademais, se a questão fosse a proteção da estabilidade, os incisos III e IV da Emenda e a Lei nº 8.112/1990,83 que "dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais" já estabelecem garantias.

Esse é um debate da maior relevância para o SUS e precisaria ser conduzido de forma mais ampla e participativa, de modo a contemplar formas mais adequadas de reorganização do sistema e não apenas os interesses de uma categoria que, embora relevante, é apenas uma parte do problema.

3.8 Financiamento e execução orçamentário-financeira

3.8.1 Financiamento

Mudança na regra de vinculação de recursos da União para o SUS

Propostas de modificação na regra de participação dos recursos da União no financiamento do SUS vêm sendo feitas desde os primeiros anos de vigência da Emenda Constitucional no 29 de 2000 (EC nº 29/2000). A emenda estabeleceu os limites mínimos de recursos a serem aplicados, pelas três esferas de governo, em ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Estados e municípios deveriam destinar pelo menos 12% e 15%,[84] respectivamente, da receita de impostos e transferências constitucionais para o SUS. No caso da União, a regra para o gasto mínimo tomou como base o valor aplicado em 1999 pelo MS, acrescido de um crescimento real de 5% para o ano 2000 e, nos anos seguintes, a correção seria feita pela variação nominal do PIB.

O principal legado da vinculação foi conferir maior estabilidade ao financiamento federal da saúde. Este foi um dos motivos porque, ao ser extinta a CPMF em 2007, com o Governo Federal perdendo receitas da ordem de quase 40 bilhões, não houve uma crise como a observada em 1993, quando as contribuições

82. Ver Mensagem Presidencial – sobre veto ao estabelecimento da condição de atividade exclusiva de Estado aos servidores do MPU – disponível em: <http://goo.gl/Qcu2fi>.

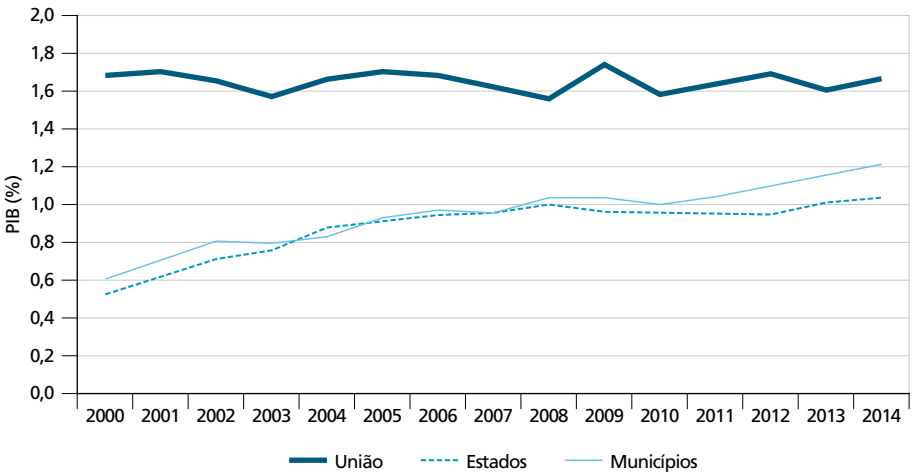
83. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Artigo 22: "O servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa".

84. Entre 2000 e 2004, houve uma regra de transição para a aplicação destes percentuais. O limite mínimo a ser aplicado em ASPS nos estados e nos municípios foi de 7%, em 2000, aumentando paulatinamente nos anos seguintes até atingir o percentual de 12% para os estados e 15% para os municípios, em 2004.

previdenciárias deixaram de financiar a saúde (Servo *et al.*, 2011), uma vez que a União tinha um valor mínimo a cumprir, independentemente da fonte de recursos a ser utilizada.

A Emenda também contribuiu para um aumento dos gastos públicos com saúde. Em 2000, correspondiam a 2,83% do PIB e, em 2014, alcançaram 3,93%. Esse aumento em relação ao PIB, entretanto, foi obtido principalmente por meio da ampliação dos gastos estaduais e municipais, uma vez que estes entes tiveram de fazer um esforço maior para se adequar à EC no 29/2000. Em relação à União, não foi muito difícil ajustar-se à nova situação uma vez que foi mantido o patamar de gasto observado em 1999, mais um crescimento real de 5%, daí em diante, quase sempre esse crescimento ficou restrito à variação nominal do PIB. O gráfico a seguir mostra como a participação dos gastos estaduais em ASPS muda de patamar, passando de 0,53% para 1,04% do PIB. Da mesma forma, os gastos municipais em ASPS aumentam de 0,61% para 1,22% do PIB. Por sua vez, os gastos da União, apesar de apresentarem incremento em termos reais,[85,86] quase não apresentaram crescimento em relação ao PIB: corresponderam a 1,69% desse indicador, em 2000, e a 1,67%, em 2014.

GRÁFICO 3
Gastos com ASPS em relação ao PIB (2000-2014)



Fonte: SPO/MS; Siops (dados extraídos em 11 de agosto de 2015).
Elaboração do Ipea.

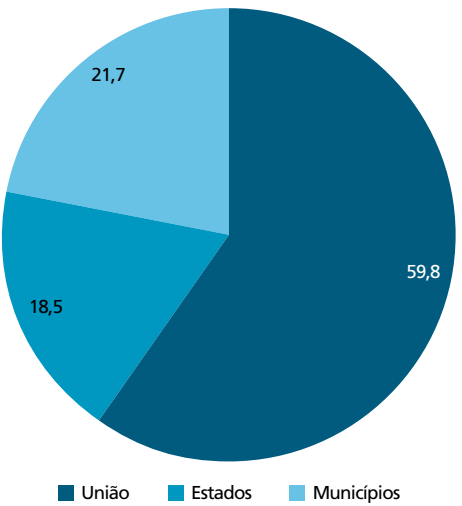
85. Entre 2000 e 2011, os estados e municípios triplicaram o volume de recursos destinados à saúde, passando de R$ 28 bilhões para R$ 89 bilhões, o que significou um incremento de R$ 61 bilhões (sendo R$ 28 bilhões referente ao incremento estadual e R$ 32 bilhões, ao municipal). Nesse mesmo período a União aumentou seus gastos em ASPS no montante de R$ 31 bilhões (Piola *et al.*, 2013).

86. A perda de receita decorrente do fim da CPMF foi progressivamente superada por meio de sucessivos aumentos de outros tributos, especialmente imposto sobre operações financeiras (IOF) e contribuição sobre o lucro líquido (CSLL).

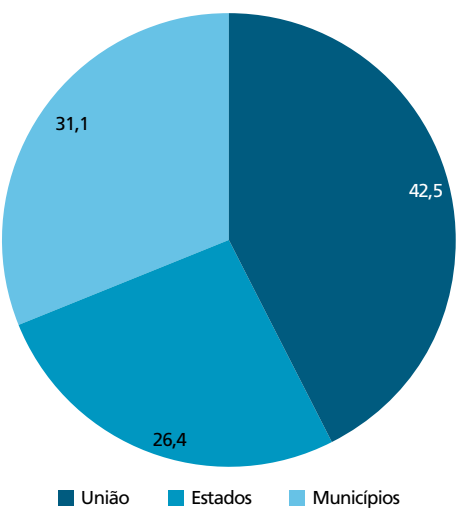
A EC nº 29/2000 mudou a participação relativa de cada esfera de governo no financiamento do SUS. Entre 2000 e 2014, a participação dos estados e municípios no gasto público total com ASPS passou de 40,2% para 57,5%, enquanto a participação da União caiu de 59,8% para 42,5%.

GRÁFICO 4
Participação dos gastos em ASPS por esfera de governo no total de gastos em ASPS, 2000 e 2014
(Em %)

4A – 2000



4B – 2014



Fonte: SPO/MS; Siops (dados extraídos em 11 de agosto de 2015).
Elaboração dos autores.

Observa-se, portanto, que os mecanismos de vinculação dos recursos utilizados na saúde significaram um esforço muito maior para os estados e municípios: para estes, a emenda representou um aporte crescente de recursos, tendo em vista que a maioria dos estados e municípios, à época da aprovação da emenda (2000), aplicava em saúde um percentual inferior ao piso determinado e nos anos seguintes não fizeram do piso um teto, como fez a União. Os estados, por exemplo, destinavam, em média, 9,4% das suas receitas próprias para a saúde em 2002, chegando a um percentual de 13,5% em 2014. Os municípios, por sua vez, em 2000 aplicavam, em média, 14% das suas receitas próprias em saúde, ampliando este percentual para 23% em 2014. Como dito anteriormente, o valor mínimo exigido desses entes corresponde a 12% e 15% das respectivas receitas de impostos e transferências constitucionais ou legais.

Podemos elencar algumas explicações para o desempenho da União em relação à EC nº 29/2000. A primeira é que o desempenho do PIB, ao qual o piso federal ficou vinculado, apesar de ter apresentado um crescimento anual entre 1,7% (2012) e 3,7% (2005), no período de 2000 a 2013, não foi suficiente para acompanhar as necessidades crescentes do SUS. Ademais, em quase todos os anos o governo federal restringiu-se a apenas a cumprir o piso. Naturalmente, não ultrapassar o piso legalmente definido, transformando-o em teto de suas aplicações, apenas ratifica o entendimento de que saúde não foi considerada prioridade durante todo esse período. Esses fatores produziram o efeito concreto de praticamente congelar os recursos federais destinados à saúde em relação ao PIB.

Nesse contexto, a regulamentação da EC nº 29/2000, o que foi feito na Lei Complementar nº 141 de 2012, trazia consigo a expectativa de mudança na forma da vinculação federal, com o objetivo de garantir um aporte maior de recursos para a saúde.

Essa pretensão, aliada ao fato da União ter sido detentora de 52% da receita pública disponível,[87] no período de 2002 a 2012, levou à proposta de Emenda Popular do movimento "Saúde +10" (PLP nº321/2013), que reivindicava a destinação do equivalente a 10% da Receita Corrente Bruta da União (RCB) para a saúde.

No debate legislativo, alguns substitutivos foram apresentados, entre eles o que propunha a substituição da RCB por 18,7% da receita corrente líquida (RCL).[88] Essa proposta visava a evitar possíveis contestações legais a uma vinculação à RCB, na medida em que vários componentes da RCB já têm destinação específica, como os repasses constitucionais para estados e municípios, as contribuições previdenciárias ou as contribuições para o PIS/Pasep (Piola, 2015). Ou seja, a União não tem a disponibilidade total da RCB para realizar gastos.

87. Para este cálculo, foram consideradas a participação da RCL no total das seguintes receitas: RCL (fonte STN) + receita própria de impostos e transferências constitucionais e legais dos estados e municípios (obtidas no site do SIOPS).
88. Entre 2011 e 2014, 10% da RCB correspondia a aproximadamente 18,7% da RCL.

Apesar das 2,2 milhões de assinaturas que o projeto de iniciativa popular obteve, tal proposta não foi acatada pelo Congresso Nacional, que mediante negociações entre governo e parlamento, incluiu dispositivos alterando o financiamento federal do SUS numa Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 358/2013) que tramitava no Congresso e que tinha por objeto tornar impositiva a execução de emendas parlamentares. Essa proposta, mais conhecida como PEC do Orçamento Impositivo, foi aprovada em fevereiro e promulgada pela Emenda Constitucional nº 86 (EC nº 86/2015), de 17 de março de 2015.

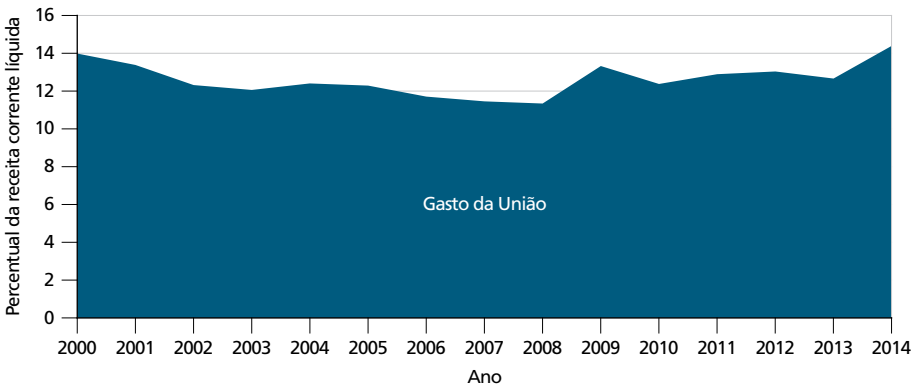
A EC nº 86/2015 alterou o método de cálculo do piso constitucional a ser aplicado em ASPS pela União e manteve as regras vigentes para os entes federados. A partir de 2016, o piso constitucional da União estará vinculado à RCL da seguinte forma: em 2016, será equivalente a 13,2% da RCL; em 2017, 13,7%; em 2018, 14,1%; em 2019, 14,5%; e, a partir de 2020, corresponderá a 15% da RCL.[89]

De positivo, vale ressaltar a importância desta EC nº 86/2015 em relação ao alcance da garantia da isonomia de critérios entre os entes federados, na medida em que vinculou os recursos da União à receita de arrecadação, da mesma forma que se observa nos estados e municípios. Entretanto, o percentual proposto ficou bem abaixo do pleito do movimento "Saúde +10", 10% da RCB, o que corresponderia a 18,7% da RCL.

Vale a pena ressaltar que o gasto da União em ações e serviços públicos no ano 2000, ano de início da vigência da EC nº 29/2000, correspondeu a 14% da RCL. Ou seja, em 2016 e 2017, o piso estabelecido pela EC nº 86/2015 será relativamente inferior ao percentual observado em 2000. Nos anos seguintes, a média do percentual de gastos em ASPS em relação à RCL foi de 12,4% (período de 2001 a 2013), valor um pouco inferior ao assegurado pela nova regra. Por sua vez, em 2014, ano em que ocorreu queda nominal na arrecadação da RCL, o gasto em ASPS correspondeu a 14,4% da RCL. Ou seja, este percentual corresponde ao escalonamento de quase quatro anos da emenda, pois apenas em 2019 a União será obrigada a aplicar 14,5% da RCL.

89. Os percentuais previstos nesta Emenda são idênticos aos de proposta elaborada por Comissão Especial da Câmara criada em 2012 para debater o financiamento da saúde. A diferença é que na proposta da Comissão era prevista a criação de contribuição social específica para a saúde, parte não incluída na PEC do Orçamento Impositivo.

GRÁFICO 5
Gasto da União com ASPS, como porcentagem da receita corrente líquida (2000-2014)



Fonte: SPO/MS; Siops (dados extraídos em 11 de agosto de 2015).
Elaboração do Ipea.

Outra mudança que impactou diretamente no financiamento da saúde diz respeito aos *royalties* do petróleo. Em 2013, a Lei nº 12.858 estabeleceu que 25% dos recursos oriundos de parcela da participação no resultado ou compensação financeira pela exploração do petróleo e do gás natural, de áreas com declaração de comerciabilidade, a partir de dezembro de 2012, deveriam ser destinados à saúde[90] e contabilizados como recurso adicional ao piso. Entretanto, a EC nº 86/2015, no seu Artigo 3º, determinou que tais recursos sejam contabilizados dentro do gasto mínimo da União, perdendo a condição de adicionais. Cálculos feitos para 2014 estimavam que esses recursos representariam no mínimo cerca de R$ 3,8 bilhões extra piso, para a saúde[91]. Ademais, existem outros problemas decorrentes da aprovação da EC nº 86/2015. Em primeiro lugar, a emenda introduziu uma maior rigidez para qualquer revisão do montante a ser aplicado pelos entes federados em saúde. Pela legislação anterior (EC nº 29/2000), essa regra seria estabelecida por lei complementar, revista a cada cinco anos. Com a EC nº 86/2015, a revisão do piso deverá ser realizada por emenda constitucional, que exige quórum qualificado, de maioria de 3/5 e dois turnos de votação na Câmara e no Senado Federal.

Outro problema decorrente da aprovação da EC nº 86/2015 refere-se ao fato de a emenda não garantir a manutenção do valor nominal empenhado no ano anterior, em caso de queda da RCL. Esse procedimento era garantido na Lei nº 141/12, que previa que "em caso de variação negativa do PIB, o valor de

90. 75% seriam destinados à educação, com prioridade à atenção básica.
91. Câmara dos Deputados, Relatório Comissão Especial destinada a discutir o Financiamento da Saúde Pública, outubro de 2013.

que trata o *caput* não poderá ser reduzido, em termos nominais, de um exercício financeiro para o outro".

A vigência da EC nº 86/2015 começa em 2016. Nesse ano, o piso da saúde será o equivalente a 13,2% da RCL. Segundo algumas estimativas, pela regra anterior, de aplicação da variação nominal do PIB sobre o empenhado em 2015, o piso de financiamento federal do SUS seria de aproximadamente R$ 104 bilhões. Ainda com base em estimativas apresentadas no Conselho Nacional de Saúde (CNS), o piso de 2016, pela EC nº 86/2015, está estimado em R$ 100,2 bilhões,[92] ou seja, quase R$ 4 bilhões inferior ao valor de R$ 104,0 bilhões calculado pela regra anterior. Por outro lado, as necessidades de financiamento do MS para 2016, aqui incluídos os recursos necessários para cumprir os restos a pagar de 2015 que devem onerar o orçamento do ano subsequente, mais os acréscimos do caráter impositivo das emendas parlamentares em relação a sua média histórica de execução, deverão alcançar cerca de R$ 117 bilhões, com uma "insuficiência orçamentária" estimada em R$ 16,7 bilhões.[93]

Para agravar a situação, deve ser lembrado que hoje estados e municípios já respondem por mais de 57% do financiamento do SUS e que os efeitos da crise, refletida na diminuição dos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e na frustração de receitas, sobretudo do ICMs e ISS, principais fontes de recursos dessas esferas de governo, já estão presentes.

3.8.2 Execução orçamentário-financeira

A dotação inicial total do MS em 2014 foi de R$ 106 bilhões. Graças ao aporte de R$ 2,3 bilhões de créditos adicionais, fechou o ano com uma dotação autorizada de R$ 108,4 bilhões. A despesa empenhada pelo MS, que foi de R$ 101,9 bilhões, correspondeu a 94% da despesa autorizada. Em relação aos gastos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), a despesa autorizada foi de R$ 97,9 bilhões, tendo o MS empenhado R$ 92,2 bilhões (94%).

Entretanto, no Relatório Anual de Gestão de 2014 do MS (Brasil, 2015a) a despesa empenhada pelo MS é calculada de forma diferente, uma vez que o percentual de execução toma por base a dotação disponível, ou seja, o valor após o contingenciamento imposto pelo Ministério da Fazenda. Nesse caso, a despesa empenhada representou 99,6% da despesa disponível, uma vez que o contingenciamento foi de R$ 6 bilhões para a saúde, tornando disponível para o empenho R$ 102,3 bilhões. A maior parte do contingenciamento atingiu as despesas com ASPS, uma vez que do total de R$ 6 bilhões contingenciados, R$ 5,5 bilhões

92. Estimativa do Ministério da Saúde apresentada na reunião do Conselho Nacional de Saúde de 10/9/2015.
93. Ver Ocké-Reis; Funcia (2015).

foram referentes a esse tipo de despesa. Quando comparado ao ano anterior (2013), a execução de recursos em ASPS pelo MS teve um incremento de R$ 9,2 bilhões, passando de R$ 83 bilhões, em 2013, para R$ 92,2, em 2014.

Em relação ao cumprimento do piso constitucional, destaca-se que o MS cumpriu a Lei nº 141/2012 em 2014. Nesse ano, como dito anteriormente, o valor empenhado foi de R$ 92,2 bilhões, enquanto o piso foi estimado em R$ 91,6 bilhões.[94] Assim, mesmo considerando o valor de R$ 344 milhões de restos a pagar cancelados que foram compensados em 2014, o MS ultrapassou o piso em R$ 284,4 milhões. Ou seja, também em 2014, a execução do MS não ultrapassa em quase nada o mínimo.

TABELA 10
Execução orçamentária do Ministério da Saúde por GND (2014)

GND	Valores em milhões (R$)					Valores (em %)	
	Dotação inicial (a)	Autorizado (b)	Empenhado (c)	Créditos adicionais (b = b – a)	Saldo orçamentário (c = b – c)	Nível de execução (f = c / b)	Distribuição do saldo
1-PES	9.510,05	9.389,20	9.298,91	-120,85	90,29	99,04	2,00
3-ODC	77.312,46	80.067,12	78.165,73	2.754,66	1.901,39	97,63	33,00
4-INV	8.816,93	8.375,72	4.748,55	-441,21	63.627,17	56,69	64,00
5-IFI (%)	100,00	100,00	30,00		70,00	30,00	1,00
Total ASPS	95.739,44	97.932,05	92.243,19	2.192,60	5.688,85	94,19	100,00
Total MS	106.035,26	108.393,35	101.865,61	2.358,09	6.527,74	93,98	
Disponibilidade de empenho ASPS[1] (R$)		92.441,80	Contingenciamento para ASPS (R$)		5.490,25		
Disponibilidade de empenho MS[1] (R$)		102.311,10	Contingenciamento para MS (R$)		6.082,25		

Elaboração dos autores, com base em dados do Siga Brasil e Brasil (2015a) – disponibilidade de empenho.
Nota: [1] O somatório do GND corresponde a despesa em ASPS.

Na análise da execução orçamentária do MS em ASPS por grupo de natureza de despesa (GND), observa-se que os recursos não executados totalizaram R$ 5,7 bilhões (diferença entre valor autorizado e empenhado). Destes, a maior parte (64%) corresponde a investimentos cuja execução atingiu apenas 57% do valor autorizado. Nesse item, mais de R$ 3,6 bilhões deixaram de ser executados em 2014 (tabela 10).

Como pode ser visto na tabela 11, as ações que mais sofreram com o impacto do contingenciamento estão relacionadas a investimentos na média e alta complexidade: nas ações 8535 e 8933 a execução foi de apenas 38% e 26%, respectivamente. O contingenciamento atingiu também os investimentos que deveriam ter sido

94. Corresponde ao empenhado no ano anterior (2013), mais a variação nominal do PIB de 2013 em relação a 2012, que no caso foi de 10,3%.

realizados na atenção básica: quase R$ 940 milhões deixaram de ser investidos na estruturação da rede de serviços de atenção básica e na construção e ampliação de unidades básicas de saúde, apesar de os recursos terem sido autorizados (tabela 11).

TABELA 11
Execução orçamentária do Ministério da Saúde em ASPS do GND investimento (2014)

GND	Valores em milhões (R$)					Valores (em %)	
	Dotação inicial (a)	Autorizado (b)	Empenhado (c)	Créditos adicionais (b = b – a)	Saldo orçamentário (c = b – c)	Nível de execução (f = c / b)	Distribuição do saldo
8535 – Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	3.209,38	3.260,51	1.229,08	2.031,43	2.031,43	37,70	56,01
8581 – Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica em Saúde	1.914,50	2.037,66	1.378,13	659,53	659,53	67,63	18,18
12L5 – Construção e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde - UBS	1.578,07	1.116,07	836,92	279,15	279,15	74,99	7,70
8933 – Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial	257,22	247,57	64,86	183	182,71	26,20	5,04
Demais ações	2.857,76	1.713,91	1.240	474	474,35	72,32	13,08
Total	**8.816,93**	**8.375,72**	**4.749**	**3.627**	**3.627,17**	**56,69**	**100,00**

Elaboração dos autores, com base em dados do Siga Brasil e Brasil (2015a) – disponibilidade de empenho.

A análise da execução dos programas orçamentários de 2014, em relação a 2013, aponta para um crescimento real de apenas 4,4%, ou seja, R$ 3,9 bilhões de reais. Na verdade, o crescimento expressivo é apenas observado no Programa Aperfeiçoamento do SUS, que foi da ordem de R$ 4 bilhões, tendo praticamente todos os outros programas perdido recursos, em termos reais. A análise do Programa Aperfeiçoamento do SUS, à luz dos principais programas existentes até 2011 – antes da mudança do PPA, permite observar que o aumento de gastos neste programa foi devido, principalmente, ao incremento de recursos destinados à atenção básica (AB), que foi da ordem de R$ 2,6 bilhões em termos reais, e à média e alta complexidade, que foi de R$1,8 bilhão.

O aumento observado na atenção básica corresponde aos recursos destinados ao Programa Mais Médicos: em 2013, foram gastos R$ 568 milhões em termos reais com a contratação de médicos no âmbito desse programa. Em 2014, o valor quadruplicou: foram gastos R$ 2,14 bilhões. Ou seja, a AB continua ganhando espaço dentro da política de saúde. Em relação à assistência farmacêutica e à vigilância em saúde, em 2014, observou-se uma queda, em termos reais, de recursos destinados a essas áreas (tabela 12).

TABELA 12
Valores executados em ASPS por programa (2013 e 2014)
(Em milhões de R$, 2014)[1]

	2013	Participação (%)	2014	Participação (%)	Diferença
0901 – Operações Especiais: cumprimento de sentenças judiciais	75,10	0,1	153,77	0,2	78,67
2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde	75.763,48	85,8	79.808,54	86,5	4.045,06
Atenção básica	16.033,07	18,2	18.645,25	20,2	2.612,18
Assistência farmacêutica	9.145,99	10,4	8.886,99	9,6	-259,00
Média e alta complexidade	42.240,06	47,8	44.067,07	47,8	1.827,01
Vigilância em saúde	5.016,85	5,7	4.629,01	5,0	-387,84
Demais ações	3.327,51	3,8	3.580,22	3,9	252,71
2055 – Desenvolvimento Produtivo	389,08	0,4	366,94	0,4	-22,14
2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	1.090,60	1,2	1.150,30	1,2	59,70
2068 – Saneamento Básico	230,30	0,3	216,56	0,2	-13,74
2069 – Segurança Alimentar e Nutricional	40,80	0,0	7,66	0,0	-33,14
2115 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde	10.720,49	12,1	10.539,42	11,4	-181,07
Total geral	**88.309,85**	**100,0**	**92.243,19**	**100,0**	**3.933,34**

Elaboração dos autores, com base nos dados do Siga Brasil.
Nota: [1] Corrigidos pelo IPCA.

4 TEMA EM DESTAQUE: O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NO SUS

O planejamento no âmbito do SUS é um tema que precisa ser discutido em maior profundidade em razão de sua complexidade normativa e da capacidade de articulação dos seus vários produtos (planos e programações, entre outros), a fim de que sejam instrumentos norteadores efetivos da ação governamental.

O processo e o ciclo do planejamento da administração pública no Brasil estão vinculados aos instrumentos orçamentários previstos na Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), com vigência de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com vigência anual. O PPA deve trazer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada. A LDO abrange as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual. E, por fim, a LOA dispõe sobre o orçamento fiscal, que no âmbito federal, refere-se aos poderes da União, o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social, com direito a voto e o orçamento da seguridade social (Brasil, 1988).

Quanto ao processo de elaboração do PPA no âmbito federal, inicialmente, são definidos os macrodesafios, que são diretrizes elaboradas com base no programa de governo e na visão estratégica que orientarão a formulação dos programas temáticos e dos programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. O programa temático retrata no PPA a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e orienta a ação governamental; os programas de gestão são instrumentos que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos programas temáticos. O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território, e a iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras como, por exemplo, as decorrentes da pactuação entre entes federados e entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas. A discussão dos programas temáticos se dá entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e os ministérios executores das políticas públicas (Brasil, 2011a).

A integração entre o PPA, LDO e a LOA se dá por meio dos programas temáticos. A iniciativa é o atributo do programa temático que estabelece uma ligação entre o PPA e a LOA, e as ações orçamentárias são criadas com base nas iniciativas, de forma que, para cada iniciativa, podem corresponder uma ou mais ações orçamentárias, assim como pode haver mais de uma iniciativa por objetivo. Os estados, o Distrito Federal e os municípios também devem elaborar os respectivos PPA, LDO e LOA. O processo interno de elaboração de cada um desses instrumentos varia em cada ente da federação, mas o macroprocesso reproduz-se, com o envio dos projetos de lei pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo e, subsequente, aprovação por este último, transformando-os em leis.

Na área da saúde, o plano de saúde é um dos produtos do planejamento setorial e a obrigatoriedade de sua elaboração e atualização periódica pela União, estados, Distrito Federal e municípios foi instituída pela Lei Orgânica da Saúde, que estabelece ainda que a formulação da proposta orçamentária do SUS seja feita em conformidade com este instrumento (Brasil, 1990). Atualmente, o processo de planejamento no âmbito do SUS está regulamentado por portaria que prevê, além do plano de saúde, a Programação Anual de Saúde (PAS) como produtos desse processo (Brasil, 2013g). O plano de saúde deve ser elaborado para o período de quatro anos, observando os prazos do PPA, devendo ainda explicitar os compromissos do governo para o setor saúde e refletir as necessidades de saúde da população. No caso dos Planos Estaduais de Saúde (PES) devem também demonstrar a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de repasse de recursos aos municípios. A PAS é o instrumento que operacionaliza as intenções expressas nos planos de saúde, tendo por objetivo estabelecer as metas anuais com previsão da

alocação dos recursos orçamentários. Seu processo de elaboração e aprovação pelo respectivo Conselho de Saúde deve ocorrer antes do encaminhamento ao Legislativo da LDO do exercício correspondente.

Além do planejamento em cada esfera de governo, no setor saúde, ainda existe o planejamento regional integrado, que deve ser feito no âmbito das regiões de saúde, envolvendo os três entes federados e sob a coordenação da gestão estadual, a fim de expressar as responsabilidades dos gestores de saúde em relação à população do território, evidenciando o conjunto de diretrizes, objetivos, metas, ações e serviços para a garantia do acesso e da integralidade da atenção. A região de saúde é entendida como o

> espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde (Brasil, 2011b).

Nesse planejamento, o mapa da saúde que é a descrição geográfica da distribuição de recursos humanos e de ações e serviços de saúde ofertados pelo SUS e pela iniciativa privada, considerando-se a capacidade instalada existente, os investimentos e o desempenho aferido baseados nos indicadores de saúde do sistema, deve ser utilizado na identificação das necessidades de saúde, contribuindo para o estabelecimento das metas.

A necessidade desse processo justifica-se em razão da organização do SUS em uma rede regionalizada e hierarquizada. Como não é possível ofertar ações e serviços públicos de saúde de média e alta complexidade em todos os municípios, a fim de garantir a integralidade da atenção à saúde,[95] faz-se necessário criar um espaço supramunicipal que se organize para este fim, sendo responsável pela oferta de serviços especializados, tais como, serviços de atenção oncológica, diagnóstico, terapia renal substitutiva, entre outros. Daí a origem do conceito de Rede de Atenção à Saúde, que consiste no conjunto de ações e serviços de saúde articulados em níveis de complexidade crescente, com a finalidade de garantir a integralidade da atenção à saúde.

O acordo de colaboração entre os entes federativos para a organização desta rede deve ser formalizado por meio do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (Coap), que resulta da integração dos planos de saúde dos entes da federação constituintes da Rede de Atenção à Saúde, tendo como base as pactuações estabelecidas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e cuja implementação fica a cargo da Secretaria de Saúde Estadual (Brasil, 2011b). Fruto

95. A integralidade diz respeito a garantia de acesso a ações e serviços de saúde de promoção, prevenção e recuperação da saúde nos três níveis de complexidade da atenção à saúde, básica, média e alta complexidade.

do planejamento regional integrado, o Coap deve conter a identificação da situação de saúde no território e das necessidades de saúde da população da região de saúde, as diretrizes, os objetivos plurianuais e as metas anuais para a região de saúde, bem como os prazos de execução, indicadores, responsabilidades dos entes federados, além da Programação Geral das Ações e Serviços de Saúde (PGAS) (Brasil, 2013g).

A PGAS deve conter a relação das ações e serviços executados na região de saúde, observada a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (Renases), a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) e as correspondentes responsabilidades individuais e solidárias, o mapa de metas e a relação dos serviços de saúde em cada esfera de governo, assim como as respectivas responsabilidades pelo referenciamento do usuário (Brasil, 2011c). Também deve ser utilizada como referência para a elaboração da PGAS a Programação Pactuada e Integrada da Assistência à Saúde (PPI) e demais programações vigentes no âmbito regional. A PPI tem por objetivo organizar a rede de serviços, definir os limites financeiros destinados à assistência da população própria e das referências recebidas de outros municípios (Brasil, 2006). Para se ter dimensão da complexidade do processo de planejamento no SUS, no quadro 1, apresentam-se os produtos desse processo, detalhados por periodicidade de elaboração, base territorial do planejamento, responsabilidade pela elaboração, instâncias de pactuação, instâncias de aprovação e normas que regulamentam sua formulação.

Nesse processo, por fim, para prestar contas sobre os resultados alcançados com a execução da PAS e orientar eventuais redirecionamentos no plano de saúde, o relatório de gestão deve ser encaminhado pelo gestor ao conselho de saúde até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira para aprovação, e o relatório detalhado do quadrimestre anterior, que é um instrumento de monitoramento e acompanhamento da execução da PAS, deve ser apresentado pelo gestor do SUS até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da federação (Brasil, 2013g).

QUADRO 1
Produtos do processo de planejamento no Sistema Único de Saúde

Produtos	Descrição	Periodicidade	Base territorial	Elaboração	Instâncias de pactuação	Instâncias de aprovação	Normas
Plano Nacional de Saúde (PNS)	Explicita os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera. Devem conter metas de saúde. Os Planos Estaduais de Saúde deverão explicitar a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos aos municípios, pactuadas pelos gestores estaduais e municipais.	4 anos	União	Ministério da Saúde	Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	Conselho Nacional de Saúde	Lei nº 8.080/1990, Decreto nº 7.508/2011, Lei Complementar nº 141, de 13/1/2012 e Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Plano Estadual de Saúde (PES)		4 anos	Estado/ Distrito Federal	Secretaria estadual de saúde	Comissão Intergestores Bipartite (CIB)	Conselho Estadual de Saúde	Lei nº 8.080/1990, Decreto nº 7.508/2011, Lei Complementar nº 141, de 13/1/2012 e Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Plano Municipal de Saúde (PMS)		4 anos	Município	Secretaria municipal de saúde	Não é necessária a pactuação, porque o escopo de atuação é municipal	Conselho Municipal de Saúde	Lei nº 8.080/1990, Decreto nº 7.508/2011, Lei Complementar nº 141, de 13/1/2012 e Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Programação Anual de Saúde do Ministério da Saúde (PAS)	Operacionaliza as intenções expressas nos planos de saúde, estabelecendo as metas anuais com previsão da alocação dos recursos orçamentários.	Anual	União	Ministério da Saúde	Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	Conselho Nacional de Saúde	Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Programação Anual de Saúde da Secretaria Estadual de Saúde (PAS)		Anual	Estado/ Distrito Federal	Secretaria estadual de saúde	Comissão Intergestores Bipartite (CIB)	Conselho Estadual de Saúde	Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Programação Anual de Saúde da Secretaria Municipal de Saúde (PAS)		Anual	Município	Secretaria municipal de saúde	Não é necessária a pactuação porque o escopo de atuação é municipal	Conselho Municipal de Saúde	Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013

(Continua)

(Continuação)

Produtos	Descrição	Periodicidade	Base territorial	Elaboração	Instâncias de pactuação	Instâncias de aprovação	Normas
Mapa da Saúde Nacional (MSN)	Orienta a elaboração do plano de saúde e da programação anual de saúde. Descreve a distribuição de recursos humanos e de ações e serviços de saúde ofertados pelo SUS e pela iniciativa privada, considerando-se a capacidade instalada existente, os investimentos e o desempenho aferido a partir dos indicadores de saúde do sistema. Deve ser utilizado na identificação das necessidades de saúde, contribuindo para o planejamento integrado dos entes federativos e para o estabelecimento de metas de saúde.	Anual	Nacional	Ministério da Saúde	Não é necessária a pactuação porque se trata de um levantamento no âmbito de atuação de cada órgão	Não é necessária a aprovação do documento, porque é utilizado para a elaboração do plano de saúde e a programação anual de saúde	Decreto nº 7.508/2011 e Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Mapa da Saúde Regional (MSR)		Anual	Regional	Secretaria estadual de saúde	Não é necessária a pactuação porque se trata de um levantamento no âmbito de atuação de cada órgão	Não é necessária a aprovação do documento, porque é utilizado para a elaboração do plano de saúde e a programação anual de saúde	Decreto nº 7.508/2011 e Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Mapa da Saúde Estadual (MSE)		Anual	Estado/ Distrito Federal	Secretaria estadual de saúde	Não é necessária a pactuação porque se trata de um levantamento no âmbito de atuação de cada órgão	Não é necessária a aprovação do documento, porque é utilizado para a elaboração do plano de saúde e a programação anual de saúde	Decreto nº 7.508/2011 e Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Mapa da Saúde Municipal (MSM)		Anual	Município	Secretaria municipal de saúde	Não é necessária a pactuação porque se trata de um levantamento no âmbito de atuação de cada órgão	Não é necessária a aprovação do documento, porque é utilizado para a elaboração do plano de saúde e a programação anual de saúde	Decreto nº 7.508/2011 e Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde	Identifica a situação de saúde no território e as necessidades de saúde da população, as diretrizes, os objetivos plurianuais e as metas anuais para a Região de Saúde, bem como os prazos de execução, indicadores, responsabilidades dos entes federados, além da Programação Geral das Ações e Serviços de Saúde (PGAS).	A vigência varia de acordo com a pactuação feita no âmbito do estado. Se a vigência for superior a um ano deve prever aditamento anual para refletir as metas pactuadas a cada ano	Região de Saúde	Secretaria estadual de saúde e Secretarias municipais de saúde	Comissão Intergestores Regional (CIR), Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	O Coap é assinado pelos chefes do executivo (Prefeitos e Governador), Secretários Municipais e Estadual da Saúde e Ministro da Saúde	Decreto nº 7.508/2011 e Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Protocolo de Cooperação entre Entes Públicos (PCEP)	Integra o Coap e formaliza a cooperação entre os entes públicos na prestação de serviços de saúde e respectiva remuneração para as unidades públicas de saúde, hospitalares e ambulatoriais especializadas, situadas no território de um município, que estão sob a gerência de determinada esfera administrativa e gestão de outra, definindo o papel da unidade no sistema municipal e locorregional, o perfil dos serviços a serem ofertados por meio de metas físicas e qualitativas, de acordo com as necessidades de saúde da população, bem como os mecanismos de acompanhamento e avaliação.	A vigência varia de acordo com o Coap	Região de Saúde	Secretaria estadual de saúde e Secretarias municipais de saúde	Como parte do Coap, é pactuado no âmbito da: Comissão Intergestores Regional (CIR), Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	Não é necessária a aprovação formal do documento, porque compõe o Coap. Alterações do PCEP vigente implicam alterações do Coap	Portaria GM/MS nº 699, de 30 de março de 2006, Portaria GM/MS nº 161, de 21 de janeiro de 2010, Resolução CIT nº 3, de 30 de janeiro de 2012 e Resolução CIT nº 4, de 19 de julho de 2012

(Continua)

(Continuação)

Produtos	Descrição	Periodicidade	Base territorial	Elaboração	Instâncias de pactuação	Instâncias de aprovação	Normas
Plano Operativo Anual (POA)	Integra o Protocolo de Cooperação entre Entes Públicos (PCEP) e é feito para cada unidade de saúde que o integre, exceto complexos hospitalares, contendo as metas físicas assumidas pela Secretaria.	Anual	Unidade de saúde	Unidade de saúde e Secretaria de saúde a qual esta unidade faz parte	Não é necessária a pactuação, porque a proposição de metas e recursos é feita conforme a realidade de cada unidade de saúde e respectiva secretaria de saúde. Além disso, o POA integra o PCEP	Não é necessária a aprovação formal do documento, porque compõe o PCEP, que por sua vez compõe o Coap	Portaria GM/MS nº 161, de 21 de janeiro de 2010 e Resolução CIT nº 4, de 19 de julho de 2012
Programação Geral das Ações e Serviços de Saúde (PGAS)	Integra o Coap e deve conter a relação das ações e serviços executados na Região de Saúde, observada a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (Renases), a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) e as correspondentes responsabilidades individuais e solidárias, o mapa de metas e a relação dos serviços de saúde em cada esfera de governo, assim como as respectivas responsabilidades pelo referenciamento do usuário.	Anual	Região de Saúde	Secretaria estadual de saúde e Secretarias municipais de saúde	Como parte do Coap é pactuada no âmbito da: Comissão Intergestores Regional (CIR), Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	Não é necessária a aprovação formal do documento, porque compõe o Coap. Alterações da PGAS vigente implicam alterações do Coap	Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Mapa de Metas (MM)	Integra a PGAS e apresenta as metas de saúde definidas no planejamento regional integrado.	Anual	Região de Saúde	Secretaria estadual de saúde e Secretarias municipais de saúde	Como parte da PGAS, que integra o Coap, é pactuado no âmbito da: Comissão Intergestores Regional (CIR), Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	Não é necessária a aprovação do documento porque compõe a PGAS, que por sua vez compõe o Coap. Alterações da PGAS vigente implicam alterações do Coap	Decreto nº 7.508/2011 e Portaria MS/GM nº 2.135, de 25/9/2013
Programação Pactuada e Integrada da Assistência à Saúde (PPI)	Para os estados e municípios que não assinaram o Coap, é o instrumento principal de organização da rede de ações e serviços de saúde. É utilizada como referência para a elaboração da PGAS (quando o Coap foi assinado), organiza a rede de serviços, define os limites financeiros destinados à assistência da população própria e das referências recebidas de outros municípios. O documento final do processo de elaboração é a PPI estadual.	No mínimo a cada gestão estadual (4 anos), com revisões periódicas. No início da gestão municipal deve ser feita revisão da PPI estadual	Região de Saúde	Secretaria estadual de saúde e Secretarias municipais de saúde	Comissão Intergestores Bipartite (CIB)	Não é necessária a aprovação formal do documento. Após pactuação na CIB, a Secretaria Estadual de Saúde e do Distrito Federal encaminha à Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde a PPI	Portaria MS/GM nº 1.097, de 22/5/2006
Termo de Compromisso para Garantia de Acesso (TCGA)	É o documento que, com base no processo de Programação Pactuada e Integrada, deve conter as metas físicas e orçamentárias das ações a serem ofertadas nos municípios de referência, que assumem o compromisso de atender aos encaminhamentos acordados entre os gestores para atendimento da população residente em outros municípios.	Como está baseado na PPI, a periodicidade de sua elaboração e revisão está vinculada a da PPI	Região de Saúde	Secretaria estadual de saúde e Secretarias municipais de saúde	Comissão Intergestores Bipartite (CIB) - quando o TCGA é interestadual, as Comissões Intergestores Bipartite dos estados envolvidos precisam aprovar o documento	É assinado pelo Secretário Municipal de Saúde, pelo Coordenador Municipal da CIB e pelo Coordenador Estadual da CIB	Portaria MS/GM nº 1.097, de 22/5/2006

Elaboração dos autores.

O grande desafio do planejamento no SUS consiste na coordenação dos diferentes atores, instâncias, prazos e instrumentos, em um processo ascendente, do nível local até o federal, conforme estabelece a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990). Após 22 anos desde sua definição, tal procedimento ainda não tinha sido implantado, e o Decreto nº 7.508/2011 retoma a necessidade de ascendência nesse processo, dispondo sobre a compatibilização das necessidades das políticas de saúde com a disponibilidade de recursos financeiros no âmbito dos planos de saúde, os quais devem ser resultado do planejamento integrado dos entes federados. Ainda segundo esse dispositivo, o planejamento da saúde em âmbito estadual deve ser realizado de maneira regionalizada, a partir das necessidades dos municípios, considerando o estabelecimento de metas de saúde. Contudo, mesmo após a publicação do referido decreto, não se teve êxito em implementar a ascendência do planejamento e, como pode ser visto no quadro 1, foram acrescidos novos produtos e instrumentos de contratualização no âmbito regional entre estados e municípios, os quais tornaram o processo mais complexo.

As dificuldades advindas dessas mudanças podem explicar por que, desde 2011 até o momento, somente os estados do Ceará e do Mato Grosso do Sul, com os municípios de suas respectivas regiões de saúde, assinaram o Coap.[96] Como a Norma Operacional da Assistência à Saúde (Noas), que estabelecia o processo de regionalização e seus instrumentos no SUS foi revogada (Brasil, 2012e), na prática, 24 estados, seus municípios e o Distrito Federal estão organizando a rede de ações e serviços de saúde com base na PPI, e os compromissos de atendimento das populações pelos municípios com maior capacidade estão sendo firmados com a assinatura do Termo de Compromisso para Garantia de Acesso. Tal situação por si só sinaliza para a necessidade de o Ministério da Saúde tentar compreender as barreiras para adesão ao Coap, uma aposta sua muito forte para a gestão desde 2011 e, se for o caso, reformular o processo de planejamento, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), com o objetivo de simplificar seus instrumentos e produtos no âmbito regional.

Para além da complexidade instrumental e de procedimentos, o que pode contribuir para elevado grau de engessamento burocrático, uma questão que precisa ser ponderada é que o Coap deixa as responsabilidades de cada ente da federação mais explícitas e isso pode não ser interessante para alguns gestores, especialmente em um contexto de judicialização da saúde em que as responsabilidades dos entes quanto à oferta de bens e serviços de saúde são pouco consideradas em nome da responsabilidade solidária da garantia do direito à saúde.

96. Os contratos podem ser consultados no Portal Saúde: Ministério da Saúde. Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde – Assinados. Disponível em: <http://goo.gl/8dMQIk>. Acesso em: 16 set. 2015.

Outra dificuldade para o planejamento ascendente no SUS reside nos diferentes tempos da gestão nas esferas de governo. A ascendência do planejamento pressupõe que as necessidades de saúde e prioridades para a ação governamental sejam coordenadas do nível municipal ao federal, sendo refletidas nos planos de saúde e demais produtos desse processo. Isso é particularmente difícil no caso brasileiro, uma vez que o início da gestão municipal se dá quando as gestões estadual e federal já contam dois anos. Os planos de saúde dos estados e da União já foram elaborados para um período de quatro anos no ano anterior ao início da nova gestão nos municípios e, dessa forma, dificilmente serão modificados.

Adiciona-se como desafio no processo de planejamento da saúde, a articulação intragovernamental à coordenação interfederativa. Para exemplificar, no Ministério da Saúde, diferentes unidades administrativas são responsáveis por tratar o planejamento no âmbito do SUS. A Secretaria Executiva é responsável por coordenar e apoiar as atividades de planejamento e de orçamento no Ministério da Saúde sendo que, no seu âmbito, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) planeja, coordena e supervisiona a execução das atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e de orçamento no âmbito do ministério. Por sua vez, o Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS (Demas) coordena os processos de elaboração, implantação e implementação de normas, instrumentos e métodos necessários ao fortalecimento das práticas de monitoramento e avaliação do SUS, o que na prática tem se traduzido, inclusive, na coordenação do processo de planejamento estratégico do Ministério da Saúde, com subsequente monitoramento de metas e produtos.

Do ponto de vista das demais esferas de governo, a discussão sobre o planejamento tem sido feita pela Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), por meio do Departamento de Articulação Interfederativa (DAI), que subsidia os processos de elaboração de diretrizes e implementação de instrumentos e métodos para o fortalecimento das relações interfederativas e da gestão estratégica e participativa nas três esferas de governo, além de planejar, coordenar e articular o processo de negociação e de contratualização entre os entes federados, a exemplo do Coap. E, por fim, a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) que, por meio do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas (Drac), define e coordena sistemas de redes integradas de ações e serviços de saúde, sendo responsável pelo processamento da Programação Pactuada e Integrada (PPI), apoio aos estados, municípios e Distrito Federal no planejamento e controle da produção, alocação e utilização dos recursos de custeio da atenção de média e alta complexidade e coordenação das ações de desenvolvimento da metodologia de programação geral das ações e serviços de saúde (Brasil, 2013e). É importante lembrar que para além do processo na saúde, também há toda articulação da saúde com os demais órgãos na mesma esfera de governo, envolvidos com a elaboração do PPA e da LOA.

Isso dá uma ideia do quão difícil é a coordenação desse processo e, por isso mesmo, o Ministério da Saúde tem se empenhado para compatibilizar as prioridades de ação em seus diferentes produtos do processo de planejamento, por meio da produção de manuais para seu público interno (Brasil, 2015p e 2015o). Tal esforço resultou, por exemplo, em alta compatibilização entre os objetivos propostos no PPA 2012-2015, em relação às diretrizes do Plano Nacional de Saúde, do mesmo período, ainda que conste uma divergência em documento publicado pelo próprio órgão. No PPA foram definidos treze objetivos que se desdobraram em 94 iniciativas para o programa temático "2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde" (Brasil, 2012a), enquanto o Ministério da Saúde atribui ao PPA vigente a existência de dezesseis objetivos e 123 iniciativas (Brasil, 2013f), enfatizando que houve alinhamento entre o PPA federal, seu planejamento estratégico e o Plano Nacional de Saúde (PNS). Essa informação quantitativa também não é confirmada no aplicativo Mais Brasil, que apresenta número de objetivos e de iniciativas em consonância ao previsto no PPA. No PNS 2012-2015 foram estabelecidas quatorze diretrizes com o propósito de aperfeiçoar o SUS, valendo, entretanto, observar que no PNS a Diretriz 6 (Implementação do subsistema de atenção à saúde indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, com observância às práticas de saúde e às medicinas tradicionais, com controle social, e garantia do respeito às especificidades culturais) não tem correspondência nos objetivos declarados no PPA.

Verifica-se, assim, que a despeito dos esforços para aperfeiçoá-lo, o processo de planejamento no SUS ainda se apresenta fragmentado, não só em cada esfera de governo, mas entre as esferas de governo, e muito longe de um efetivo fluxo ascendente para definição de prioridades para a ação governamental, conforme estabelecem a Lei nº 8.080/1990 e o Decreto nº 7.508/2011. A complexidade dos fluxos, o número de produtos elaborados pelos gestores, os tempos diferentes de início das gestões federal, estadual e municipal, bem como a forma de contratualização das responsabilidades pela oferta de ações e serviços de saúde são fatores que podem contribuir para a baixa capacidade de coordenação e de coesão sistêmica no estabelecimento de objetivos e metas, assim como para a definição de responsabilidades compartilhadas para o seu alcance em toda a federação. E, por isso mesmo, podem ser objeto de reflexão visando à reformulação e ao aperfeiçoamento das políticas ora estabelecidas para orientá-lo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos. Resolução CMED nº 1, de 23 de fevereiro de 2015. Estabelece os critérios de composição de fatores para o ajuste de preços de medicamentos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015g. Disponível em: <http://goo.gl/reM3lQ. Acesso em: 7 ago. 2015.

_____. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº 1, de 17 de janeiro de 2012. Estabelece as diretrizes nacionais da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012b. Disponível em: <http://goo.gl/XhQt6O>. Acesso em: 4 ago. 2015.

_____. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://goo.gl/lM0x>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011b. Disponível em: <https://goo.gl/zueq7p>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Decreto nº 8.065, de 7 de agosto de 2013. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Saúde e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013e. Disponível em: <http://goo.gl/H1h39s>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 1990. Disponível em: <http://goo.gl/WCrf6>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. Ministério da Saúde. **Contrato organizativo da ação pública da saúde**. Brasília: MS, 2011c. Disponível em: <http://goo.gl/LZeZDV>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. _____. **Cuidado farmacêutico na atenção básica**; caderno 1: Serviços farmacêuticos na atenção básica à saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2014a.

_____. _____. **Cuidado farmacêutico na atenção básica;** caderno 2: Capacitação para implantação dos serviços de clínica farmacêutica. Brasília: Ministério da Saúde, 2014b.

_____. _____. **Cuidado farmacêutico na atenção básica;** caderno 3: Planejamento e implantação de serviços de cuidado farmacêutico na atenção básica à saúde: a experiência de Curitiba. Brasília: Ministério da Saúde, 2014c.

_____. _____. **Cuidado farmacêutico na atenção básica;** caderno 4: resultados do projeto de implantação do cuidado farmacêutico no município de Curitiba. Brasília: Ministério da Saúde, 2015h.

_____._____. Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS. **Monitoramento e avaliação no Ministério da Saúde**: metodologia, processo e instrumentos. Brasília. No prelo.

_____. _____. **Planejamento Estratégico do Ministério da Saúde 2011 – 2015.** Resultados e Perspectivas. Brasília: MS, 2013f. p. 10.

_____. _____. Portaria MS/GM nº 2.135, de 25 de setembro de 2013. Estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013g. Disponível em: <http://goo.gl/arI5LE>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. _____. Portaria nº 1.097 de 22 de maio de 2006. Define o processo da programação pactuada e integrada da assistência em saúde seja um processo instituído no âmbito do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União,** Brasília, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/jLCXuf>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. _____. Portaria nº 1.214, de 13 de junho de 2012. Institui o Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (Qualifar- SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012c. Disponível em: <http://goo.gl/ZqxWty>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. _____. Portaria nº 1.554, de 30 de julho de 2013. Dispõe sobre as regras de financiamento e execução do componente especializado da assistência farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/fgkbJP>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. _____. Portaria nº 1.555, de 30 de julho de 2013. Dispõe sobre as normas de financiamento e de execução do componente básico da assistência farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013a. Disponível em: <http://goo.gl/RTdgHH>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. _____. Portaria nº 1.580, de 19 de julho de 2012. Afasta a exigência de adesão ao pacto pela saúde ou assinatura do termo de compromisso de gestão, de que trata a Portaria nº 399/GM/MS, de 22 de fevereiro de 2006, para fins de repasse de recursos financeiros pelo Ministério da Saúde a estados, Distrito Federal e municípios e revoga portarias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012e. Disponível em: <http://goo.gl/dfmZgE>. Acesso em: 16 set. 2015.

_____. _____. Portaria nº 1.996, de 11 de setembro de 2013. Altera a Portaria nº 1.554/GM/MS, de 30 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013c. Disponível em: <http://goo.gl/FFVvnJ>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. _____. Portaria nº 204, de 29 de janeiro de 2007. Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle. **Diário Oficial da União,** Brasília, 2007b. Disponível em: <http://goo.gl/xT8L0o>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. _____. Portaria nº 271, de 27 de fevereiro de 2013. Institui a base nacional de dados de ações e serviços da assistência farmacêutica e regulamenta o conjunto de dados, fluxo e cronograma de envio referente ao componente básico da assistência farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União,** Brasília, 2013d. Disponível em: <http://goo.gl/xFNNHl>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. _____. Portaria nº 971, de 15 de maio de 2012. Dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil. **Diário Oficial da União,** Brasília, 2012d. Disponível em: <http://goo.gl/dhDTSJ>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. _____. **Relação nacional de medicamentos essenciais** – Rename 2010. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

_____. _____. **Relação nacional de medicamentos essenciais** – Rename. Brasília, 2015i. Disponível em: <http://goo.gl/KlkeBW>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. _____. Secretaria de Atenção à Saúde. **Relatório anual de gestão 2014**. Brasília, mar. 2015a.

_____. _____. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. **Evolução da despesa do SUS com ações e serviços públicos de saúde**. Brasília: MS, 2007a. *Apud* VIANNA, S. T. W. Macroeconomia e saúde: apontamentos para uma agenda de pesquisa. **Boletim de Análise Político-Institucional** n.1 Brasília: Ipea, 2011, p. 25. Disponível em: <http://goo.gl/Gq71UT>. Acesso em: set. 2015.

_____. _____. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. **Relatório de Gestão 2014**. Brasília, 2015m. Disponível em: <https://goo.gl/WfmAja>. Acesso em: 4 ago. 2015.

_____. _____. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. **Programa mais médicos** – dois anos: mais saúde para os brasileiros Brasília: Ministério da Saúde, 2015d.

_____. _____. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico,** v. 46, n. 33. Brasília: MS, 2015e.

_____. _____. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Planejamento no Ministério da Saúde:** metodologia, processo e instrumentos. Brasília, No prelo.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Anexo I da Lei nº 12.593**. Brasília, 18 de Janeiro de 2012a. Disponível em: <http://goo.gl/597xje>. Acesso em: 3 set. 2015.

_____. _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011a.

BRASIL. Portal Brasil. **Aumento no preço máximo dos medicamentos fica abaixo da inflação.** Brasília, 2015j. Disponível em: <http://goo.gl/Ndkjjs>. Acesso em: nov. 2015.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. Ministério da Justiça. **Índice de Vulnerabilidade juvenil à violência e desigualdade racial 2014.** Brasília, MJ, 2015f.

_____. Senado Federal. **Agenda Brasil**. Brasília, 2015k. Disponível em: <http://goo.gl/yMo2v9>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. Senado Federal. Siga Brasil. **Despesas executadas** (despesas liquidadas acrescidas das despesas empenhadas, mas consideradas executadas por terem sido inscritas em restos a pagar não processados no encerramento do exercício). Brasil, 2015n. Disponível em: <http://goo.gl/Xp3N7o>. Acesso em: 4 ago. 2015.

_____. Senado Federal. Siga Brasil. **Despesas executadas** (despesas liquidadas acrescidas das despesas empenhadas, mas consideradas executadas por terem sido inscritas em restos a pagar não processados no encerramento do exercício). Brasília, 2015l. Disponível em: <http://goo.gl/Xp3N7o>. Acesso em: 4 ago. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria TC 005.391/2014-8**. Brasília, 10 jun. 2015c. Disponível em: <http://goo.gl/3CdDXL>. Acesso em: 11 set. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria TC 034.411/2013-5**. Brasília, 10 jun. 2015b. Disponível em: <http://goo.gl/NvMMfA.> Acesso em: 3 set. 2015.

CAMBRICOLI, F. Ações judiciais por tratamentos e medicamentos sobem 32% em 3 anos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 jan. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/sp3yGl>. Acesso em: 7 ago. 2015.

CAMPOS, G. W.S. **Repensando a gestão pública do SUS in Le Monde Diplomatique Encarte em defesa do SUS universal e igualitário**. Dez. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/eA4hRJ>.

CANCIAN, N. Ação judicial para acesso ao SUS explode em cinco anos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 mar. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/emtLDK>. Acesso em: 7 ago. 2015.

CONASS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **Nota técnica nº 15/2014**, de 28 de outubro de 2014. Apresentação das dificuldades enfrentadas pelas secretarias estaduais de saúde na aquisição de medicamentos. Brasília, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/cbcdhn>. Acesso em: 7 ago. 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 9, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/fGPhri>.

FRANCO, B.M . Um plano para os planos. **Folha.uol.com**. 12 ago. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/6cPCYx>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional de saúde 2013**: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a.

_____. **Pesquisa nacional de saúde 2013**: percepção do estado de saúde, estilo de vida e doenças crônicas: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2015b.

_____. Estatísticas da Saúde: Assistência Médico-Sanitária 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas Sociais**, n. 21. Brasília, 2013.

_____. **Boletim de Políticas Sociais, 22**. Brasília, 2014.

_____. **Boletim de Políticas Sociais, 23.** Brasília, 2015.

LANCET. Global, regional, and national age–sex specific all-cause and cause-specific mortality for 240 causes of death, 1990–2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013. **Lancet**, v. 385, n. 9963, p. 117-171. Jan.10, 2015.

MALTA, D. *et al*. Consumo de bebidas alcoólicas e direção de veículos, balanço da lei seca, Brasil 2007 a 2013. **Revista Saúde Pública**, v. 48, n. 4, p. 692-696, 2014.

MELAMED, C; PIOLA, S.F. (Orgs.) Política públicas e financiamento federal do SUS. *In*: SERVO *et al*. **Financiamento e gasto público em saúde**: histórico e tendências Ipea, Brasilia, 2011;

OCKÉ-REIS, C. O; FUNCIA, F, R. Insuficiência Orçamentária para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) agrava o quadro de subfinanciamento do Sistema Único de Saúde no período de 2014-2016. **Domingueira da Saúde,** v. 25, 8 nov. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/8954aI>.

OMS – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Perspectivas políticas sobre medicamentos de la OMS – 4**. Selección de medicamentos esenciales. Genebra: OMS; 2002.

OTHERO, M.B.; AYRES, J.R.C.M. Necessidades de saúde da pessoa com deficiência: a perspectiva dos sujeitos por meio de histórias de vida. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, v.16, n.40, p.219-33, jan./mar., 2012.

PIOLA, S.F. *et al*. **Financiamento público da saúde**: uma história à procura de rumo. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2013. (Texto para Discussão n. 1.846)

_____. **Impactos da PEC 358 no financiamento federal da saúde**: será que valeu a pena? Rede dos Conselhos de Medicina. Disponível em: <http://goo.gl/acMY2C>. Acesso em: 16 dez. 2015.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2014**: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro, Flacso Brasil, 2014.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The Rational use of drugs: report of the conference of experts**. Nairóbi, 25-29, nov. 1985. Geneva: WHO; 1987.

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem como propósito principal o acompanhamento da política educacional brasileira, que agora passa a ser pautada pelo Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, sancionada em 25 de junho de 2014. Em razão disso, esta edição constitui um ponto de inflexão em relação à estrutura, até então, uma vez que o foco da análise recai sobre os desafios colocados pelo PNE, consubstanciados em metas. Em um primeiro momento, buscou-se avaliar a factibilidade dessas metas, tendo-se em conta os principais fatores intervenientes e os programas e ações existentes. Com base nessa abordagem, buscou-se estimar os esforços que deverão ser empreendidos para o alcance de cada meta. Além disso, na seção inicial – *Fatos relevantes* –, faz-se a discussão sobre o redesenho do Financiamento Estudantil (Fies) e seus impactos no setor da educação superior privada e, ao final, na seção *Tema em destaque*, tem-se como objeto de análise o regime de colaboração entre os entes federados, aqui considerado como condição *sine qua non* para o alcance de boa parte das metas do PNE.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Redesenho do Financiamento Estudantil (Fies) e impactos no setor privado

O aumento contínuo e acelerado dos contratos de financiamento do Fies, nos últimos anos, elevou substancialmente os gastos sob esta rubrica, sofreu forte inflexão no início de 2015, em face da nova conjuntura macroeconômica do país, e levou o Executivo federal a promover o chamado ajuste fiscal.

Assim como ocorreu em relação aos gastos públicos de uma maneira geral, os dispêndios sob a rubrica do Fies tiveram crescimento bastante elevado, a partir de 2010, muito acima da própria expansão da educação superior privada. Com isso, cresceu de forma substancial a quantidade de beneficiários do Fies em relação ao universo de estudantes matriculados nas IES privadas.

TABELA 1
Evolução do número de contratos do Fies, das matrículas e dos ingressantes em cursos de graduação presenciais nas IES privadas – Brasil (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Var. (%)
Matrículas nas IES privadas	3.987.424	4.151.371	4.208.086	4.374.431	4.664.542	17,0
Contratos ativos do Fies	531.987	623.241	914.195	1.551.956	1.910.718	259,2
Total de matrículas (%)	13,3	15,0	21,7	-	41,0	-
Ingressantes	1.181.650	1.260.257	1.508.295	1.494.490	1.658.350	40,3
Contratos novos do Fies	76.165	154.250	377.780	559.905	732.243	861,4
Total de ingressantes (%)	6,4	12,2	25,0	37,5	44,2	-

Fontes: Inep/MEC ([s.d.]); MEC/Sesu/Fies (2015).
Elaboração da Disoc/Ipea.

Conforme é mostrado na tabela 1, as matrículas no setor privado registraram crescimento de cerca de 17% no período 2010-2014, mas os gastos com o Fies tiveram aumento de 454%, o que permitiu que o número de contratos ativos fosse ampliado em 259%, no mesmo período. Quando se consideram apenas os ingressos de estudantes e os contratos novos, verifica-se que as diferenças entre as taxas de crescimento entre ambos tornam-se ainda maiores. Se, no primeiro caso, o aumento foi de 40%, em relação aos contratos novos, houve crescimento de 861%. Com isso, os contratos firmados em 2014 correspondiam a cerca de 44% do total de ingressantes nas IES privadas. A título de comparação, em 2010 a proporção era de apenas 6%.

Certamente, esse crescimento exponencial de beneficiários do Fies foi decorrente das mudanças introduzidas neste programa, tornando-o bastante vantajoso para os contratantes, especialmente no que se refere à redução da taxa de juros, que passou a ser negativa, quando se tem por referência os índices inflacionários do período.[1] Assim, com uma taxa de juros de 3,4%, o Fies tornou-se atrativo inclusive para aqueles que dispunham de recursos financeiros suficientes para custear os estudos.

Além disso, o prazo de amortização foi ampliado para até três vezes o período de utilização do financiamento, acrescido de doze meses, bem como o período de carência para o início da quitação do empréstimo, que foi estendido para 18 meses. Anteriormente, o prazo de amortização era de duas vezes o período contratado, acrescido de doze meses, com carência de apenas seis meses.[2]

No intuito de adequar as receitas disponíveis, que foram submetidas a elevados cortes orçamentários, à demanda ampliada nos últimos anos, foram estabelecidos

1. Até então, a taxa era de 3,5% ao ano (a.a.), apenas para os cursos considerados prioritários (cursos superiores de tecnologia, licenciaturas em física, química, matemática e biologia, cursos de medicina, engenharia e geologia), e de 6,5% a.a. para os demais.
2. Conforme disposto no Decreto nº 7.790/2012.

critérios para a seleção dos novos contratos. Para os alunos, a exigência de nota média mínima de 450 pontos no Enem e de nota na redação diferente de zero. Por sua vez, a distribuição das vagas disponíveis às instituições de ensino passou a ser feita com base nos conceitos obtidos pelos cursos no Sistema Nacional de Avaliação de Cursos (Sinaes). Desse modo, foram estabelecidas cotas de contratos por instituição de ensino, tendo-se como referência o retrospecto do ano anterior. Por fim, limitou-se em 6,41% a correção no valor dos financiamentos, como forma de coibir aumentos abusivos das mensalidades praticadas pelas instituições de ensino.

Além dessas mudanças já introduzidas, o ministro da Educação anunciou que as vagas a serem ofertadas no segundo semestre de 2015 também levarão em conta as seguintes prioridades: cursos com notas 5 e 4; áreas de interesse social e econômico, como engenharia, formação de professores e saúde e regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal).

A consequência imediata das novas regras, resultante desse redesenho do programa e das restrições orçamentárias, foi a redução na oferta de novos contratos de financiamento para 2015. Se, no ano anterior, haviam sido firmados cerca de 732 mil novos contratos, neste ano a previsão é de se atingir apenas 314 mil.

Com isso, as IES privadas estão adotando medidas mais agressivas, no sentido de reduzir a evasão e ampliar a captação de novos estudantes, uma vez que boa parte de suas matrículas vinha sendo custeada diretamente e indiretamente pelo governo federal, por intermédio do Fies e do Programa Universidade para Todos (ProUni). Exemplos dessas medidas ocorrem principalmente entre os grandes grupos educacionais, entre os quais a Universidade Paulista (Unip), que passou a parcelar de 30% a 50% do valor da mensalidade, sem cobrança de juros. Além disso, estabeleceu acordo com uma instituição financeira para oferecer financiamento direto a estudantes, por meio do qual a maior parcela do juro seria custeada pela Universidade.

Algo semelhante vem ocorrendo entre empresas listadas na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), cujos efeitos dos cortes no Fies já se fazem notar. A Anima Educação, que ao final de 2014 atendia cerca de 71 mil estudantes de graduação, registrou queda de 22% no contingente de novos estudantes em cursos de graduação presencial, no processo seletivo do meio do ano de 2015, de acordo com a matéria publicada no jornal *Valor Econômico*, em 10/11/2015. Por sua vez, na Estácio de Sá, no Rio de Janeiro, houve aumento da evasão entre alunos veteranos, cujo dado foi publicado em matéria deste mesmo periódico, em 9/11/2015. Nesse caso, a proporção de estudantes que não renovaram suas matrículas no terceiro semestre deste ano foi 30% maior que a registrada doze meses atrás.

Portanto, são exemplos que evidenciam impactos do redesenho do Fies no mercado de educação superior privada entre as maiores empresas do setor, talvez pelo fato de serem elas as maiores beneficiárias, em termos absolutos e relativos, de recursos

oriundos do Fies. No entanto, trata-se de uma situação que somente poderá ser completamente avaliada quando estiverem disponíveis dados de pesquisas como a Pnad 2015 ou o Censo da Educação Superior desse mesmo ano, tendo em vista que as matrículas estão dispersas por cerca de 2,1 mil instituições de ensino privadas que, em sua maioria, não disponibilizam informações dessa natureza.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

O PNE, a viger entre 2014 e 2024, deverá tornar-se o principal termômetro da política educacional brasileira neste período. Via de regra, contempla metas bastante ousadas, tanto em termos da complexidade de fatores que interferem no seu alcance, quanto em relação aos esforços financeiros que serão demandados. Cabe lembrar que sua tramitação no Congresso Nacional prolongou-se por cerca de três anos, em grande medida, pela falta de consenso em torno da fixação de meta para os investimentos públicos em educação, como proporção do produto interno bruto (PIB). Conforme estabelecia a proposta original encaminhada pelo Poder Executivo, tais investimentos deveriam atingir 7% do PIB ao final da vigência do PNE. Trata-se de um percentual que havia sido aprovado no PNE anterior, mas que sofreu veto presidencial. Por sua vez, os movimentos sociais vinculados à educação propuseram percentual de 10%, com base em estudos relacionados com o custo aluno-qualidade, tendo logrado a adesão da maioria dos congressistas.

Diante dessa conquista histórica, considerada condição necessária para o alcance das metas físicas contidas no novo PNE, o desafio que ora se coloca é o de concretizar sua aplicação, especialmente quando se tem em conta uma conjuntura econômica de recessão e um cenário de baixo crescimento para os próximos anos. Algumas dificuldades já haviam sido apontadas em estudos sobre como assegurar os recursos necessários para o cumprimento das metas contidas no Plano, a começar pela existência ou não de novas fontes de recursos para viabilizar os investimentos públicos adicionais que, segundo estimativas em valores de 2011, somariam cerca de R$ 162 bilhões.

Para além do desafio de assegurar os recursos financeiros, deve ter-se em conta as limitações e os entraves no campo da gestão, especialmente quando se tem em conta a baixa capacidade de execução e a carência de pessoal qualificado de boa parte dos municípios brasileiros. Para esses casos, não será suficiente que se assegure a complementação de recursos financeiros, mediante transferências intergovernamentais, como também será imprescindível o fortalecimento de um regime de colaboração capaz de superar essa baixa capacidade de execução de programas e ações.

O PNE 2014-2024 é composto de vinte metas, que podem ser classificadas segundo os níveis de ensino abrangidos e/ou objetivos ou tipos de intervenção aos quais se referem. No quadro 1, a seguir, são apresentados os enunciados destas metas, bem como sua classificação segundo estes dois critérios.

QUADRO 1
Metas do PNE 2014-2024: níveis de ensino e objetivos a serem atingidos

Meta	Enunciado	Nível/modalidade	Objetivos
1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Educação infantil	Acesso/oferta
2	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	Ensino fundamental	Acesso/oferta; desempenho/ resultados
3	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	Ensino médio/ ensino fundamental	Acesso/oferta
4	Universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Educação especial/ educação básica	Acesso/oferta
5	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	Ensino fundamental	Desempenho/ resultados
6	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.	Ensino fundamental/ ensino médio	Acesso/oferta
7	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.	Ensino fundamental/ ensino médio	Desempenho/ resultados
8	Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).	Educação básica/ educação superior	Aumento da escolaridade
9	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.	Educação de jovens e adultos	Aumento da escolaridade
10	Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	Educação profissional técnica	Acesso/oferta
11	Triplicar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.	Educação profissional técnica	Acesso/oferta
12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	Educação superior	Acesso/oferta
13	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.	Educação superior	Padrão de oferta/ insumos
14	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.	Educação superior	Acesso/oferta
15	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Educação básica	Padrão de oferta/ insumos
16	Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	Educação básica	Padrão de oferta/ insumos
17	Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	Educação básica	Valorização profissional
18	Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em Lei Federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	Educação básica/ educação superior	Valorização profissional
19	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Educação básica	Gestão escolar
20	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do produto interno bruto – PIB do país no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	Educação básica/ educação profissional técnica/ educação superior	Financiamento e gastos

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração da Disoc do Ipea.

A tabela 2 sintetiza a classificação das metas por nível de ensino abrangido, pela qual é possível verificar que as maiores incidências ocorrem em relação aos ensinos fundamental e médio. Além disso, pode-se observar que quase todas as metas abrangem mais de um nível de ensino.

TABELA 2
Classificação das metas do PNE 2014-2024, segundo os níveis e as modalidades de ensino – Brasil

Nível/modalidade de ensino	Metas	**Total**
Ensino fundamental	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	**14**
Ensino médio	3, 4, 6, 7, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	**12**
Educação infantil	1, 4, 6, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	**9**
Educação de jovens e adultos	3, 9, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	**8**
Educação especial	4, 6, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	**8**
Educação integral	6, 15, 16, 17, 18, 19 e 20	**7**
Educação superior	8, 12, 13, 14, 18 e 20	**6**
Educação profissional técnica	10, 11 e 20	**3**

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração da Disoc do Ipea.

Além dessa categorização, podem-se classificar as metas segundo os objetivos a serem alcançados ou resultados esperados. A tabela 3 apresenta sua distribuição, segundo sete categorias identificadas.

TABELA 3
Classificação das metas do PNE 2014-2024, segundo os objetivos a serem atingidos – Brasil

Objetivos/Resultados	Metas	**Total**
Acesso/Oferta	1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 12 e 14	**9**
Padrão de oferta/Insumos	13, 15 e 16	**3**
Desempenho/Resultados	2, 5 e 7	**3**
Valorização profissional	17 e 18	**2**
Aumento da escolaridade	8 e 9	**2**
Gestão escolar	19	**1**
Financiamento e gastos	20	**1**

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração da Disoc do Ipea.

Conforme mostra a a tabela 3, predominam as metas voltadas à ampliação do acesso e, consequentemente, da oferta de ensino, com nove incidências, o que evidencia que assegurar a educação enquanto direito para uma parcela significativa da população brasileira ainda constitui um desafio a ser vencido.

A seguir, analisa-se o PNE 2014-2024, desagregado pelos três grandes níveis de ensino, partindo-se de uma análise situacional e das perspectivas de alcance dos resultados desejados, considerando-se para tanto a evolução dos indicadores nos últimos dez anos. Em seguida, busca-se identificar os principais fatores que interferem na sua efetivação e, por fim, mensuram-se os esforços que serão necessários para o seu alcance, considerando-se a adequação e as fragilidades dos programas e das ações existentes.

3.1 Educação básica

Conforme apresentado na seção anterior, a maior parte das metas do PNE 2014-2024 tem impactos diretos sobre os níveis e as modalidades de ensino que compõem a educação básica. A análise que se segue terá como referência os objetivos aos quais se refere cada meta.

3.1.1 Universalização e ampliação do acesso

A ampliação do acesso à educação básica, o que pressupõe aumento da oferta de vagas em alguns casos, é tema de cinco metas do PNE (1, 2, 3, 4 e 6), que abrangem estudantes da educação infantil ao ensino médio, passando pelas modalidades da educação especial e em tempo integral.

No primeiro caso, pode-se argumentar que a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola – crianças de 4 a 5 anos – é de difícil cumprimento, tendo em vista o quadro evolutivo no último decênio. De acordo com dados das Pnads, a taxa de frequência destas crianças saiu de 61,5%, em 2004, para 82,7%, em 2014, o que equivale,[3] a um acréscimo médio de cerca de 86,9 mil alunos, ao ano. De fato, mantido esse ritmo, a meta de universalização seria atingida somente em 2023. Todavia, para incluir todas as 981 mil crianças que ainda estavam fora da escola em 2014, seria necessário adicionar cerca de 490 mil por ano, até 2016. Trata-se de uma tarefa pouco crível, considerando-se que aquela evolução foi observada em um período de pujança econômica e que a situação atual é diametralmente oposta.[4]

Em termos de esforço orçamentário, a referida inclusão das 981 mil crianças envolveria, utilizando o valor aluno-ano do investimento total em 2014,[5] cerca de 6,7 bilhões de reais. Para que o leitor tenha ideia da ordem de grandeza,

3. As taxas de frequência com base nas Pnads e as projeções populacionais do IBGE.

4. Em 2014, quando o PIB ficou praticamente estável, o acréscimo foi de apenas 8 mil novos alunos. Para 2015, estima-se uma redução de 3,4 pontos percentuais do PIB, o que pode afetar a inclusão de novos alunos.

5. Inep, Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base, outubro 2015. Meta 20, p. 340; tabela 2 – Estimativa do valor do investimento total em educação, por níveis/etapas de ensino, valores constantes de 2013 – Brasil. Nós calculamos por aluno da rede pública da Pnad 2013 e inflacionamos, pelo IPCA de 6,41%, para 2014 (R$ 6.847,84). Então multiplicamos pelas 981 mil crianças fora da escola.

esse valor é bem próximo do desvio em propinas admitido pela Petrobras em seu balanço, no primeiro trimestre de 2015 (6,2 bilhões).

Já no segundo caso – creche para crianças de 0 a 3 anos – vale inicialmente destacar que, ao contrário das crianças de 4 a 5 anos, a frequência não é obrigatória por lei, mas a demanda existe e a meta estipulada é chegar a 50%, no final do PNE. De acordo com dados das Pnads, saiu de uma frequência de 13,4% para 24,5% entre 2004 e 2014. Mantida essa velocidade, a meta não será atingida em 2024, pois apenas 35,8% das crianças estariam em creche.

O esforço orçamentário para que se chegue aos 50% em 2024 é da ordem de 1,6 bilhão de reais por ano[6] – correspondente a cerca de 235 mil novas crianças em creche –, o que daria 16,1 bilhões nos próximos dez anos, em valores de 2014. Em 2014, a inclusão observada foi de 124 mil novas crianças, valor acima da média da última década, 109 mil, mas abaixo do necessário para cumprir a meta.

Vale chamar a atenção que a desigualdade regional ainda é muito pronunciada para essa faixa etária – na região Norte, por exemplo, apenas 8,3% das crianças estão em creche, enquanto na Sul, são 32%.

Quanto ao ensino fundamental de nove anos de duração, que abrange as crianças de 6 a 14 anos, sua universalização pode ser considerada virtualmente equacionada. Em 2014, 98,5% delas estavam na escola, restando ainda 445 mil fora dela, em um conjunto de quase 30 milhões de crianças. Essa cobertura quase total não é um fato recente, uma vez que, segundo a Pnad de 2004, essa taxa já era 96,1%.

Importante de ser ressaltado é o decréscimo demográfico desta coorte, calculado em 378 mil crianças por ano, entre 2015 e 2024.[7] Considerando essa tendência, é possível que ocorra uma melhora no atendimento dessa população, com base na mesma estrutura de oferta.

Contudo, o cenário não se mostra tão favorável no que diz respeito ao fluxo. Ainda que venha melhorando, alcançar a meta de 95% de taxa de conclusão na idade adequada demandará mais esforços, principalmente relacionados a melhorias substanciais nas condições de ensino ofertadas às populações socioeconomicamente vulneráveis. As Pnads do IBGE mostram que a proporção de jovens com 16 anos e que haviam concluído o ensino fundamental[8] cresceu de 53,3%, em 2004, para 69,3%, em 2014. Foram seis pontos percentuais (p.p.) nos últimos dez anos. Se for mantido o mesmo ritmo, chegaríamos ao final do PNE, com apenas 75,3%. Portanto, deve-se empreender um esforço muito maior na prevenção da repetência.

6. O número de crianças foi estimado com base nas projeções do IBGE e em taxas projetadas para o atingimento da meta. O valor por criança é de R$ 6.847,84, obtido conforme nota anterior.

7. Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000-2060. IBGE, 2013.

8. Esse indicador é utilizado para medir se as crianças estão terminando o fundamental na idade recomendada.

Para a faixa etária de 15 a 17 anos, o PNE estabelece a universalização do atendimento escolar em 2016 e que 85% deles estejam no ensino médio, até 2024. Segundo a Pnad 2014, 83,4% estavam estudando. Isso significa que 1,6 milhão ainda estavam fora da escola, naquele ano. Na hipótese de incluir todos esses jovens no ensino médio, o esforço orçamentário requerido seria da ordem de 12,5 bilhões de reais, considerando o investimento/aluno/ano de R$ 7.649,63.[9] Entre 2004 e 2014, a taxa líquida no ensino médio subiu de 44,7% para 56,5%. Se esse mesmo incremento de 11,8 p.p. fosse reproduzido até 2024, chegaríamos ao valor de 68,3%, bastante aquém da meta de 85%. Novos esforços, portanto, são requeridos para melhorar esse cenário.

Outra preocupação importante é a inclusão, na educação básica, das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. A escola deve, portanto, acolher as diferenças direcionar as distintas capacidades dos estudantes. A Meta 4 do PNE é dedicada especificamente para contemplar esse público, na faixa etária de 4 a 17 anos.

Recentemente, a tendência de inclusão daquelas crianças em escolas comuns já vem sendo observada no Brasil. Segundo o censo escolar do Inep, em 2009, 69% dessas matrículas estavam em classes comuns, percentual que cresceu para 85%, em 2013. Com relação à universalização do acesso à educação básica por parte desse público, o censo demográfico de 2010 mostra que 85,5% já frequentavam escola.

O tempo de permanência na escola é também uma variável importante para o aprendizado do estudante. Por essa razão, o PNE a contempla na sua Meta 6. Tendo-se em conta a evolução dos indicadores, pode-se inicialmente destacar que entre 2009 e 2013, segundo o censo escolar do Inep, o percentual de matrículas em tempo integral na educação básica cresceu de 5,6% para 13,5%, ou seja, cerca de 8 pontos percentuais em quatro anos. Nesse ritmo, não seria atingida a meta de 50%, em 2024, demandando políticas mais ativas para a oferta de educação em tempo integral.

Do ponto de vista da oferta, a meta estipula que pelo menos 50% das escolas públicas tenham essa modalidade em seu currículo. O indicador elaborado pelo Inep informa que, se houver pelos menos uma matrícula em tempo integral, então ela oferece esse serviço. Em 2009, 26,1% das escolas públicas estavam nessa categoria, percentual que aumentou para 44,2%, em 2013. Desse modo, se a performance observada continuar, essa meta será rapidamente atingida, mesmo antes de 2024.

3.1.2 Insumos e padrão de oferta

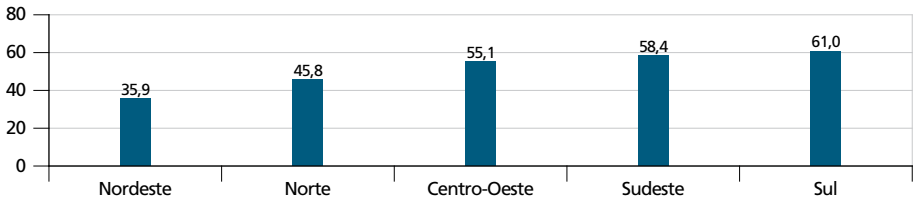
A meta 15 trata do nível de formação dos profissionais da educação básica. Mais precisamente, estabelece prazo de um ano a partir do início da vigência do

9. Conforme Nota 3, só que para alunos do ensino médio.

PNE para que os entes federados, em regime de colaboração, definam uma política nacional de formação dos profissionais da educação, tal como estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) em seu Artigo 61.

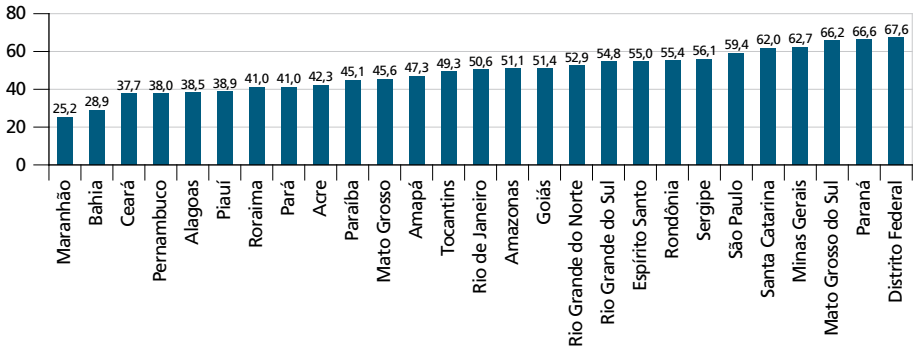
Apesar de o enunciado da meta restringir-se aos professores e professoras da educação básica, ao definir que todos tenham formação em curso superior, na modalidade de licenciatura e na área de sua atuação, também se faz alusão à formação dos demais profissionais da educação nas estratégias 10 e 11.

GRÁFICO 1
Docências com formação compatível com as disciplinas que lecionam segundo as macrorregiões – Brasil (2013)
(Em %)



Fonte: Brasil (2015).
Elaboração da Disoc do Ipea.

GRÁFICO 2
Docências com formação superior compatível com as disciplinas que lecionam, segundo as UFs – Brasil (2013)
(Em %)



Fonte: Brasil (2015).
Elaboração da Disoc do Ipea.

De acordo com o Inep (2015), cerca de 51% das funções docentes na educação básica cumpriam esses requisitos, mas com variações significativas entre os níveis de ensino abrangidos e, principalmente, em relação à localização geográfica, a começar pelo recorte macrorregional, conforme é mostrado no gráfico 1.

Por sua vez, quando se desagrega esse indicador por unidades federativas (UFs), constata-se que se ampliam as desigualdades entre elas. Desse modo, a razão entre o menor e o maior índice alcança 59% entre as macrorregiões, mas não ultrapassa 37% entre as UFs, conforme pode ser calculado com base nos gráficos 1 e 2.

Há evidências de que esse indicador de qualificação docente exerce influência significativa no Ideb das redes públicas por UF, uma vez que há elevada correlação positiva entre ambos, tanto em relação aos anos iniciais (0,76), quanto no que se refere aos anos finais do ensino fundamental (0,73).[10]

Alguns programas e ações voltados à formação e à qualificação dos profissionais da educação e, em particular, dos professores já encontram-se em andamento, sendo que os de maior vulto financeiro são o Programa de Iniciação à Docência (Pibid) e o Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). Trata-se de iniciativas do MEC, gerenciadas pela Capes, que foram instituídas em momento anterior ao início da vigência do PNE 2014-2024, mas, que, deverão ser ampliadas, tendo em vista o contingente de professores que não se enquadram no padrão de formação estabelecido pela meta 15.

O Pibid consiste em uma oportunidade para alunos de cursos de licenciatura de IES públicas ou privadas, de enriquecimento de sua formação acadêmica, mediante fortalecimento da relação teoria-prática. Difere do estágio supervisionado por ser uma atividade extracurricular e por possibilitar a participação do estudante desde o primeiro semestre letivo. São objetivos deste programa:

- incentivar a formação de docentes em nível superior para a educação básica;
- contribuir para a valorização do magistério;
- elevar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica;
- inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, proporcionando-lhes oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem;
- incentivar escolas públicas de educação básica, mobilizando seus professores como coformadores dos futuros docentes e tornando-as protagonistas nos processos de formação inicial para o magistério; e
- contribuir para a articulação entre teoria e prática necessárias à formação dos docentes, elevando a qualidade das ações acadêmicas nos cursos de licenciatura.

10. Considera-se como correlação positiva os resultados acima de 0,5, em um escala de 0 a 1,0.

De acordo com a Capes,[11] havia 284 IES participantes do Pibid em 2014 e um total de 72,8 mil estudantes bolsistas. Além destes, outras 17,4 mil bolsas foram concedidas a professores supervisores e coordenadores. Para tanto, foram despendidos

Por sua vez, o Parfor destina-se a professores em exercício que não tenham formação em cursos de licenciatura; àqueles que, mesmo sendo licenciados, estão atuando em área distinta de sua formação original; e aos professores graduados sem formação pedagógica.

Segundo a Capes, até 2014 foram implantadas 2.428 turmas, em 451 municípios, localizados em 24 UFs. Nesse período, o Parfor atendeu 51 mil professores das redes públicas de ensino, oriundos de cerca de 3,3 mil municípios brasileiros.

Em que pese a relevância desses dois programas voltados à formação de professores para a educação básica, inclusive no que se refere a sua evolução quantitativa ocorrida nos últimos anos, não se deve subestimar o tamanho do desafio que se tem pela frente para o cumprimento da meta 15. Portanto, para que se alcance a referida meta, os esforços e os resultados deverão ser redobrados.

3.1.3 Valorização dos profissionais da educação

A valorização dos profissionais do magistério das redes públicas é um tema muito debatido, sendo possível afirmar que a elevação do salário dos professores parece ser uma proposta de ação quase consensual, justificando a meta 17. Prova disso é a destacada menção sobre o tema em Brasil (2014), ao sublinhar a importância da iniciativa para a próxima década. Os argumentos apresentados para defender o aumento salarial revelam que não haverá estímulo para ingressar na carreira por parte de profissionais bem preparados se a remuneração não for compatível com aquela paga a outros profissionais com a mesma formação.

A consolidação de planos de carreira prevista pela meta 18 visa a atrair e manter profissionais na educação pública básica e superior. A própria Constituição Federal, em seu Artigo 206 prevê essa mesma medida. Ao implantar o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) com a Lei nº 11.738/2008, foi empreendido outro marco para a meta 18. Por fim, com a entrada em vigor do PNE em 2014, foi reforçada a ênfase nessa temática.

A efetivação da gestão democrática proposta pela meta 19 é uma iniciativa importante, já inscrita no Artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal. A LDB (Lei nº 9.394/1996) colocou a gestão democrática entre os princípios básicos da educação brasileira no Artigo 3º, inciso VIII. Ao analisar os resultados para o Brasil do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), da Prova Brasil e do Pisa (*Programme for International Student Assessment)* realizado pela Organização para

11. Disponível em: <http://goo.gl/6Uf42B>.

a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), foi possível constatar que as escolas onde se verifica um maior envolvimento de professores, alunos, funcionários e pais com a instituição, existe uma maior probabilidade para obter um melhor ambiente para a educação, um destacado compromisso com o aprendizado e melhores resultados em termos de desempenho. O fato de o Brasil possuir esferas de governo separadas e sem hierarquia entre elas significa que as decisões locais são cruciais e a escola é o *locus* para implantar a gestão democrática, cabendo às esferas estaduais e federal um papel de apoio para a assistência técnica, acadêmica e administrativa, sobretudo onde existem reduzidas capacidades estatais e dificuldades de gestão.

As informações relativas às metas 17 e 18 integram a tabela 4.

TABELA 4
Salário/hora médio dos professores da educação básica da rede pública, com jornada de 40 horas semanais ou mais, no trabalho principal, com ensino superior completo em relação ao total de profissionais na mesma situação e com verificação de existência de planos de carreira nos municípios em anos selecionados no Brasil
(Em %)

Grandes regiões	2005	2013	2014	Planos de carreira em 2014)
Brasil	51,7	61,4	65,2	89,6
1 – Norte	59,8	73,3	74,5	80,4
2 – Nordeste	48,3	63,6	68,3	92,4
3 – Sudeste	51,0	54,7	59,8	84,1
4 – Sul	59,8	68,7	74,6	96,1
5 – Centro-Oeste	51,1	73,5	78,2	91,0

Fonte: IBGE/Pnads e IBGE/Perfil dos municípios brasileiros 2014.
Elaboração da Disoc/Ninsoc do Ipea.

A tabela 4 revela que as diferenças de remuneração reduziram-se, entre 2005 e 2014, em 13,5 p.p. ou o equivalente a 1,5 p.p. ao ano. Nesse ritmo de evolução, a equiparação entre rendimentos dar-se-ia em 2045 e não atingiria as metas do PNE em 2020. No entanto, entre 2013 e 2014, o crescimento foi mais rápido e equivaleu a 3,8 p.p., o que denota que o PNE foi colocado em marcha quando o tema foi a equiparação do salário dos professores em relação à média de mercado prevista na meta 17. Com essa velocidade, a equiparação dar-se-ia em 2024. Com o ritmo de evolução do sudeste e, especialmente, do sul, o novo nível salarial do Brasil poderia ser atingido em 2023 e 2022, respectivamente. Isso ainda não permitiria atingir o patamar em 2020 previsto pelo PNE, mas seria algo promissor em relação ao quadro anterior. Entre 2013 e 2014, a região Norte evoluiu pouco, o que exige atenção. As diferenças de resultados em relação ao Brasil (2015) devem-se,

em grande medida, ao estabelecimento de comparação de salário/hora, apenas no presente estudo, para profissionais que possuem jornadas de trabalho semanais iguais ou superiores a 40 horas.

Em um contexto como o atual, marcado por desaceleração econômica, e com a mobilização em torno de um forte ajuste fiscal como o observado desde 2015, é cabível ter cautela quanto ao cumprimento da meta 17.

Ao considerar os dados existentes para o Brasil, é possível perceber, com base na tabela 4, que, em 2014, quase 90% dos municípios alegaram possuir planos de carreira para a educação básica. Como os dados referem-se a 2014, é razoável supor que exista uma razoável probabilidade de atingir a meta 18 na totalidade dos municípios em 2016.

As regiões com maior atraso no cumprimento da meta 18 em 2014 foram Norte e Sudeste, mas os patamares eram superiores a 80%. Os índices mais reduzidos da região Norte podem estar associados às reduzidas capacidades estatais dos municípios, o que exige mais apoio dos estados e da própria União. Por fim, é bom lembrar que a região Norte conta com uma elevada incidência de municípios com baixa renda no interior dos estados. Além disso, a escassa disponibilidade de serviços públicos dificulta a permanência e atualização de profissionais com maior preparo para lidar com a gestão dos sistemas escolares.

Os índices apresentados pela região Sudeste requerem outras formas de explicação. Por ser a região dotada de mais recursos e disponibilidade de profissionais com melhor formação, não parece ser provável que os problemas de capacidades estatais tenham o mesmo impacto que o observado na região Norte. O processo de consolidação de planos de carreira está em curso e, provavelmente, a meta 18 será atingida no prazo. A inexistência de acompanhamento em tempo real via tecnologia da informação e comunicação pode omitir o fato de que o processo esteja em estágios mais avançados para cumprir a meta 18 no momento da publicação do presente estudo.

Ainda que o momento seja de crise, é possível elevar o salário dos professores, seguindo a meta 17. A título de exemplo, o piso nacional do magistério foi elevado em 22,2%, entre 2011 e 2012; 8%, em 2013 e 13%, em 2014; ou seja, em valores muito superiores aos 6,2% necessários para atingir as metas do PNE até 2020. Em outras palavras, os esforços dirigidos à garantia dos pisos devem estender-se à média salarial para poder atingir a meta 17.

Por outro lado, em um período de dificuldades econômicas pode haver redução do valor do salário médio da economia brasileira. Nessas circunstâncias, ao conjugar aumento salarial para os professores com redução dos demais trabalhadores com educação de nível superior, seria possível equiparar os rendimentos a um prazo

menor ou com um esforço mais reduzido que o previsto para uma economia com maiores níveis de crescimento.

As estratégias envolvidas na meta 18 permitem criar bons planos de carreira que não existam apenas no formato de um documento formal sem valorizar a contribuição dos professores. A primeira estratégia do PNE prevê alocar pelo menos 90% dos docentes e 50% dos demais profissionais em cargos de provimento efetivo no início de 2017. A meta é ousada, porém, necessária para promover a melhoria da qualidade das políticas de educação. Contudo, essas propostas podem não conseguir consolidar-se com a velocidade prevista num contexto de crise econômica, como o iniciado em 2015.

A crise econômica também apresenta potenciais implicações para as demais estratégias previstas para a meta 18. A primeira dificuldade envolve a consolidação do estágio probatório. O número de docentes com contratos temporários ainda é elevado e sua proficiência pode não atender às necessidades do estágio probatório. O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria em 2013 com o objetivo de avaliar a oferta e a qualidade do ensino médio no Brasil (Brasil, 2014). Foram visitadas 580 escolas em todo Brasil, sendo aferido um elevado índice de contratação de professores temporários, ou seja, 30%, em média, no Brasil. Em onze estados, o índice oscilou entre 40% e 67%.

Outra questão que parece estar em risco é a previsão de licenças para a qualificação profissional, incluindo a pós-graduação *stricto sensu*. Os parâmetros propostos não apresentam limites para fins de acesso e duração da licença, o que inibe a viabilização dessa estratégia. O mesmo vale para o censo dos profissionais da educação que não parece evoluir bem, pois as edições são antigas e a mais recente é de 2003, sendo que essa deve ser uma iniciativa de periodicidade anual. No entanto, como o censo escolar fornece informações sobre a meta 18, ou seja, compensa em parte a ausência do censo dos profissionais da educação.

As mesmas observações valem para as estratégias que tratam de especificidades socioculturais, como no caso das comunidades quilombolas e das prioridades nos repasses de recursos. Sem a existência de planos de carreira consolidados e um monitoramento regular, as proposições podem ser inócuas. Além disso, a disponibilidade de pessoal para atuar nesse âmbito parece ser reduzida, o que gera grandes desafios para os contextos socioculturais específicos.

Além da crise econômica, existem outros percalços a considerar na meta 17. A política de pisos, defensável *per se*, beneficia, sobretudo, as regiões ou municípios mais carentes, contudo, as diferenças entre o piso e a média salarial da economia são grandes. Diante disso, será necessário que estados e municípios comprometam-se a elevar os valores da remuneração ou, ainda, contar com maiores transferências da União, que não se restrinjam apenas ao piso e que busquem simbiose com a

meta 17. Esse comprometimento pode ser difícil com o forte grau de endividamento, taxa de juro da dívida pública em elevação e, por outro lado, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa rígidos limites nos gastos com pessoal.

Para atingir a meta 17, pode ser necessário reduzir a disponibilidade de pessoal em outras áreas de atuação para favorecer a educação. Outra alternativa é aumentar a disponibilidade de tempo dos professores para realizar tarefas administrativas, o que reduz o contingente de servidores em funções administrativas nos sistemas públicos de educação. Essas medidas podem ser muito difíceis de levar a cabo, tendo em vista que muitas atividades dos entes da federação concentram-se na área social e também resultam de compromissos firmados junto à sociedade.

Essas observações induzem discussão sobre os gastos públicos. Elevar os gastos de 6% do PIB para 10% exigirá redução potencial da participação de outras políticas públicas para atingir a meta 17. Um dos grandes incentivos para promover essas ações era a apropriação de ganhos com a exploração do petróleo na camada pré-sal. Porém, as oscilações de preços no mercado internacional e as dificuldades institucionais enfrentadas pela Petrobras podem limitar o potencial das estratégias anteriormente formuladas.

A esfera federal por meio do Ministério da Educação apresentou a Portaria nº 618/2015, que institui um Fórum para verificar o acompanhamento do piso salarial para os profissionais do magistério. Além disso, com a Portaria nº 619/2015 foi instituída a instância permanente de negociação federativa no MEC, para promover a articulação entre as diferentes esferas de governo para atingir as metas do PNE.

Conforme aponta Brasil (2015), ainda existe dificuldade para lidar com o PSPN, pois o seu aumento impacta não somente o piso, mas, também, os demais salários. Esses proventos apresentam acréscimos porcentuais de ganhos em função do tempo de integração à carreira docente e da evolução do nível de instrução, sobretudo para quem atinge o nível superior, tendo ingressado na carreira com formação de nível médio.

A título de exemplo, segundo Brasil (2015), um terço dos estados não pagam o valor atualizado do PSPN e 40,7% deles não estruturam a jornada de trabalho de acordo com a Lei nº 11.738/2008. Nas capitais das UFs, esses mesmos indicadores representam, respectivamente, 23,1% e 61,5%. A existência de fóruns é um passo positivo, mas talvez fosse útil priorizar a liberação de recursos aos municípios que tratam de seguir as instruções legais, sem deixar de apoiar quem possui menores capacidades estatais Brasil afora. Outro elemento importante é não mais atrasar a execução de censos e monitoramentos, pois isso é essencial para compreender melhor as realidades locais.

3.1.4 Desempenho e resultados

Todo sistema educacional das sociedades modernas persegue dois objetivos, por um lado incluir todos os cidadãos e, por outro, fazer com que todos que participam do sistema aprendam o conteúdo preconizado.

As demandas de alfabetização e letramento são pressupostos básicos para que toda criança possa dar prosseguimento ao seu desenvolvimento pessoal, intelectual e escolar. Por criança alfabetizada, compreende-se o domínio da leitura, produção e compreensão de textos e habilidades em operações matemáticas básicas. Tais capacidades atuam como mediadoras e impulsionadoras das diversas aprendizagens cognitivas e sociais às quais as crianças, em particular na faixa etária de 6 a 8 anos, estão cotidianamente expostas, dentro e fora do contexto escolar. Trata-se de processo de múltiplas faces, complexo, que, entre outras, envolve pré-disposições biológicas, psicológicas, sociais, ações externas ao alfabetizando dentro e fora do contexto escolar. Direito de toda criança, dever irrevogável do Estado. A meta 5 do PNE diz respeito a esse direito.

Na perspectiva da alfabetização como prática escolarizada, exercida em local público, qualificada de intenção e método, saber ler e escrever constitui-se como indicador de eficácia dos sistemas de educação. É com base nessa prerrogativa que os mecanismos de avaliação educacionais dos níveis de alfabetização e qualidade da educação têm sido propostos e organizados, sobretudo, nos últimos quinze anos.

Tendo como pressupostos a verificação, a avaliação e a proposição de políticas públicas para melhoria dos possíveis níveis escolares de alfabetização e letramento dos estudantes da educação básica, bem como da melhoria das condições de ensino e aprendizagem escolar, o governo federal instituiu, em 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), sob a responsabilidade do Ministério da Educação, por meio do Inep.

Trata-se de uma avaliação que objetiva à aferição dos níveis de alfabetização das crianças situadas no terceiro ano da educação básica ou ao final do ciclo básico de alfabetização, situação que, via de regra, atinge crianças de 8 e de 9 anos de idade.

Por ter sido criada recentemente, não há série histórica para saber como a alfabetização das crianças brasileiras tem evoluído. A Pnad do IBGE, no entanto, oferece um indicador que pode ser analisado como perspectiva histórica. Trata-se da pergunta "sabe ler ou escrever um bilhete simples?". Claro que o respondente não é a própria criança, mas a pessoa entrevistada no inquérito. Por esse critério, a taxa de alfabetização de crianças de 8 anos ampliou-se de 82,6% para 89,9%, no período 2004-2014.

Os dados da ANA 2014, por sua vez, mostram que existe um caminho ainda mais árduo a percorrer, principalmente no que diz respeito à matemática. Apenas 43%

das crianças que fizeram a avaliação demonstraram proficiência adequada. Em escrita e leitura, os valores são um pouco melhores, 65,6% e 77,8%, respectivamente.

Ainda nesta linha de "Resultados e Desempenho", apresenta-se a meta 7 do PNE, que trata especificamente do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), cuja evolução e metas são apresentadas na tabela 5.

TABELA 5
Evolução do Ideb no período 2005-2013 e metas a serem atingidas até 2024, segundo os níveis de ensino – Brasil

Nível de ensino	Ideb			Variação anual média	Variação anual necessária
	2005	2013	2024[1]		
Anos iniciais do ensino fundamental	3,8	5,2	6,0	0,18	0,08
Anos finais do ensino fundamental	3,5	4,2	5,5	0,09	0,13
Ensino médio	3,4	3,7	5,2	0,04	0,15

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração da Disoc do Ipea.
Nota: [1] Apesar de a meta do PNE referir-se a 2024, o Ideb é calculado a cada dois anos, de modo que a variação anual necessária para atingir a meta do PNE teve como referência a avaliação prevista para 2023, ou seja, um período de dez anos.

Conforme constatado na tabela 5, mediante comparação das variações anuais médias e daquelas que se fazem necessárias no período de vigência do PNE, somente seria atingida a meta referente aos anos iniciais do ensino fundamental. Por sua vez, esforços adicionais deverão ser empreendidos para que o mesmo venha a ocorrer no caso dos anos finais desse nível de ensino. Por fim, algo como uma revolução educacional torna-se necessária quando se tem em conta o tamanho do desafio a se impor para que a meta do Ideb no ensino médio seja atingida.

3.1.5 Aumento da escolaridade e redução das desigualdades

A educação e a escola fazem parte de experiências sociais abrangentes, sendo que a primeira associa-se ao vivido em diferentes espaços de sociabilidade e a segunda tem uma lógica institucional específica, com suas regras, estilos e formas organizacionais. A escola é uma instituição portadora de valores legítimos, considerados de tal forma a serem universalizados. A educação, por sua vez, situa-se no espaço das singularidades embora conhecimentos, habilidades, competências e valores possam ser tomados como universalizáveis. É possível falar de movimentos de aproximação, de tensões, de ruptura e de mútua consideração.

Os "grandes números" na educação brasileira nos impõem a força dos nossos valores mais caros, quais sejam aqueles que direcionam a atenção para universalização do acesso à escola e à educação. Os dados expressam as grandes desigualdades sociais, que se constituem em determinantes das condições de acesso à educação, e também

as efetivas desigualdades de oportunidade decorrente das condições oferecidas pelas instituições educacionais. Mas também devemos levar em consideração a existência de povos, grupos e comunidades (povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos e populações rurais, por exemplo) que se organizam em territórios, vivem em condições singulares e que, em decorrência, têm necessidades educacionais diferenciadas em relação à população em geral.

As metas do Plano Nacional de Educação (PNE) apontam para a igualdade de oportunidades, no entanto, na sua arquitetura global, indicam a sensibilidade para os problemas locais da escola e para o quadro das relações pedagógicas. Incursionaremos brevemente por essas questões, problematizando-as.

A questão das desigualdades de acesso ou de oportunidades educacionais ainda demarca um campo importante de preocupações na organização da ação pública. É conhecido o papel do sistema educacional na reprodução de desigualdades de classes, porém, não menos importante, é o seu papel na produção de condições de integração social em torno de valores progressistas e democráticos.

A análise da escala estrutural ou sistêmica na educação deve ser complementada com a descrição do encontro entre escola e educação, ou seja, para a escala das relações pedagógicas, na qual se encontram professores e alunos, para a escala das interações entre escola e comunidade ou, em termos de um vocabulário mais abstrato, para o espaço concreto da produção de valores, saberes e subjetividades. Podemos adicionar questões aqui: a escola que não reconhece as culturas e as necessidades singulares de aprendizado de indivíduos e comunidades diferentes pode ser justa?

As necessidades de educação de indivíduos e comunidades nem sempre encontram na escola o espaço de relações positivas, não pela natureza das coisas, mas pela maneira com a qual a escola se organiza e pelas crenças a respeito do que é importante de ser ensinado e de como esse processo deve acontecer. Em primeiro lugar, há de se reconhecer que os indivíduos e as comunidades têm interesses e orientações ideológicas diferenciadas para o que a escola tem a oferecer. Em segundo lugar, a presunção de desenvolvimento de capacidades cognitivas universais desconsidera os diferentes objetivos envolvidos na educação. Contar, ler e escrever, por exemplo, além de se constituírem em conhecimentos que adquirem cores e formas diversas em contextos diferentes, nem sempre devem ser percebidos, pelo menos não pacificamente, como qualificações para a inserção nos mercados de trabalho, em setores de alta produtividade. Isso não faz sentido para um número significativo de pessoas. É importante lembrar também que processos de aprendizado são mais precisos ao considerarem as capacidades e necessidades específicas, o que varia com idade, contexto social e recursos cognitivos estruturados.

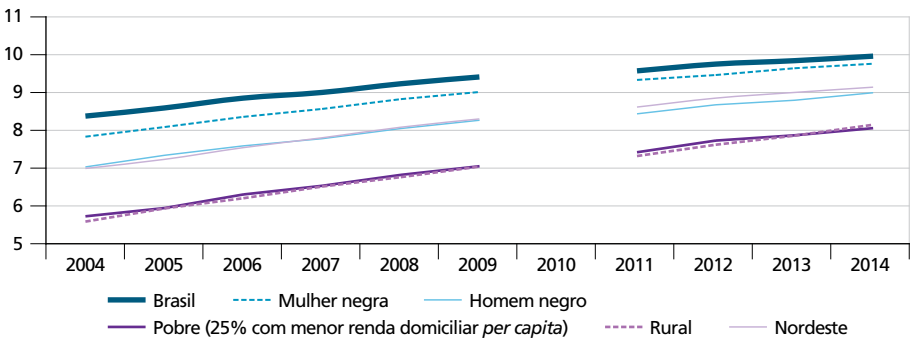
Mesmo com essas considerações, apontamos a seguir para a escola como um espaço institucional de convergência tanto do problema da educação

intercultural como, também, das possibilidades de equacionamento. Mesmo em meio a outras culturas, a escola tanto serve de processos de colonização cultural, quanto de emancipação. Para não estender muito o argumento, lembremo-nos dos cuidados para que a interpretação, aqui genérica, restrinja-se às situações concretas.

A atenção deve focar as dinâmicas culturais e sociais locais. Escola e educação articulam-se, às vezes de forma liberadora, mas também pode significar a reprodução de violências simbólicas mais ou menos sutis. Em vez de advogar uma sociedade sem escola, podemos imaginar que o que deve ser desescolarizado é o *ethos* da escolarização, ou seja, que a igualdade de oportunidades no acesso à escola signifique a educação adequada para as diferenças individuais e coletivas. Dessa maneira, é possível manter a ideia da igualdade de oportunidades, com a ampliação do acesso ao ensino pela gratuidade, aumento de vagas, remoção de obstáculos econômicos à continuidade dos estudos (com bolsas ou cotas, por exemplo) e prolongamento do tempo de obrigatoriedade.

O acesso aos bens escolares cresceu no Brasil das últimas décadas (2004-2014). O nível escolar médio aumentou de 8,4 anos de estudo em 2004 para dez anos de estudo em 2014. O gráfico 3 cobre o período que vai de 2004 a 2014 e mostra a evolução dos indicadores da meta 8 do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente de 2014 a 2024. Esta tem 12 anos médios como objetivo para os grupos de 18 a 29 e de maior vulnerabilidade.

GRÁFICO 3
Anos médios de estudo da população de 18 a 29 anos segundo categorias selecionadas – Brasil (2004-2014)



Fonte: Microdados da Pnad (IBGE, 2004 a 2014).
Elaboração da Disoc do Ipea.

Os resultados não são decepcionantes, ao contrário, a educação vem transformando o Brasil sob diferentes pontos de vista, especialmente o da igualdade de oportunidades. Mas é possível apontar adicionalmente algumas características do sistema educacional que se impõem à reflexão como desafios, inclusive reconhecidos

no PNE. Em primeiro lugar, que a pobreza ainda é um obstáculo à igualdade de oportunidade.

A média de anos de estudo dos 25% mais pobres era de 5,7 (2004) e vai para 8,1 anos de estudo (2014), sendo que a distância em relação à média brasileira é ainda grande. Segundo a Pnad 2014, os 25% mais ricos já tinham uma escolaridade média de 12 anos de estudo.

Do ponto de vista regional, a média de anos de estudo da população da região Nordeste também melhorou (vai de 6,2 para 9,2 anos de estudo), sendo que o desafio para atingir doze anos médios de estudo até 2016 ainda é significativo. Em 2014, a escolaridade média na região Sudeste era de 10,5 anos de estudo, da Sul, de 10,3, da região Centro-oeste, de 10,2, e, da região Norte, de 9,3 anos de estudo.

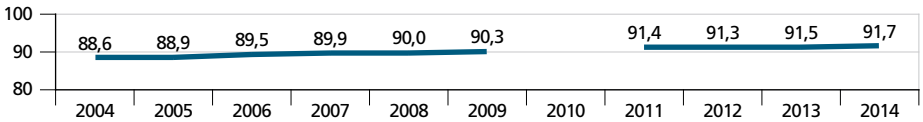
Em segundo lugar, as desigualdades de oportunidade estão relacionadas às questões relativas aos modos de vida no campo, mas também com questões étnicas e culturais específicas (negros, indígenas, quilombolas, populações ribeirinhas etc.). Mesmo assim, houve redução das desigualdades de escolaridade da população do campo em relação à média nacional. Em 2004, correspondia a 5,6 anos, enquanto o índice médio nacional era 8,4 anos. Uma década depois, a população rural atingia 8,2 anos de estudo e a média nacional chegava a dez anos.

No que tange à população negra, verifica-se que as desigualdades em relação ao nível de escolaridade ainda são significativas, em que pesem os avanços observados na última década. Entre as mulheres negras, ampliou-se de 7,8 anos, em 2004, para 9,8 anos, em 2014. Por sua vez, homens negros, que tinham em média sete anos de estudo passaram para nove anos ao final do mesmo período. A despeito dessa evolução, tais índices permanecem aquém da escolaridade média da população branca, que era de 10,8 anos em 2014.

Por fim, o PNE estabelece em sua meta 9 dois indicadores para o seu acompanhamento: *i)* erradicar o analfabetismo absoluto da população de quinze anos ou mais (9A); e *ii)* reduzir em 50% o analfabetismo funcional (9B). Além destas, definiu-se como meta intermediária a taxa de alfabetização de 93,5%, até 2015.

A erradicação do analfabetismo constitui um problema complexo e de difícil superação, tanto para o Brasil, quanto para a maioria dos países ditos em desenvolvimento. A lenta redução, que se observa em relação à taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais, está associada ao fato de haver um elevado contingente de adultos e idosos analfabetos, em certa medida, decorrente do aumento da expectativa da vida da população e da baixa cobertura e ineficácia dos programas de alfabetização voltados a este público. Tal lentidão pode ser observada pelo gráfico 4, que apresenta a evolução da taxa de alfabetização da população nesta faixa etária no período 2004-2014.

GRÁFICO 4
Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais – Brasil (2004-2014)
(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad (IBGE, 2004 a 2014).
Elaboração da Disoc do Ipea.

Conforme se observa no gráfico 4, a taxa de alfabetização nessa faixa etária teve ampliação de 3,2 p.p., no período 2004-2014, o que corresponde a um aumento médio anual de apenas 0,3 p.p., tendo atingido 91,7% neste último ano. Por sua vez, o PNE estabelece como meta para 2015 a taxa de 93,5%, ou seja, 1,8 p.p. acima daquela registrada no último ano do período sob análise. Cabe ressaltar que, para se lograr aumento desta ordem, foram necessários sete anos (2007-2014).

Tampouco é crível o alcance da meta de erradicação do analfabetismo até o fim da vigência do PNE, que implicaria aumento médio anual de 0,8 p.p. na taxa de alfabetização, especialmente quando se tem em conta que é justamente essa população analfabeta que reúne as menores probabilidades de inserção, permanência e sucesso nos programas de alfabetização de jovens e adultos.

Além de a taxa média situar-se muito aquém das metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024, deve-se ter em conta que aquela ainda encobre desigualdades pronunciadas, a começar pela dimensão regional. Por exemplo, na região Sul, onde foi registrada a maior taxa (95,6%), já se atingiu padrão comparável ao de Portugal (IDH 2014), mas, no Nordeste, com taxa de apenas 83,4%, tem-se um nível de alfabetização semelhante ao dos países mais pobres da América Central. A evolução desse indicador, no período 2004-2014, pode ser observada na tabela 6, a seguir.

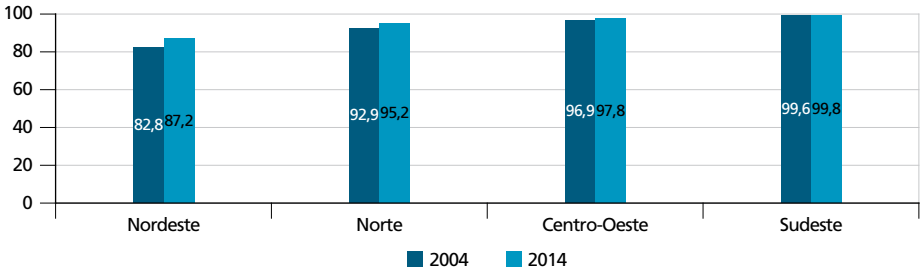
TABELA 6
Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais – Brasil e macrorregiões (2004-2014)
(Em %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Norte	87,0	88,1	88,3	88,7	88,8	89,1	89,8	90,0	90,5	91,0
Nordeste	77,6	78,1	79,3	80,1	80,6	81,3	83,2	82,6	98,1	83,4
Sudeste	93,4	93,4	94,0	94,2	94,2	94,3	95,2	95,2	95,2	95,4
Sul	93,7	94,1	94,3	94,5	94,6	94,5	95,1	95,6	95,4	95,6
Centro-Oeste	90,8	91,1	91,7	91,9	91,8	92,0	93,7	93,3	93,5	93,5
Brasil	**88,6**	**88,9**	**89,5**	**89,9**	**90,0**	**90,3**	**91,4**	**91,3**	**91,5**	**91,7**

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE, 2004 a 2014).
Elaboração da Disoc do Ipea.

Apesar de ainda existirem desigualdades significativas entre as macrorregiões brasileiras, um fato positivo chama a atenção: trata-se da redução das desigualdades inter-regionais ao longo dessa década, conforme é mostrado no gráfico 5.

GRÁFICO 5
Razão entre as taxas de alfabetização da população de 15 anos ou mais das macrorregiões em relação à região Sul
(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad (IBGE, 2004 e 2014).
Elaboração da Disoc do Ipea.

É possível observar no gráfico 5 que todas as demais regiões aproximaram-se do padrão alcançado pela região Sul que, ao longo do período sob análise, manteve a liderança em relação à taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais.

No entanto, para erradicar o analfabetismo absoluto, dois movimentos devem ocorrer simultaneamente: não gerar novos analfabetos e alfabetizar as pessoas mais velhas que não o fizeram na idade correta. A taxa de alfabetização dos jovens de 15 a 17 anos já era de 99,1% em 2014, o que mostra que a questão da geração de novos analfabetos está virtualmente equacionada. Por sua vez, a população de 55 a 64 anos, por exemplo, ainda apresentava um analfabetismo de 14,4%, em 2014.

As políticas de alfabetização de jovens e adultos têm se mostrado pouco eficazes, de modo que as perspectivas para essa meta não são favoráveis. De acordo com o último relatório de gestão da Secadi, referente a 2013, estavam cadastrados cerca de 1,1 milhão de alfabetizandos no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado. Este contingente correspondia a 8,3% do universo de analfabetos na faixa etária de 15 anos ou mais, tendo-se em conta os dados da Pnad 2013. No entanto, com base da Pnad do ano seguinte, verifica-se que houve redução de apenas 165 mil analfabetos na faixa etária em referência, o que equivalia a cerca de 15% do total de pessoas que se encontravam em processo de alfabetização em 2013.

Portanto, mantidos o desenho, a cobertura e a forma de implementação da maioria dos programas existentes, dificilmente poderá haver ampliação dos índices na velocidade requerida pela meta estabelecida pelo PNE. Caso esse ritmo de redução

do analfabetismo mantenha-se ao longo do período 2014-2024, e considerando a projeção de crescimento da população elaborada pelo IBGE, os analfabetos na faixa de 15 anos ou mais ainda corresponderiam a 6,6% deste grupo etário.

Por fim, o segundo indicador da meta 9 refere-se à redução em 50% do analfabetismo funcional na população de 15 anos ou mais. Sob a ótica qualitativa, considera-se como sendo analfabeto funcional aquela pessoa que, mesmo sendo capaz de reconhecer letras e números, ao ler um texto, por exemplo, não consegue entendê-lo, quiçá, interpretá-lo. No entanto, como essa definição dificulta a mensuração do analfabetismo funcional, estabeleceu-se um padrão quantitativo para definir esse nível de escolaridade. Assim sendo, para fins estatísticos, a definição de analfabeto funcional corresponde à pessoa que não concluiu ao menos quatro anos de estudos.[12]

Apesar de se tratar de indicador limitado, haja vista as capacidades de ler, escrever, interpretar textos, bem como executar as quatro operações matemáticas, nem sempre estão associadas à quantidade de anos de estudos, torna-se útil para fins de acompanhamento e de realização de análises comparadas.

Portanto, para que se atinja a meta estabelecida pelo PNE, será necessário reduzir a taxa de analfabetismo funcional para 15,3% da população de 15 anos ou mais até 2024, tendo-se em conta o que estabelece a Lei que o instituiu,[13] no que tange à linha de base a ser considerada.

3.1.6 Gestão democrática

Em relação à meta 19 do PNE, que trata do funcionamento dos Conselhos de Educação das Escolas, Brasil (2015) adotou a estratégia de avaliação dos questionários do Saeb e da Prova Brasil para coletar informações com base em respostas para 2013. Brasil (2015) enfatizou que existem limites para essa abordagem, pois esses questionários referem-se a uma amostragem das escolas, o que sempre pode gerar algum viés estatístico. Ainda assim, existem resultados dignos de atenção, a saber: *i)* a ocupação de um cargo de direção foi feita por indicação, em 45,6% das escolas, e via seleção pública, em 21% delas; *ii)* ao adotar um modelo pedagógico, 42% das

12. Nota explicativa para o cálculo do indicador 9B: "A Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, e a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, promoveram alterações significativas no ensino fundamental (EF), de tal modo que o ingresso nessa etapa passou a se dar não mais a partir dos sete anos de idade, mas aos seis, e sua duração passou de oito para nove anos. Tradicionalmente, o conceito de analfabetismo funcional adotado pelo IBGE considera analfabetas funcionais as pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de quatro anos de estudo. Na legislação anterior, quatro anos de estudo correspondiam aos anos iniciais do EF. Considerando as mudanças advindas da nova legislação, para fins de acompanhamento da Meta 9, adaptou-se o período de quatro para cinco anos de estudo, hoje equivalentes à duração total dos anos iniciais do EF. Portanto, o Indicador 9B é referente ao percentual da população de 15 anos ou mais de idade sem os anos iniciais do EF concluídos".

13. De acordo com o Inep (2015): "o art. 4º da Lei do PNE estabelece que as metas nela previstas devam ter como referência os dados disponíveis na data de sua publicação. [...] os dados utilizados para o cálculo dos indicadores da Meta 9 são oriundos da Pnad, cujos dados disponíveis em 25 de junho de 2014, data de promulgação da Lei do PNE (ver art. 4º), eram referentes ao ano de 2012.

escolas elaboraram um modelo próprio e 39,5% optaram por um modelo de referência com a introdução de adaptações a ele efetuadas pela equipe da escola; *iii)* houve três reuniões ou mais do Conselho Escolar em 64,4% das escolas e duas em 17% delas; *iv)* em 63,4% das escolas, o conselho escolar era composto por professores, funcionários, pais e alunos e, em 20,3% delas, essa composição excluía os alunos.

Para elaborar o presente estudo, a opção recaiu sobre a análise de dados de 2014 elaborados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE, com vistas a lidar com a meta 19. Essas informações possuem um caráter diferente daquele adotado por Brasil (2015), pois o foco ali eram as escolas, ao passo que na Munic é a esfera municipal que está em foco. A escola, por certo, é o *locus* da gestão participativa e a informação da Munic apresenta alguns limites nesse contexto. Todavia, se as municipalidades apresentam dados sobre o tema, isso revela que existe empenho por parte do gestor para cumprir o que foi proposto na meta 19. Além disso, os dados da Munic compreendem todas as municipalidades, não se tratando de uma amostragem, o que elimina o potencial de viés. A tabela 7 retrata a situação dos municípios em relação a indicadores referentes à meta 19.

TABELA 7
Municípios com conselho municipal de educação: composição, número de reuniões e com projeto pedagógico próprio – Brasil e macrorregiões (2011 e 2014)
(Em %)

Grandes regiões	Existe conselho municipal de educação		Composto por professores, funcionários, alunos e pais	Mais de três reuniões por ano	Projeto pedagógico próprio
	2011	2014	2014	2014	2014
Brasil	84,8	87,5	56,1	65,9	37,5
Norte	65,0	71,1	51,1	52,3	32,3
Nordeste	84,0	87,4	56,8	56,2	35,3
Sudeste	90,0	91,6	56,5	75,8	44,2
Sul	88,0	91,0	60,0	68,6	42,5
Centro-Oeste	79,8	80,1	54,4	77,2	34,0

Fonte: IBGE/Perfil dos municípios brasileiros.
Elaboração da Disoc do Ipea.

Existem conselhos municipais de educação em mais de 85% das localidades brasileiras, segundo a tabela 7, mas, como a elevação deste patamar reduziu entre 2011 e 2014, é preciso ponderar que a meta 19 pode não se realizar até 2016. O grau de desenvolvimento econômico e social parece estar relacionado à existência de conselhos, pois existe uma proporção mais elevada no Sudeste e no Sul, sendo menor em outras regiões. Ademais, como a evolução foi lenta entre 2011

e 2014, pode ser necessário reforçar a interlocução da União com as municipalidades para poder atingir a meta 19.

Segundo a tabela 7, a proporção de municípios que contam com conselhos compostos por professores, funcionários, alunos e pais varia de 50% a 60% nas diferentes regiões do Brasil. Isso denota que muitos municípios ainda não adotam regras de paridade na gestão e na participação em decisões que já existem em outras políticas sociais brasileiras, com destaque para a saúde, em que o processo está mais avançado e próximo do que estabelece a meta 19 para o PNE.

A tabela 7 apresenta resultados quanto à proporção de municípios com mais de três reuniões anuais dos conselhos. As regiões Norte e Nordeste apresentam proporções menores em relação ao número de reuniões com todas as partes que compõem o conselho. O fato de a região Sul apresentar resultados inferiores ao Sudeste e ao Centro-Oeste também merece atenção, pois deixa entrever que a vocação rural apresenta limites para promover um maior número de reuniões em função das distâncias a percorrer, o que também vale para o Nordeste. O cenário indica que as esferas estaduais e federais devem reforçar a importância da gestão democrática via atuação dos conselhos junto às prefeituras.

Ao considerar os resultados apresentados na tabela 7, é possível verificar que pouco mais de um terço dos municípios do Brasil elaboram os próprios projetos pedagógicos (meta 19). As diferenças entre regiões, uma vez mais, espelham as diferenças econômicas, sociais e de capacidades estatais, pois os números para o Sudeste e o Sul são mais elevados. Esse indicador precisa ser avaliado de forma relativa, pois alguns municípios podem optar por destacar conteúdos específicos em detrimento a conhecimentos valorizados pelo mercado de trabalho, o que pode ser um comportamento de risco, mas pode também representar uma atitude de vanguarda.

Para superar as dificuldades, as estratégias utilizadas em anos mais recentes parecem requerer a continuidade em ações que já estão em curso. Em outras palavras, a divulgação de resultados de testes para avaliar a qualidade das escolas, com ênfase em questões de gestão democrática relacionadas à meta 19 é uma necessidade. Além disso, é importante promover mais e estudos referentes a essas questões para delimitar os problemas existentes e ofertar, ao mesmo tempo, condições de apoio em escolas ou localidades mais carentes.

Outra medida interessante parece ser incluir na avaliação dos professores e dos demais profissionais da educação, a inserção ou não em escolas com gestão democrática segundo os critérios apresentados até aqui. Essa iniciativa pode melhorar o grau de conhecimento sobre a situação das escolas e da educação nos municípios. Isso pode, ainda, reforçar a pressão para a adoção de princípios de gestão democrática. Uma proposta dessa natureza deveria ser objeto de ação

das comissões bipartite e, sobretudo, tripartite, pois são iniciativas importantes para consolidar o SNE.

Uma proposta inicial seria destinar mais recursos para a criação de bases de dados revigoradas e introduzir novas formas de avaliação com vistas a concretizar a gestão democrática prevista pela meta 19. No entanto, em um contexto de crise e de menor atividade econômica, essa forma de atuar apresenta limites. Redistribuir os recursos financeiros e humanos existentes com esse foco é uma alternativa para atingir essa meta.

A influência federal sobre a educação e o ambiente escolar pode ser decisiva ao considerar os repasses de recursos para viabilizar programas e iniciativas estatais. Segundo Brasil (2015), as escolas declararam receber recursos das seguintes origens: *i)* 90,3% das escolas receberam recursos federais; *ii)* 47,3% delas receberam recursos da esfera estadual; *iii)* 50% das escolas receberam recursos da esfera municipal; e *iv)* 14,2% delas receberam recursos de doações da iniciativa privada.

Como a esfera federal possui um papel de destaque no repasse de recursos para lidar com planos ou programas de incentivo à educação ou às escolas, é possível repassar recursos com prioridade para quem cumpre a meta 19 e as suas estratégias.

Outro elemento a destacar, ainda segundo Brasil (2015), é o de que 92,3% das escolas relatam receber apoio da comunidade na gestão; 88,3% recebem apoio de instâncias superiores e 35,3% relatam existir interferência externa na gestão. Este último aspecto talvez revele ser necessário haver maior interferência externa para lidar com as dificuldades e, à medida que os objetivos vão sendo alcançados, conceder uma maior autonomia para a direção reconhecer a excelência da gestão. Iniciativas comparáveis a essa proposta foram adotadas no Sistema Único de Saúde (SUS) – e podem adaptar-se ao SNE.

3.2 Educação profissional técnica

A educação profissional em nível técnico foi contemplada com duas metas no PNE 2014-2024. Ambas dizem respeito, sobretudo, à ampliação do acesso. A meta 10 trata da oferta de EJA integrada à educação profissional, enquanto a meta 11 se refere à ampliação das matrículas de modo geral.

Quando se analisam os dados do censo escolar, verifica-se que a proporção de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional ainda é residual. De acordo com o Inep (2015), apenas 2,8% dos estudantes matriculados em 2013 na modalidade EJA enquadravam-se nessa condição, o que corresponde a um patamar muito aquém da meta de 25%, a ser alcançada ao final da vigência do PNE.

Para se atingir a referida meta, será necessário algo como 2,2 p.p. de aumento médio anual, o que também situa-se muito acima do aumento médio registrado no período 2008-2013, que foi de menos de 0,5 p.p. ao ano.

Várias são as dificuldades que deverão ser superadas para que se atinja meta tão ousada, tendo-se em conta a situação atual. Em primeiro lugar, as escolas que ofertam EJA são majoritariamente públicas (estaduais e municipais), as quais respondiam por 95,3% das matrículas em 2014. Trata-se de escolas que, via de regra, não dispõem de instalações adequadas à oferta de educação profissional de nível técnico. Além disso, deve-se ter em conta que a ampliação das vagas nessa modalidade de formação demandará a contratação de um contingente significativo de professores para tal, o que esbarrará na carência de profissionais habilitados e qualificados na maioria dos municípios brasileiros. Por fim, deve-se considerar que o público-alvo desse tipo de formação acumula carências e limitações que deverão ser consideradas, tais como renda insuficiente e menor disponibilidade para o cumprimento de uma jornada de estudos ampliada.

Portanto, para o alcance da meta 10, deverão ser consideradas tanto essas limitações relativas à oferta de ensino, como também as características socioeconômicas e especificidades da população-alvo.

Quando se analisam as estratégias definidas para o alcance da meta 10, verifica-se que em sua maioria são bastante genéricas e, por vezes, constituem objetivos e não estratégias propriamente ditas. No entanto, uma dessas estratégias expressa de forma bastante clara uma ação que poderia contribuir para a permanência do estudante na escola. Trata-se da estratégia 10.9, que propõe o seguinte

> institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional.

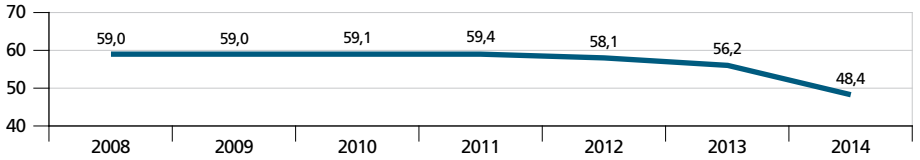
Assim como foi argumentado anteriormente, um programa dessa natureza faz-se absolutamente necessário, em razão do perfil da população-alvo da meta 10, no intuito de favorecer a permanência do estudante na escola, bem como a conclusão de sua formação com qualidade.

A meta 11 também pode ser considerada ousada, quando se têm em conta dois fatos. O primeiro deles diz respeito ao crescimento das matrículas no período 2008-2013, que foi de apenas 42%, neste período de cinco anos, que corresponde a um aumento médio anual de 8,4%. Ou seja, caso fosse mantido esse ritmo de crescimento, no período 2014-2024, as matrículas atingiriam patamar de pouco mais do dobro do existente no início deste período (124%).

No entanto, o crescimento das matrículas registrado em 2014, da ordem de 18% em relação ao ano anterior, poderia favorecer um maior otimismo quanto ao alcance da referida meta, caso a conjuntura macroeconômica não tivesse sido radicalmente alterada em 2015. Nesse sentido, deve-se considerar que foi justamente nos últimos anos que antecederam a aprovação do PNE que houve grande expansão da rede federal, o que não deverá se repetir, no mínimo, no médio prazo.

No que se refere à participação do setor público nas matrículas da educação profissional técnica, verifica-se que o mínimo de 50% foi assegurado até 2013, conforme é mostrado no gráfico 6. Porém, no ano seguinte, amplia-se significativamente a participação do setor privado, o qual assume a liderança nessa área.

GRÁFICO 6
Participação das redes públicas no total de matrículas na educação profissional técnica de nível médio – Brasil (2008-2014)
(Em %)



Fontes: Brasil (2015); Brasil ([s.d.])b.
Elaboração da Disoc do Ipea.

A redução da participação das redes públicas teve início em 2012, conforme se observa no gráfico 6. Porém, tal redução acentua-se no último ano da série histórica, levando-as a assumir posição ligeiramente minoritária. Isso se explica em razão da expansão do Pronatec, instituído em 2011, mas também pela redução do ritmo de crescimento das redes estaduais e municipais, como pode ser observado na tabela 8.

TABELA 8
Matrículas na educação profissional técnica segundo as redes de ensino – Brasil (2011-2014)
(Em %)

Rede	2011	2012	2013	2014	Var. (%)
Estadual	616.509	624.085	621.819	629.203	2,1
Federal	204.518	224.892	241.473	249.604	22,0
Municipal	45.997	41.929	37.227	34.589	-24,8
Pública	867.024	890.906	900.519	913.396	5,3
Privada	591.472	641.656	702.427	972.208	64,4
Total	**1.458.496**	**1.532.562**	**1.602.946**	**1.885.604**	**29,3**

Fonte: Brasil ([s.d.])b.
Elaboração da Disoc do Ipea.

Desse modo, as redes públicas tiveram incremento de apenas 5% no período sob análise, ao passo que o setor privado registrou aumento de 64%. Com isso, a participação das primeiras na expansão das matrículas foi de apenas 11%, ou seja, muito aquém dos 50% estabelecidos pelo PNE.

3.3 Educação superior

A educação superior foi contemplada no PNE 2014-2024 com três metas, sendo duas destas voltadas à ampliação do acesso (metas 12 e 14) e a terceira com foco na melhoria da oferta do ensino (meta 13), por meio da ampliação da proporção de docentes com titulação de mestre ou doutor.

O alcance da meta 12, que trata da ampliação da taxa de matrícula na educação superior, dependerá, em grande medida, da melhoria substancial do fluxo escolar e do consequente aumento da taxa de conclusão da educação básica. Portanto, não bastarão os esforços no sentido de ampliar vagas, públicas ou privadas e, neste caso, a oferta de crédito educativo.

O que se observa é que o número de concluintes do ensino médio ainda é bastante baixo, especialmente quando se tem em vista o alcance da taxa de frequência líquida de 33% na educação superior. De acordo com o censo da educação básica 2013, o contingente de concluintes do ensino médio naquele ano foi de 1,8 milhão. Quando se analisa a série histórica dos últimos dez anos, verifica-se certa estagnação em torno deste patamar.

O fluxo escolar tem sido comprometido pela ainda elevada taxa de não aprovação (reprovação/abandono), o que é evidenciado pela diferença das matrículas no início e ao final do ensino médio. De acordo com o censo da educação básica 2014, havia cerca de 3,4 milhões de matrículas na primeira série do ensino médio e apenas 2,2 milhões, na terceira série. Portanto, a diferença entre as duas séries resulta de reprovações que retêm estudantes na série inicial e da evasão escolar.

De acordo com a Pnad 2014, apenas 46,5% dos jovens de 18 e 19 anos haviam concluído ao menos onze anos de estudo, ou o equivalente ao ensino médio. Trata-se, pois, da faixa etária considerada aceitável para a conclusão desse nível de ensino. Portanto, a maioria desse universo de jovens não dispunha do pré-requisito para ingresso na educação superior. Mesmo quando se amplia esta faixa até os 24 anos, a taxa de conclusão limita-se a 57,4%, o que descredencia, de imediato, o acesso à educação superior a mais de 40% dos jovens pertencentes a esta faixa etária.

Por outro lado, a oferta de vagas em cursos de graduação presenciais naquele ano superou o patamar de 3,5 milhões,[14] o que, em princípio, não configuraria um gargalo para o ingresso na educação superior. Porém, quando se analisa a natureza

14. Sem contar as chamadas vagas remanescentes, inseridas nas estatísticas do censo da educação superior 2014.

dessa elevada quantidade de vagas, verifica-se que apenas 15,5% deste total eram ofertados pelas redes públicas.

Considerando-se que o nível de concorrência por vaga nas redes públicas é muito maior que o da rede privada,[15] a tendência é a de os jovens que tiveram as piores condições de preparação, intrínsecas e extrínsecas à escola frequentarem cursos em instituições privadas, o que dificulta a continuidade dos estudos e sua conclusão, dadas as necessidades de arcar como os custos decorrentes e/ou a conciliação dos estudos com o trabalho.

Portanto, são dois os principais entraves para se alcançar a meta de 33% de frequência líquida na educação superior. O primeiro deles diz respeito à baixa conclusão do ensino médio, a qual é agravada pela elevada distorção idade-série. Desse modo, reduz-se bastante a demanda potencial por vaga na educação superior, uma vez que a obtenção do pré-requisito formal para o acesso a este nível de ensino ainda está longe de ser universalizado. Por outro lado, entre os que conseguem obtê-lo, boa parte o faz em idade avançada, o que dificulta ainda mais a continuidade nos estudos. Por fim, esses jovens são justamente aqueles que dispõem das piores condições socioeconômicas entre aqueles que concluem a educação básica, o que contribui para que tenham desempenho acadêmico inferior ao daqueles que conseguem concluí-la na idade adequada, colocando-os, assim, em desvantagem na disputa por uma vaga nas IES públicas.

Desse modo, restariam duas alternativas a esses jovens. A primeira, ingressar no ensino superior privado noturno, sobretudo para aqueles (a maioria) que terão de conciliar estudos com o trabalho, de modo a viabilizar o custeio das mensalidades escolares e/ou para ajudar na composição da renda familiar. A segunda, desistir de ingressar em um curso de nível superior.

Portanto, torna-se necessário assegurar condições de permanência a uma parcela significativa dos jovens que ingressam na rede de ensino privada. Sob essa diretriz, avanços significativos ocorreram nos últimos anos por conta do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Financiamento Estudantil (Fies). Por intermédio desses dois programas, foi possível assegurar a permanência de mais da metade dos estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais em 2014.

Com relação ao Fies que, recentemente, sofreu cortes orçamentários de monta, também se faz necessária a instituição de regras para tornar o acesso a essa fonte de recursos públicos mais democrático e menos concentrado em torno de grandes conglomerados educacionais e de segmentos de renda mais elevada. Estudo recente realizado no Ipea mostrou que os maiores grupos de educação superior

15. De acordo com o censo da educação superior 2013, a proporção de inscrições nos processos seletivos por vaga ofertada era de 13,8 nas redes públicas e de apenas 1,6 no setor privado.

atuantes no Brasil, que recebem aportes de investimentos estrangeiros e do mercado de ações, também detinham proporções de beneficiários do Fies muito acima da média nacional. Trata-se, portanto, de mais uma evidência da necessidade de regulação desse mercado, cuja tendência atual é a da formação de conglomerados de instituições de ensino.

Em síntese, há pelo menos duas categorias de ações necessárias para o alcance da meta 12. A primeira, diz respeito à melhoria do fluxo escolar na educação básica, de modo a universalizar sua conclusão, preferencialmente na idade adequada. A outra destina-se àqueles que conseguiram lograr esse intento e dependem de suporte financeiro para o ingresso, a permanência e a conclusão de um curso superior.

Certamente, a primeira categoria é a de maior complexidade e, portanto, requer mais tempo e investimentos para que os resultados e avanços venham a ocorrer. Nesse sentido, pressupõe a intervenção em uma série de fatores, desde aqueles de natureza extrínseca à escola até aos que se referem às condições de oferta do ensino.

Em outras palavras, o alcance desta meta será condicionado em grande medida pelo grau de sucesso alcançado pela meta 3. No entanto, não basta ampliar a demanda potencial por educação superior (contingente de jovens com ensino médio completo), mas também será preciso torná-la efetiva, por meio da ampliação de vagas em IES públicas e/ou pela garantia das condições de ingresso e permanência no setor privado.

Em ambos os casos, as perspectivas de curto e médio prazo não são favoráveis. De um lado, o ajuste fiscal do governo federal, com impactos na redução dos investimentos e no custeio das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). De outro, a redução para menos da metade dos novos contratos de financiamento do Fies, ocorrida no início de 2015. Portanto, são duas medidas que vão de encontro à meta de ampliar o acesso dos jovens brasileiros à educação superior.

Por fim, a meta 13 diz respeito à titulação dos docentes que atuam na educação superior. De acordo com o censo da educação superior de 2014, cerca de 74% dos vínculos docentes em efetivo exercício tinham titulação mínima de mestrado, sendo que 35% do total, em nível de doutorado. Portanto, trata-se de uma meta que já se encontra muito próxima de ser alcançada no caso do primeiro indicador e de ter sido atingida em relação aos doutores.

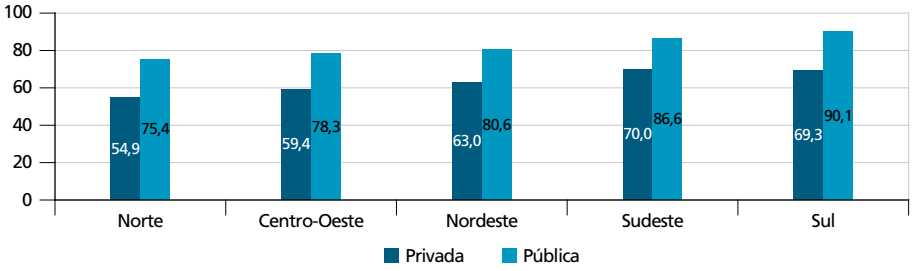
Tendo em vista que a meta 13 foi praticamente alcançada em 2014, caberia estimar a demanda por docentes titulados ao longo dos próximos dez anos, de modo a assegurar o alcance das metas de titulação de docente ao término da vigência do PNE. Caso seja mantida a mesma taxa de crescimento do número de funções docentes, verificada no período 2004-2014, de cerca de 37%, seria necessário incorporar 106,6 mil novas funções docentes com titulação mínima de mestrado até 2024, sendo 50,3 mil destes em nível de doutorado.

Portanto, algo como cinco mil doutores a serem incorporados a cada ano, contingente este pouco expressivo, quando se tem em conta, por exemplo, que apenas em 2014 foram titulados 16,7 mil doutores. Portanto, a capacidade de oferta de docentes titulados não constitui, em princípio, um entrave à consecução da meta em referência.

Entretanto, quando se desagregam os dados pelas redes de ensino, verifica-se que no setor privado a proporção de docentes com pelo menos o título de mestre correspondia a cerca de 67% do total. Neste caso, 8 p.p. abaixo da meta estabelecida para 2024. No que se refere aos doutores, o índice alcançado pelas IES privadas era de apenas 20%, ou seja, pouco mais da metade da meta a ser atingida ao final do PNE. Por sua vez, nas IES públicas, a titulação mínima de mestrado correspondia a cerca de 85% dos vínculos docentes e os doutores representavam 56% do total.

Essas desigualdades ampliam-se quando se faz a desagregação regional das redes de ensino. Conforme é apresentado no gráfico 7, em nenhuma das cinco macrorregiões brasileiras foi atingida a proporção de 75% de docentes com titulação mínima de mestrado pela rede privada. Por sua vez, o oposto foi verificado em relação às redes públicas.

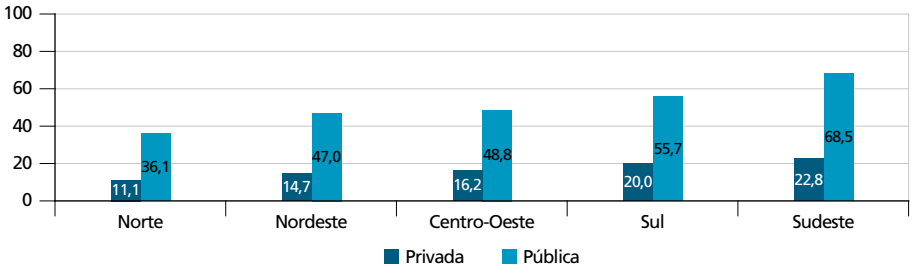
GRÁFICO 7
Proporção de vínculos docentes na educação superior com titulação mínima de mestrado, por macrorregião e rede de ensino – Brasil (2014)
(Em %)



Fonte: Brasil, ([s.d.])a.
Elaboração da Disoc do Ipea.

Quando se analisa o indicador referente à titulação em nível de doutorado, verifica-se um aprofundamento das desigualdades entre essas duas redes de ensino, entre as cinco grandes regiões brasileiras. É possível constatar no gráfico 8 que a proporção registrada na rede privada da região Norte corresponde a apenas 16% da proporção das IES públicas da região Sudeste.

GRÁFICO 8
Proporção de vínculos docentes na educação superior com titulação em nível de doutorado, por macrorregião e rede de ensino – Brasil (2014)
(Em %)



Fonte: Brasil ([s.d.])a.
Elaboração da Disoc do Ipea.

Portanto, permanece em xeque a situação do setor privado, cujos índices estão muito aquém daqueles registrados nas redes públicas, especialmente no que se refere à titulação em nível de doutorado.

Tendo em vista que o setor privado está majoritariamente voltado para o ensino de graduação, no qual a titulação em nível de doutorado é uma condição desejável, mas não obrigatória, torna-se pouco provável que as instituições privadas venham a investir recursos financeiros na contratação de profissionais com esse nível de titulação, especialmente em uma conjuntura econômica de recessão ou de baixo crescimento.

Portanto, o custo de contratação de docentes com doutorado torna-se um tanto quanto incompatível com a conjuntura econômica atual, que tende a reduzir a demanda por vaga e a permanência de estudantes no setor privado, seja pela perspectiva de desemprego e/ou baixa geração de postos de trabalho, seja pela redução dos financiamentos por intermédio do Fies, que sofreram cortes da ordem de 60% em 2015.

Os esforços financeiros necessários para o alcance da meta estão diretamente associados à rentabilidade do setor privado, ou melhor, a sua capacidade de absorver custos adicionais em uma conjuntura recessiva ou mesmo de baixo crescimento econômico. Sob tais condições, torna-se pouco factível que as IES privadas venham a ampliar seus dispêndios com pessoal.

Mesmo quando se tem por referência o período de crescimento do setor privado, impulsionado pela expansão acentuada dos contratos de financiamento do Fies nos últimos anos,[16] houve ligeira redução do salário médio dos docentes nas IES privadas.[17]

16. O número de contratos ativos do Fies elevou-se de 620 mil para 1,9 milhão no período 2011-2014.
17. De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o salário médio dos docentes nas IES privadas sofreu redução de 1,6% no período 2007-2013.

Por sua vez, as IES públicas também deverão ser afetadas pelos cortes orçamentários nas três instâncias de governo, o que incidirá sobre a contratação de docentes e concessão de licenças de afastamento para estudos. Com isso, o ritmo de expansão do índice de titulação nessas instituições poderá ser reduzido no curto e médio prazo.

Por fim, o alcance da meta 14, que se refere à ampliação de titulados na pós-graduação *stricto sensu*, torna-se bastante factível, caso se mantenha a taxa de crescimento médio anual dos últimos dez anos que, em relação aos mestres, foi da ordem de 8,8% e, no caso dos doutores, o aumento foi ainda maior (10,7%). Porém, quando se tem em conta o biênio 2013-2014, verifica-se que o número de mestres titulados neste último ano teve queda de 0,5%, o que aponta para uma possível saturação nesse nível de formação.

Uma das possíveis explicações para esse recuo pode estar associada ao fato de que, uma vez implantados os cursos de mestrado, a tendência natural dos programas de pós-graduação é a de oferecer os doutorados, razão pela qual a expansão destes ter sido maior que a dos primeiros, quando se tem como referência os últimos anos.

Para um melhor entendimento dessas distintas tendências, torna-se necessária a desagregação dos dados por redes de ensino, ou dependências administrativas, bem como analisá-los sob o enfoque regional, uma vez que há profundas desigualdades na oferta de cursos de pós-graduação entre as macrorregiões brasileiras. Por fim, cabe ressaltar que há duas modalidades de mestrado (acadêmico e profissional), as quais têm apresentado evoluções distintas.

Apesar de a rede privada ter registrado crescimento menor que as redes estaduais e a federal no período 2004-2014, neste último ano houve inversão dessa tendência, com pequeno crescimento da primeira e redução nas redes públicas. No entanto, em todas elas houve diminuição dos titulados em mestrados acadêmicos e aumento na modalidade profissional, o que também aponta para uma maior demanda por esta modalidade, sobretudo na rede privada, que respondeu por 42% do total de titulados em 2014.

Com relação aos doutores, observa-se que a rede federal assumiu o protagonismo dessa expansão ao longo dos últimos dez anos. Se, em 2004, as IES estaduais exerciam ligeira liderança em termos do contingente de titulados, com 45% do total, em 2014, as Ifes haviam atingido a proporção de 56%, ficando as primeiras com apenas 33% do total. Nesse nível de formação, houve pequeno aumento da participação do setor privado ao longo desse período, atingindo 10,6% em 2014, o que significa acréscimo de apenas 0,6 p.p. em uma década.

Em todas as redes de ensino houve crescimento do número de doutores titulados ao longo do período sob análise, inclusive em seu último ano em que a taxa

registrada foi de 7,7%. Este índice, portanto, além de estar próximo da taxa média anual nos últimos dez anos, que foi de 10,7%, também é maior que o crescimento médio anual 4,9%, necessário para se atingir a meta de 25 mil doutores em 2024.

Sob o enfoque regional, observa-se que, nos últimos dez anos houve redução da participação da região Sudeste no total de titulados em nível de mestrado e doutorado. Em 2004, essa região respondia por 61% dos mestres e 76% dos doutores formados no país. Porém, em 2014, tais participações haviam sido reduzidas a 49% e 60% do total, respectivamente.

Acredita-se que os esforços necessários para o alcance da meta 14 não serão de grande vulto. No caso das Ifes, pelo fato de ter sido ampliada a capacidade instalada nos últimos anos, por intermédio do Reuni.[18] Este programa implicou ampliação física das instituições existentes, assim como na construção de novos *campi* e, para dar conta dessa expansão física, houve ampliação do corpo docente em cerca de 60%, no período 2007-2013, sendo que o quadro de doutores teve crescimento de 92%, passando de 30,4 mil para 58,4 mil.

Por sua vez, as IES privadas têm apresentado maior dinamismo no que concerne à oferta de mestrados profissionais, tendo-se em conta a vocação dessas instituições para a formação voltada para o mercado de trabalho. Porém, nesse caso, a continuidade dessa expansão poderá demandar maior participação das agências oficiais de fomento, como Capes e CNPq, assim como das fundações estaduais de pesquisa, no que se refere à concessão de bolsas de estudos.

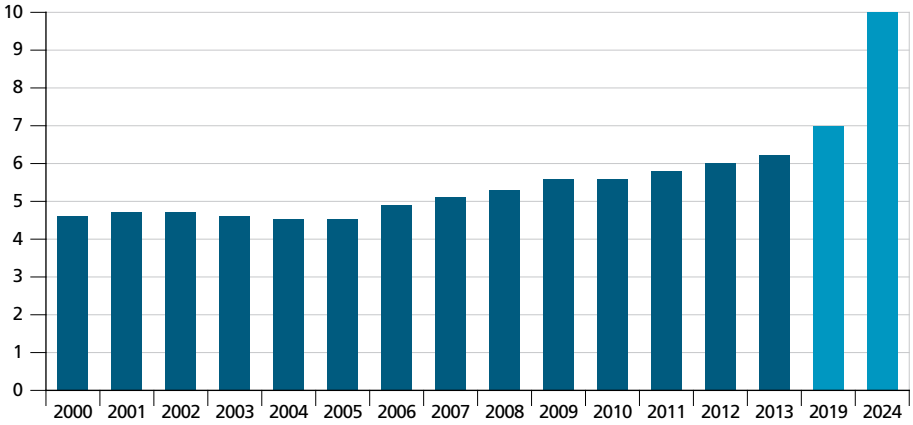
3.4 Financiamento e gastos

Em sua Meta 20, o PNE 2014-2024 prevê a ampliação do investimento público total em educação – União, estados e municípios –, de forma a atingir, em 2019, o quinto ano de vigência da lei, o patamar mínimo de 7% do PIB e, ao final, a proporção de 10%. O gráfico 9 mostra a evolução deste indicador no período 2000-2013, bem como as metas previstas no PNE.

Conforme é mostrado no gráfico 9, no período 2006-2013, estabelece-se uma trajetória de crescimento praticamente contínuo, no qual houve ampliação de cerca de 38% dos investimentos públicos como proporção do PIB. Para se atingir a meta intermediária de 7%, em 2019, será necessário ampliar essa participação em cerca de 13%, o que não seria esforço de grande monta caso a economia crescesse em ritmo semelhante ao daquele período. Por sua vez, para o alcance da meta estabelecida para o final da vigência do PNE, o desafio torna-se bem mais ambicioso, pois haveria de aumentar a proporção dos investimentos em cerca de 61% no prazo de onze anos, tendo-se como linha de base o ano de 2013.

18. Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

GRÁFICO 9
Estimativa do investimento público total em educação com relação ao PIB (2000-2013) e metas do PNE (2019 e 2024) – Brasil
(Em %)



Fonte: Inep/MEC
Elaboração da Disoc do Ipea.

Sob a ótica monetária,[19] para se atingir os 7% do PIB, em 2019, os investimentos deveriam ser incrementados em R$ 42 bilhões, ou seja, dos atuais R$ 322 bilhões para R$ 364 bilhões. Mas, para se atingir os 10% do PIB em 2024, o aumento seria de R$ 200 bilhões, passando daqueles R$ 322 bilhões para R$ 520 bilhões.

Os recursos financeiros executados pela União em 2014 somaram cerca de R$ 94 bilhões, conforme é apresentado na tabela 9. Destaca-se que os dispêndios realizados tiveram aumento, em valores constantes, de 8,1% no biênio 2013-2014.

TABELA 9
Execução financeira dos programas e ações do MEC – Brasil (2013 e 2014)
(Em R$ constantes)

Programas/anos	2013	2014	Diferença	Var. (%)
Total geral	**86.718.751.707**	**93.774.690.663**	**7.055.938.956**	**8,1**
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	**29.206.610.905**	**32.787.786.939**	**3.581.176.034**	**12,3**
Pagamento de pessoal ativo da União	22.771.456.665	25.076.979.084	2.305.522.419	10,1
Contribuição da União, de suas autarquias e fund. para custeio do reg. de prev. dos serv. públicos federais	4.169.376.655	4.585.668.629	416.291.974	10,0
Auxílio-alimentação aos servidores civis, empregados e militares	1.142.193.739	1.147.219.506	5.025.767	0,4
Outros	1.123.583.845	1.977.919.720	854.335.875	76,0

(Continua)

19. Tomando-se como parâmetro o PIB de 2013 – R$ 5,2 trilhões.

(Continuação)

Programas/anos	2013	2014	Diferença	Var. (%)
Educação básica	**29.951.896.899**	**29.131.477.795**	**-820.419.104**	**-2,7**
Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	11.434.700.863	10.859.458.668	-575.242.195	-5,0
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae)	3.775.009.596	3.704.211.192	-70.798.404	-1,9
Implantação de escolas para educação infantil	2.111.387.220	2.681.159.284	569.772.064	27,0
Dinheiro direto na escola para a educação básica	2.822.015.558	2.550.784.215	-271.231.343	-9,6
Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica	1.587.782.814	1.856.405.692	268.622.878	16,9
Concessão de bolsas de apoio à educação básica	1.605.617.897	1.809.764.839	204.146.942	12,7
Infraestrutura para a educação básica	1.855.234.639	1.714.442.723	-140.791.916	-7,6
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	1.243.507.260	800.600.000	-442.907.260	-35,6
Exames e avaliações da educação básica	676.926.634	734.880.523	57.953.889	8,6
Apoio ao transporte escolar na educação básica	618.745.388	581.178.023	-37.567.365	-6,1
Apoio ao transporte escolar para a educação básica – caminho da escola	554.108.046	510.405.558	-43.702.488	-7,9
Outros	1.666.860.985	1.328.187.078	-338.673.907	-20,3
Educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão	**21.239.161.490**	**25.100.968.540**	**3.861.807.050**	**18,2**
Fies	7.768.988.610	12.132.517.111	4.363.528.501	56,2
Concessão de bolsas de estudos	3.557.079.195	4.035.721.783	478.642.588	13,5
Funcionamento de instituições federais de ensino superior	4.315.763.940	3.672.059.167	-643.704.773	-14,9
Reestruturação e expansão de instituições federais de ensino superior	2.760.825.562	2.401.342.867	-359.482.695	-13,0
Assistência ao estudante de ensino superior	678.474.788	713.567.760	35.092.972	5,2
Fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão	504.447.284	452.352.465	-52.094.819	-10,3
Apoio à residência em saúde	367.976.696	442.196.100	74.219.404	20,2
Reestruturação e modernização de instituições hospitalares federais	279.687.410	295.365.145	15.677.735	5,6
Funcionamento e gestão de instituições hospitalares federais	287.208.454	235.171.987	-52.036.467	-18,1
Outros	718.709.552	720.674.155	1.964.603	0,3
Educação profissional e tecnológica	**6.321.082.413**	**6.754.457.389**	**433.374.976**	**6,9**
Apoio à formação profissional, científica e tecnológica	2.929.971.317	3.601.784.757	671.813.440	22,9
Funcionamento de instituições federais de educação profissional e tecnológica	1.875.621.883	1.970.420.999	94.799.116	5,1
Expansão e reestruturação de instituições federais de educação profissional e tecnológica	877.924.236	677.791.993	-200.132.243	-22,8
Assistência ao estudante da educação profissional e tecnológica	252.015.266	329.879.340	77.864.074	30,9
Modernização da rede pública não federal de educação profissional, científica e tecnológica	205.308.610	74.435.772	-130.872.838	-63,7
Outros	180.241.102	100.144.528	-80.096.574	-44,4

Fonte: Siga Brasil.
Elaboração da Disoc do Ipea.

Observando-se os componentes da Execução Orçamentária do MEC, verifica-se que o pagamento de pessoal ativo da União foi a rubrica que mais pesou, tendo crescido de R$ 22,8 bilhões para R$ 25,1 bilhões, no período em questão, evidenciando o caráter inercial deste gasto.

Na análise por níveis educacionais, constata-se que, na educação básica, houve uma involução real de 2,7%, o que equivale a um decréscimo de R$ 820,4 milhões. Os quesitos que mais contribuíram para isso foram a complementação da União ao Fundeb (R$ 575,2 milhões); implantação e adequação de estruturas esportivas escolares (R$ 442,9 milhões); e dinheiro direto na escola para a educação básica (R$ 271,2 milhões). Por outro lado, os gastos cresceram na implantação de escolas para educação infantil (R$ 569,7 milhões); seguida da produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica (R$ 268,6 milhões); e da concessão de bolsas de apoio à educação básica (R$ 204,1 milhões). Evidencia-se assim uma ênfase do governo federal em investir na implantação de escolas de educação infantil, de fato, o nível que apresenta maior déficit com relação às metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024.

No que diz respeito à educação superior, o quadro é mais animador. Entre 2013 e 2014, o gasto elevou-se em R$ 3,8 bilhões, capitaneado inequivocamente pelo Fies – que cresceu em aproximadamente R$ 4,4 bilhões. Em linhas gerais, o perfil do gasto neste nível de ensino aponta para a ampliação do financiamento direto aos estudantes do setor privado, assim como na concessão de bolsas de estudo,[20] e para a redução dos aportes à expansão e à manutenção das instituições federais de ensino superior.

Por fim, na educação profissional e tecnológica, os gastos passaram de R$ 6,3 bilhões para R$ 6,7 bilhões. A principal variação foi o incremento de R$ 671,8 milhões no apoio à formação profissional, científica e tecnológica, acompanhado por diminuições nas rubricas de investimento, quais sejam, expansão e reestruturação de instituições federais de educação profissional e tecnológica (R$ 200,1 milhões) e modernização da rede pública não federal de educação profissional, científica e tecnológica (R$ 130,8 milhões), comportamento típico de épocas de crise, em que se compromete a capacidade futura de oferta e qualidade do serviço.

20. Em grande medida, devido à ampliação do número de bolsas concedidas pelo Programa Ciência sem Fronteiras. Entre o primeiro e o quarto semestre de 2014, o estoque de bolsas foi ampliado de 48,3 mil para 74,6 mil.

4 TEMA EM DESTAQUE

4.1 A Estruturação de um regime de colaboração entre os entes federados, compatível com a dimensão dos desafios estabelecidos pelo PNE e capaz de neutralizar os efeitos de uma conjuntura macroeconômica desfavorável

A expressão regime de colaboração foi contemplada no *caput* do Artigo 211 da Constituição Federal de 1988, na forma como segue: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino".

Além disso, no § 1º desse artigo, ficou estabelecido que a União

> exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, estabelece que

> o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Portanto, a estruturação de um regime de colaboração entre os entes federados já figurava há algum tempo como condição necessária para assegurar a educação de qualidade como direito de todos os brasileiros. Em relação aos desafios estabelecidos pelo PNE 2014-2024 e diante de uma conjuntura macroeconômica desfavorável, tornar-se-á imprescindível.

A União tem ampliado sua atuação no exercício das funções redistributiva e supletiva, a exemplo do que ocorreu em relação à complementação de recursos para assegurar o gasto mínimo por aluno, entre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de modo que, ao menos sob a ótica quantitativa, houve substancial redução das desigualdades de acesso à educação básica no Brasil e, no âmbito desta, especialmente no ensino fundamental, conforme pode ser constatado por intermédio da tabela 10.

Conforme se observa na tabela 10, tanto a região Nordeste quanto a área rural estavam em visível desvantagem em relação ao restante do país. No primeiro caso, a taxa de frequência no Nordeste era 21% menor que a do Sudeste, mas, em 2013, a diferença entre ambas foi reduzida a menos de 1%. Por sua vez, a redução da desigualdade entre as áreas urbana e rural foi ainda mais expressiva, passando de 23,4%, em 1992, para 0,7%, em 2013.

TABELA 10
Taxa de frequência à escola na faixa etária de 6 a 14 anos, por macrorregião e localização do domicílio – Brasil (1992 e 2014)
(Em %)

Região	1992	2014
Brasil	**72,4**	**98,5**
Norte	73,5	97,8
Nordeste	61,8	98,2
Sudeste	78,5	98,9
Sul	77,7	98,7
Centro-Oeste	76,3	98,7
Localização		
Urbano	76,9	98,6
Rural	58,9	98,3

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE, 1992 e 2014).
Elaboração da Disoc do Ipea.

A despeito dessa inequívoca equalização do acesso a esse nível do ensino, intensificada, sobretudo, com a implantação do Fundef, os indicadores de desempenho escolar ainda evidenciam profundas desigualdades regionais. Geralmente, tais desigualdades estão intimamente associadas às condições socioeconômicas, tal como mostrou estudo realizado no âmbito do Ipea, que correlacionou o Ideb das redes públicas de ensino com fatores extrínsecos e intrínsecos à escola. A síntese dos principais resultados é apresentada na tabela 11.

TABELA 11
Índice de correlação de Pearson entre Ideb e fatores selecionados – Brasil (2010)

Fatores	Índice de correlação de Pearson
Extrínsecos	
Taxa de alfabetização da população 18 a 64 anos	0,69
Renda domiciliar *per capita*	0,60
Intrínsecos	
Professores com curso superior	0,54
Quadra de esportes	0,45

Fonte: Microdados do censo demográfico (IBGE, 2010); microdados do censo da educação básica (Inep, 2010).
Elaboração da Disoc do Ipea.

Conforme pode ser observado na tabela 11, os fatores externos à escola estabelecem correlação positiva com o Ideb mais elevada que a estabelecida com os fatores internos, tais como professores com formação em nível superior e existência de quadra de esportes.

Isso não significa que os fatores intrínsecos à escola sejam irrelevantes, mas, sim, que a influência das condições socioeconômicas do aluno é preponderante. No entanto, a alteração de tais condições, além de mais complexa, dificilmente pode

ocorrer no curto, enquanto a intervenção nos fatores intrínsecos é, em geral, mais imediata.

Portanto, o regime de colaboração federativa faz-se necessário em virtude desses dois fatores. De um lado, as precárias condições socioeconômicas encaminham à escola crianças e jovens com carências não supridas no seio da família. Por sua vez, a fragilidade econômica de estados e municípios implica oferta insuficiente e/ou qualitativamente precária para esses segmentos populacionais mais carentes.

De acordo com Prado (2006), a questão da equalização passa pela revisão da "distribuição dos encargos, competências e recursos entre governo central e governos subnacionais". Portanto, implicará uma revisão do arcabouço legal existente, tanto no que diz respeito às responsabilidades dos entes federados, quanto, e principalmente, ao que se refere à repartição dos recursos advindos de impostos e contribuições sociais.

Têm sido frequentes os clamores por uma reforma tributária que viabilize o cumprimento das atribuições e responsabilidades estabelecidas pela CF 1988. Porém, enquanto tal mudança não se concretiza, recai sobre a União a tarefa de reduzir as desigualdades na oferta de ensino, sejam elas de natureza quantitativa ou qualitativa.

Apesar de a disponibilidade de recursos financeiros ser crucial para ampliar o acesso e melhorar a qualidade da oferta de ensino, há também limitações relacionadas a questões de ordem técnica, relativas à gestão e aos recursos humanos, e de natureza extrínseca à escola, como as condições socioeconômicas, que em muito interferem nos resultados educacionais e, portanto, requerem intervenções de outras políticas públicas ou, ao menos, ações de natureza compensatória que minimizem seus efeitos sobre o desempenho escolar dos estudantes.

Nesse sentido, o regime de colaboração também pressupõe intervenções no campo da assistência técnica e gestão. A educação de qualidade e, consequentemente, o alcance das metas do Ideb dependerão em grande medida da oferta de profissionais da educação qualificados e do tipo de gestão implementado em cada escola, tendo em vista suas especificidades e necessidades.

A questão da formação de pessoal (docente e de apoio escolar) é especialmente cara àqueles municípios desprovidos de instituições de educação superior. Normalmente, tais municípios são também aqueles considerados menos atrativos para a fixação de profissionais oriundos de outras cidades e/ou regiões do país, seja pela inexistência/fragilidade de um plano de cargos e salários, seja pela insuficiência de opções culturais disponíveis, seja pela precariedade dos meios de acesso a tais localidades.

Portanto, na ausência dessas condições mais favoráveis, tais municípios permanecem em desvantagem no que se refere à atração e fixação de profissionais da educação mais qualificados. Desse modo, tais limitações poderiam ser amenizadas

sob a égide de um regime de colaboração mais efetivo, que oportunizasse meios e recursos adicionais para a superação dessa carência de atrativos.

Nesse sentido, há alguns eixos de atuação e intervenção absolutamente imprescindíveis quando se tem em conta um regime de colaboração entre os entes federados: *i)* financiamento (manutenção e investimentos); e *ii)* apoio técnico (capacitação, monitoramento e avaliação).

Em que pesem os avanços decorrentes da criação do Fundef/Fundeb, o que se observa ainda hoje é que as UFs com os piores indicadores educacionais e socioeconômicos são justamente aquelas que recebem os menores valores por aluno. Por exemplo, os nove estados com os menores valores *per capita* em 2013 também apresentavam Ideb médio mais baixo que o das UFs que se situavam no extremo oposto, tal como mostra a tabela 12.

TABELA 12
Valor por aluno no Fundeb e Ideb médio por categorias de UFs – Brasil (2013)

UFs	Anos iniciais do ensino fundamental	
	Valor médio por aluno	Ideb médio
Com menores valores por aluno	2.024,00	4,1
Com maiores valores por aluno	2.796,56	5,2

Fontes: Brasil (2013); Inep/MEC.[21]
Elaboração da Disoc do Ipea.

Essa aparente relação diretamente proporcional entre Ideb e gasto por aluno sugere que as desigualdades educacionais, ao menos sob a ótica do desempenho, continuem a ser reproduzidas. Portanto, a necessidade de um regime de colaboração está estreitamente relacionada com os limites atuais do financiamento da educação básica no país, uma vez que os recursos disponíveis para cada UF refletem, geralmente, sua capacidade de arrecadação tributária. Em outras palavras, decorre da dimensão e do dinamismo de sua economia.

Deve-se, ainda, levar em conta um fator agravante, não previsto à época da tramitação do PNE no Legislativo, que se refere à recessão econômica em 2015 e às perspectivas de baixo crescimento para os próximos anos, o que também compromete a capacidade de investimentos das três instâncias de governo.

Conforme defende Pinto (2015, p. 114), há a necessidade de

> um novo pacto federativo no qual a União passe a ter um papel mais proeminente no financiamento da educação básica [...], uma vez que os municípios são prejudicados, pois ficam com as etapas mais onerosas (educação infantil e educação do campo), sendo os entes mais pobres da Federação.

21. Disponível em: <http://goo.gl/ZPd2rO>.

Esse autor também lembra que o Fundeb tem caráter transitório, cuja vigência se encerrará em 2020. Nesse sentido, ele alerta para a necessidade de se instituir

> uma rede pública única de educação básica, que não fique em mãos de governadores ou prefeitos, mas que seja gerida por um conselho composto por representantes do Executivo (três níveis), dos trabalhadores da educação e, principalmente, dos usuários (pais e alunos).

Em síntese, um regime de colaboração consequente com os desafios educacionais que se colocam para a sociedade brasileira pressupõe a revisão das atribuições e responsabilidades, assim como da redistribuição mais justa das receitas orçamentárias, tendo-se sempre como norte a busca da equidade das condições de ensino e os desafios a serem superados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Superior/Fundo de Financiamento Estudantil. **Prestação de Contas Ordinárias Anual – Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: MEC, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Coordenada no Ensino Médio**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014. TC 007.081/2013

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. Brasília: Inep, 2015. 404 p.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior (vários anos)**. Brasília: Inep [s.d.]a.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica**. Brasília: Inep [s.d.]b.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Interministerial nº 16, de 17 de dezembro de 2013** – Anexo I. Brasília: FNDE, 2013.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno-qualidade. **Em Aberto**. Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun., 2015.

CAPÍTULO 5

CULTURA

1 APRESENTAÇÃO

"A cultura e a educação pública estão acima, inclusive, do comitê de salvação pública. Os professores devem impor a educação a um povo que não quer estudar. A maior riqueza das nações é a sua cultura" (Trechos da entrevista de Jorge Mautner ao programa "Roda Viva", TV Cultura, em 19 de junho de 2000).

Essas assertivas orientam a reflexão que se seguirá. Não há que opor a cultura a outras políticas, nem imaginar que elas devam constituir-se em impossíveis transversalidades. Não é necessário imaginar que, considerando a cultura uma parte de um vasto e variado conjunto de direitos – direitos à educação, à comunicação, à informação, ao reconhecimento dos modos de vida, saberes e fazeres de quilombolas, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais, para citar alguns exemplos –, os órgãos setoriais de cultura devam articular-se com todas as outras políticas de forma sistemática ou em função de categorizações e classificações genéricas próprias para organizar discursiva e praticamente as ações.

A cultura é a estrutura valorativa das sociedades, a ação intencional, crítica e criativa, que deve ser acessível a todos. A cultura vivida e a experiência nem sempre se opõem às formas objetivadas, legítimas e institucionalizadas. Mas, entre subjetividades e conhecimentos formais, pode ser que se produzam espaços intransponíveis.[1] Portanto, as assertivas citadas anteriormente devem ser recontextualizadas. Formuladas no quadro do pensamento republicano radical, implicam reconhecimento do valor intrínseco da educação e da cultura, da ação transformadora e democrática das instituições e da necessidade de políticas públicas abrangentes e universalistas.

A cultura é um processo contínuo, provisório, múltiplo, multidimensional, transversal, rizomático, parte de uma rede complexa de valores, crenças e práticas cotidianas, tanto institucionais quanto informais. Nos contextos culturais coexistem e interagem diferentes racionalidades, lógicas práticas e modos de viver. Como a vida cultural não é uma vida apenas da razão, argumentativa ou técnica, comunicativa ou instrumental, o viver cultural implicando dimensão subjetiva, afetiva e emocional, é necessário imaginar o desenvolvimento e a consolidação de práticas de convivência e solidariedade, capazes de recuperar a diferença como

1. A vivência esgota-se na realização. A experiência é ação reflexiva, rememorada, solidária com outros processos individuais e sociais.

relação de reconhecimento da alteridade, mas também como relação conflitiva, capaz de potenciar e integrar diferentes racionalidades e afirmar diversidades.

Nesse sentido, as decisões políticas e administrativas não deveriam implicar nem uniformidade nem unanimidade, muito menos, na anulação da diferença, mas na tradução dos conflitos entre atores em consensos dinâmicos, passíveis de serem questionados e criticados. A capacidade de improvisar, reagir de forma flexível e fluida, responder de forma criativa e ética aos problemas deve ser seguida pelo respeito à alteridade e à diferença. A grande dificuldade é que o treino proporcionado nos quadros da cultura política vigente tende a contornar e evitar o conflito, procurando a homogeneidade por meio de trabalho de categorização e classificação realizado não apenas pelo direito, mas pelas ciências sociais engajadas na intervenção e na engenharia social. A negação das maneiras particulares de percepção e construção do mundo, do relacionar-se, expressar-se, comunicar-se e aprender de formas singulares etc. é muito comum como parte de processos de colonização cultural e de dominação de grupos específicos sobre outros.

A direção dos últimos anos nas políticas culturais foi a de reconhecê-las como autônomas, pressupondo uma institucionalidade específica, com órgãos, estruturas de gestão, financiamento e objeto de ação próprios da área. A ideia de Sistema Nacional de Cultura (SNC) é repleta de inúmeros pressupostos: *i)* órgãos gestores da cultura; *ii)* conselhos de política cultural; *iii)* conferências de cultura; *iv)* comissões intergestores; *v)* planos de cultura; *vi)* sistemas de financiamento à cultura; *vii)* sistemas de informações e indicadores culturais; *viii)* programas de formação na área da cultura; e *ix)* sistemas setoriais de cultura.[2] O equacionamento da questão do financiamento, previsto na EC nº 71 de 2012,[3] com a ideia de "sistema de financiamento" e com o princípio da "ampliação progressiva dos orçamentos culturais" é o ponto que fecha a geometria das políticas setoriais de cultura, mas que ainda está em processo

2. A Emenda Constitucional nº 71/2012 traz os seguintes princípios: *i)* diversidade das expressões culturais; *ii)* universalização do acesso aos bens e serviços culturais; *iii)* fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; *iv)* cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; *v)* integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; *vi)* complementaridade nos papéis dos agentes culturais;

vii) transversalidade das políticas culturais; *viii)* autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; *ix)* transparência e compartilhamento das informações; *x)* democratização dos processos decisórios com participação e controle social; *xi)* descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; *xii)* ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

3. A EC nº 71/2012 estabelece o SNC e prevê a ampliação progressiva dos orçamentos públicos da cultura e como parte da estrutura do próprio SNC, de sistemas de financiamento à cultura. A PEC nº 150 vincula receita de impostos à cultura.

de discussão por meio da PEC nº 150/2003.[4] Na conjuntura atual, as chances de aprovação são remotas.

Assim, a complexidade do relacionamento entre SNC e sociedade não pode ser reduzida às narrativas arquitetônicas, em que ideias gerais associam-se para gerar uma retórica ou discurso de totalidade nacional, pois é na tradução local, experiência empírica única, que se entrelaçam posições, ideias, interesses e instituições; é nesse espaço onde se indiciam particularismos irredutíveis e onde se desdobram complexidades que não são completamente formalizáveis em padrões de ação e em hierarquias de prioridades. O espaço de exercício das diferenças é um espaço dos reconhecimentos, embora também de violências e de exclusões seletivas.

Pensando nesses aspectos é que se buscam indícios nos processos de elaboração do Plano de Cultura do Distrito Federal, no desenho dos seus documentos provisórios e nas entrevistas com participantes do processo de elaboração, que permitam interpretar os desafios e as qualidades da política nacional e local de cultura. Nesse quadro, a reflexão sobre as práticas locais permite imaginar e compreender que sempre existem outras configurações de ideias, crenças e interesses que ordenam o mundo, sendo que o conflito nasce exatamente da impossibilidade de uma visão global e de uma arquitetura que coloque cada ator em um quarto reservado e funcional, pelo menos, do ponto de vista da descrição empírica do que acontece nos sistemas de ação e priorização local.

Não se afirma com isso que o SNC e o Plano Nacional de Cultura (PNC) colonizam os planos de cultura locais, afinal, as discussões locais têm ordens lógicas e políticas específicas. Contudo, é necessário compreender de forma mais precisa os agenciamentos e os desafios nas relações entre os níveis de governo. Especialmente, é necessário enfatizar que fazer política cultural é produzir e sedimentar escolhas

4. A PEC nº 150 prevê a vinculação anual das receitas resultantes de impostos, inclusive as transferências, de 2% do orçamento federal, 1,5% do orçamento dos Estados e Distrito Federal e 1% do orçamento dos municípios. A PEC é uma prioridade para a cultura e foi um dos temas da III Conferência Nacional de Cultura, realizada entre 27 de novembro e 1º de dezembro, em Brasília. A PEC nº 310/2004 propõe a aplicação de 2% das receitas tributárias. A PEC nº 421/2014 é precisa nas suas definições, propondo recursos mínimos e a aplicação gradual das alíquotas em três anos. Vejamos: "Art. 6º É acrescentado o 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação: 'Art. 98 Até o terceiro exercício financeiro após a promulgação desta emenda constitucional, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços para a preservação do patrimônio cultural brasileiro, a produção e difusão da cultura por parte da União serão equivalentes a: a) 0,5% do produto da arrecadação dos impostos no primeiro ano de vigência desta emenda constitucional; b) 1% do produto da arrecadação dos impostos no segundo ano de vigência desta emenda constitucional; c) 1,5% do produto da arrecadação dos impostos no terceiro ano de vigência desta emenda constitucional'; 'Parágrafo único. Os percentuais fixados para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos incisos II e III do art. 216-A deverão ser elevados gradualmente até o quinto exercício financeiro após a promulgação desta emenda constitucional, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quarto por ano;' Art. 7º É acrescentado o art. 99 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação: 'Art. 99 Até o terceiro exercício financeiro após a promulgação desta emenda constitucional, a destinação dos recursos previstos no § 1º do art. 216-A será equivalente a: *a)* 15% para os Municípios e 10% para os Estados e o Distrito Federal no segundo ano de vigência desta emenda constitucional; *b)* 22% para os Municípios e 15,5% para os Estados e o Distrito Federal no terceiro ano de vigência desta emenda constitucional.' 'Art. 8º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o § 2º, do art. 216-A, os critérios de rateio dos recursos destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios serão os mesmos aplicáveis aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.'"

entre ídolos ou entre valores, ou seja, significa fazer escolhas no quadro de valores da cultura política. O balanço complexo entre valores republicanos e democráticos de um lado e, de outro, a centralidade no Estado ou nas dinâmicas sociais da cultura remete à discussão da disjuntiva conceitual entre acesso ou reconhecimento das culturas e, ainda, da democratização ou da democracia cultural.

Entretanto, para organizar os argumentos, apresentamos rapidamente a arquitetura e algumas das categorias gerais que organizam o PNC.

O PNC constitucionaliza, dando-lhe forma, o SNC. Se o SNC traz pilares, o PNC orienta a ação pública, apontando diretrizes, metas, prazos e finalidades para a atuação dos poderes públicos.[5] Faz parte da arquitetura normativa e constitui orientações gerais da constituição programática, mas não é rígido, sendo que estados, municípios e Distrito Federal devem tomá-lo como referência e inspiração, como texto para o qual cabem muitos desdobramentos e desenvolvimentos intertextuais. A textura semanticamente aberta encontra na linguagem e nas determinações gerais alguns dos seus limites mais evidentes, mas também encontra, nessa abertura e generalidade, as possibilidades estratégicas, especialmente aquelas relacionadas ao gradualismo ou ao incrementalismo, que correspondem a adesões diferidas no tempo e a ponderações de conveniência dos governos locais. Entretanto, há que se fazer diferenças na perspectiva ou no plano de análise. Em termos gerais, pode-se avaliar a presença de princípios ou ideias gerais e o alcance dos instrumentos propostos; depois, pode-se inferir algo relativamente ao comportamento dos diferentes atores envolvidos, nesse caso, dos atores envolvidos com a elaboração do Plano de Cultura do DF.

Consideraram-se seletivamente três pontos como relevantes no PNC para desenvolvimento nesta análise: *i)* compromisso com a avaliação, o que implica produção de medidas quantitativas e qualitativas determinadas pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que estabelece o PNC; *ii)* necessidade de consolidação e fortalecimento do Estado Cultural descentralizado, cooperativo e participativo; *iii)* direcionamento e vinculação de recursos para a consolidação de políticas federativas.

Para acompanhar alguns desses pontos, centramos a discussão em torno do Estado Cultural no Brasil e distribuímos o texto da seguinte forma: em *Fatos relevantes*, apresentamos rapidamente a estrutura geral do PNC, pressupondo que ele é um dos eixos que orientam a construção das políticas setoriais de cultura, e o SNC, quadro institucional que tem no Ministério da Cultura (MinC) um dos seus nós institucionais mais importantes. Aqui já se discute, em linhas gerais, o uso de alguns indicadores de práticas culturais para monitorar ações do PNC.

5. O Plano Nacional de Cultura (PNC) deve ser discutido nas conferências nacionais, aprovado pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) e estabelecer diretrizes para a Política Nacional de Cultura.

A seção *Acompanhamento da política e dos programas* traz a descrição e breve reflexão sobre as articulações entre o PNC e o Plano de Cultura do Distrito Federal. Foram acompanhadas reuniões do Governo do Distrito Federal realizadas pela Secretaria de Cultura (Secult-DF) e, além disso, foram realizadas numerosas entrevistas. Nessa parte, mostra-se como o Distrito Federal lida com a área e como o PNC e as políticas locais podem ser considerados como um retrato em miniatura do que acontece em nível federativo.

A seção *Tema em destaque* reflete sobre tipos de ação do Estado Cultural e de relações possíveis com as instituições e os equipamentos culturais. Essa reflexão fecha o conjunto do texto apontando as dificuldades das políticas republicanas e universalistas, considerando as imensas desigualdades sociais e culturais presentes no Brasil e também as fragilidades institucionais desde a federação até as esferas locais de poder.

2. FATOS RELEVANTES

2.1 O Plano Nacional de Cultura

O ano de 2015 traz a revisão do PNC como parte da agenda da cultura. A revisão tem duas fases, a primeira começou no início do segundo semestre de 2015 e a segunda em abril de 2016, sendo que as expectativas são de que o Sistema MinC trabalhe com base nas metas revisadas até junho de 2016.

O PNC é um instrumento importante para orientar, direcionar e priorizar ações no campo das políticas culturais. Mais importante, entretanto, é a possibilidade de dotar essas políticas de uma linha estável de atuação na garantia de direitos culturais. O PNC foi inscrito no Artigo 215 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005, e foi regulamentado pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, como mecanismo de articulação da União, dos estados, dos municípios e da sociedade civil.[6] Está previsto no Artigo 215 que:

> § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:
>
> I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
>
> II – produção, promoção e difusão de bens culturais;
>
> III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
>
> IV – democratização do acesso aos bens de cultura;
>
> V – valorização da diversidade étnica e regional.

6. A Lei nº 12.343/2010 estrutura-se em quatro capítulos: atribuições do poder público, financiamento, sistema de monitoramento e avaliação e disposições finais.

O PNC foi elaborado com ampla e ativa participação da sociedade civil e, assim, serviu-se da escuta das demandas no campo das políticas culturais. Essa ampla participação reflete-se no escopo das demandas que abrangem a cultura como "sistema das artes",[7] "memória coletiva",[8] "modos de vida, saberes e fazeres populares e tradicionais"[9] e, evidentemente, indica o papel da sociedade com complementariedade do Estado e de suas ações para o desenvolvimento cultural, respeitados os valores fundamentais. Na primeira década do século XXI, especialmente depois de 2003, apontou-se repetidamente para as três dimensões da cultura que deveriam ser objeto de cuidados por parte do poder público: a dimensão antropológica, a cidadã e a econômica.

As possibilidades de planejamento conjunto entre os níveis de governo já estavam expressas no texto constitucional, bem como os planos plurianuais já estavam informados por diretrizes organizacionais dos órgãos de planejamento, abertos às possibilidades de integração de ações entre as esferas governamentais. Também já estavam previstos os mecanismos de participação social, direito fundamental e a integração das ações, aspecto que decorre do fato de o Brasil organizar-se na forma de um federalismo cooperativo. De qualquer maneira, a constitucionalização do PNC em dispositivo específico fortaleceu a intenção de que o pacto federativo se estendesse de forma explícita ao campo cultural, além do fato de ter resultado de um processo gradual, mas intenso de mobilização coletiva, talvez, o aspecto crucial da construção do PNC, já que este envolve não apenas instrumentos técnicos, mas a mobilização ampla de atores.[10]

Na verdade, a proposta do PNC conforma um vasto conjunto de conceitos, valores, objetivos, estratégias e diretrizes, nem sempre claros enquanto conjunto a ser acompanhado e avaliado. O plano, suas estratégias e suas diretrizes formam um texto denso e dotado de certa coesão, embora os conceitos trabalhados em cada parte desloquem-se por eixos semânticos instáveis, ou seja, mudam, ganhando nuances novas a cada novo uso. Esse caminho nem sempre é o melhor do ponto de vista do compartilhamento de métodos, de metas e de objetivos, dado o alto grau de imprecisão e a latitude semântica deixada a cada enunciado do plano. Ou seja, o que é bom para a poesia, para a literatura e para a filosofia, nem sempre é bom para a clareza política.

No entanto, deve-se reconhecer que, do ponto de vista processual, isto é, do reconhecimento do campo das políticas culturais, seus objetos de ação e dos atores que ali estão se movimentando, há ganhos sensíveis, sobretudo, em relação ao amplo arco de apoio e de alianças que se configura para a mudança do padrão de comportamento do Estado em relação à cultura. Destacam-se, aqui, as cinco

7. Música, dança, cinema, literatura e leitura, artes cênicas e teatro.

8. Patrimônio material e imaterial, museus e museus sociais.

9. Culturas indígenas, quilombolas, populares, ribeirinhos etc.

10. Esse processo resultou do trabalho da Câmara dos Deputados e do MinC, que colocou em foco diretrizes gerais para o debate público. Decorreram deste momento diversos seminários em cidades brasileiras durante 2008. Em 2009, foi apresentado o documento "Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas".

estratégias e suas respectivas diretrizes, pois estas permitem a visualização das intenções e a apresentação do sentido geral que nutre o PNC.

QUADRO 1
PNC

Estratégias	Diretrizes e número de ações	Objetivos
1. Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais	- Instituições e mecanismos de integração (25 ações) - Financiamento (19 ações) - Legislação (13 ações)	Implantar o SNC, instituição de marcos legais e participação da sociedade civil; desenvolvimento de sistemas de informação, indicadores de avaliação, mecanismos de regulação de mercado e territorialização das políticas; aprimoramento das regras de financiamento e definição de prerrogativas e responsabilidades das esferas de governo.
2. Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira	- Criação, conservação, preservação e valorização do patrimônio artístico e cultural diversificado (43 ações) - Estímulo à reflexão sobre as artes e a cultura (21 ações) - Valorização da diversidade (19 ações)	Adequar a legislação e a institucionalidade à convenção da diversidade da Unesco.
3. Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural	- Fluxos de produção e de formação de público (30 ações) - Equipamentos culturais e circulação da produção (22 ações) - Estímulo à difusão por meio da mídia (nove ações)	Criar condições para a formação artística e de público, bem como facilitar a disponibilização de meios de produção e difusão.
4. Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável	- Capacitação e assistência ao trabalhador da cultura (18 ações) - Estímulo ao desenvolvimento da economia da cultura (35 ações) - Turismo cultural (13 ações) - Regulação econômica (13 ações)	Formação profissional; regulamentação do mercado de trabalho; estímulo ao investimento e ao empreendedorismo; inserção de bens culturais nas dinâmicas econômicas contemporâneas.
5. Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais	- Organização de instâncias consultivas e de participação direta (18 ações) - Diálogo com as iniciativas do setor privado e da sociedade civil (9 ações)	Criar condições para cogestão participativa das políticas com a sociedade; criar redes, canais de acompanhamento e transparência.

Fonte: Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura (Brasil, 2007).
Elaboração da Disoc/Ipea.

As estratégias desdobram-se em diretrizes, cada uma com um número específico de ações, enquanto os objetivos detalham um pouco a linha de ação das estratégias. De modo geral, as estratégias, as diretrizes e as ações, embora se repitam e sejam aparentemente fragmentárias, apresentam uma visão de conjunto dos problemas e dos desafios da área cultural.

A par desse conjunto de considerações e descrições, pode-se afirmar que o PNC carrega elementos constituintes: princípios, objetivos, valores, metas e instrumentos de políticas. Enfim, o PNC pretende articular de forma sistemática um conjunto de ações para a garantia de direitos culturais e a realização de objetivos. Narra um conjunto de hipóteses práticas e reúne meios para atingimento de fins determinados politicamente, sendo sua duração de dez anos. A seção seguinte põe foco em algumas metas do PNC e seu desenho, concentradas no público e na concepção de aumento das frequências a tipos específicos de práticas.

2.2 Avaliação de frequência no PNC

A área cultural convive com um estranho dilema. Quem produz arte e cultura percebe suas atividades como socialmente desprestigiadas e, ao mesmo tempo, considera-as como fundamentais para o desenvolvimento integral das pessoas. Desse ponto de vista, as artes seriam atividades centrais para o desenvolvimento estético, afetivo e para a construção das subjetividades, além de expressarem formas de ser e estar no mundo. Assim, adicionam-se outras camadas de significados ao fato de se produzir arte e cultura: as subjetividades não são redutíveis a formas estéticas padronizadas ou a quantificações; pelo contrário, seria necessário resistir a estas reduções. A relação com as políticas públicas seria assim um vínculo de necessidade e repulsa. Ao mesmo tempo, a política faz mediações de processos de reconhecimento e legitimação das várias formas do fazer artístico e cultural, produz procedimentos burocráticos, de padronização de projetos, de uso de recursos (as prestações de contas são os pontos mais criticados) e de critérios excludentes.

No campo da avaliação de políticas, isso se reproduz. As avaliações de políticas públicas no campo cultural têm como unidade de análise os processos próprios das políticas públicas, assertiva algo trivial. Entretanto, é comum a proposição de avaliações que levem em consideração as subjetividades, que foquem projetos específicos e a necessidade de desenvolvimento de métodos avaliativos especiais, com participação dos atores dos processos, em escala de projetos e que considerem métodos estético-existenciais. O que se desconhece é a complementariedade das questões e métodos levantados, transformando problemas específicos em questões ideológicas, quando linhas particulares de avaliação são universalizadas, traduzindo preconceitos ou lutas simbólicas de campo institucional e social.

BOX 1
Meta 28 – Plano Nacional de Cultura (PNC)

Aumento em 60% do número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música.

Aumentar o número de pessoas que vão a museus, centros culturais, cinemas e espetáculos artísticos.

Como esta meta está sendo medida: pelo número de pessoas que frequentam museus, centros culturais, cinemas, espetáculos de teatro, circo, dança e música, em relação à situação de 2010.

Situação atual da meta

De acordo com a pesquisa sobre práticas artísticas e culturais (Frequência de práticas culturais, do Sistema de Indicadores de Percepção Social – Sips), realizada em 2013 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 14,9 % das pessoas vão aos museus ou centros culturais. Em relação aos espetáculos de teatro, circo ou dança a frequência é de 18,1% das pessoas. Frequentam espetáculos de música 13,8 % da população e, nos cinemas, a frequência é de 24,6%.

Em comparação com a primeira edição dessa pesquisa, feita em 2010, os resultados de 2013 tiveram um aumento no número de pessoas que frequentam algum tipo de equipamento cultural descrito na meta. A única exceção foi o percentual de pessoas que frequentam espetáculos de música, que apresentou um decréscimo em relação à sondagem anterior.

O Plano Nacional de Cultura estabeleceu alguns objetivos e metas. O PNC transita pelo rol dos direitos culturais, valorizando questões relativas tanto às artes mais legítimas quanto às menos reconhecidas, passando pela cultura em sentido amplo e, com isso, valorizando as diferentes formas das culturas populares. Entretanto, algumas metas podem ser reconsideradas em seu sentido geral e alcance. Limitar-nos-emos aqui a descrever uma das metas, a de número 28, e alguns dos seus problemas. Certamente, insinua-se aqui o problema dos levantamentos de informações para os níveis locais.

Três grandes questões podem ser avaliadas por meio de pesquisas de frequentação de públicos: *i)* o aumento, diminuição e estabilização da frequência da população a certas atividades culturais; *ii)* a morfologia dos públicos, ou seja, o comportamento do público por suas características demográficas e sociais (idade, sexo, origem geográfica, classe social, nível de estudos, nível de renda), sendo que é possível explicar, em parte, a primeira (nível de frequentação em geral) por estas dimensões. A conclusão das pesquisas de público é a de que não existem públicos em geral e que o acesso e a realização de atividades têm componentes de desigualdade de classe, institucionais, de sexo, renda, idade, etc.; *iii)* por fim, a análise da morfologia de públicos apresenta as frequências e intensidades do comportamento relativas às atividades culturais, sendo que os investimentos e desinvestimentos envolvem o valor depositado nas atividades, ou seja, as disposições para realizá-las, mas também as situações de oferta, as preferências e as estratégias relativas dos indivíduos, contextualizadas segundo cada momento dos seus ciclos sociais e de vida.

As pesquisas de público apontam para a existência de motivações de realização ou não realização de práticas que não são explicadas pela redução do comportamento e das preferências a variáveis ou determinações sociais e demográficas. Tais práticas devem ser complementadas pelos múltiplos estilos e inserções dos indivíduos em redes de sociabilidades. É possível, por exemplo, que a frequência a certas atividades de grande legitimidade (exposições de artes plásticas) seja motivada não apenas pelo valor da atividade, mas pela companhia e pela dinâmica das amizades e afetos. Também é possível dizer que o padrão de comportamento enquanto leitor seja condicionado pelo ciclo escolar, pelas atividades profissionais, pelas condições do mercado editorial, pelas relações da leitura com o desenvolvimento de outras mídias, tecnologias e suportes de leitura (é muito comum o lançamento de livros relacionados ao cinema e à televisão, assim como é conhecido o impacto da internet e do desenvolvimento de dispositivos digitais, inclusive com alternativas de acesso a informações – o YouTube é um exemplo evidente –, no comportamento de leitor).

Essas pesquisas apontam para o fato de que o gosto e as práticas de atividades culturais estão relacionados a complexas determinações sociais, com a produção de disposições que são internalizadas nas trajetórias dos indivíduos e nas suas relações com as dinâmicas dos espaços sociais. A socialização de valores é realizada na família,

na escola e nas instituições culturais e, portanto, não existe gosto puro e desinteressado que não dependa de subjetividades construídas e da objetividade das relações sociais estruturadas. Educação, competência linguística e estética ou as disposições estruturadas para produzir e fruir a cultura são construções sociais e históricas internalizadas, não são variáveis formais, dependentes ou independentes, como indicam as estatísticas.

Portanto, as disposições culturais não se situam de forma alternativa e excludente no polo do subjetivo-estético (como querem os pós-modernismos) ou das objetividades (como querem as teorias econômicas mais formais e os vários sociologismos). Antes, situam-se no eixo dos espaços sociais estruturados pelas relações econômicas de um lado (capital econômico) e, por outro, pelo capital cultural (herdado da família, mas também construído na escola e nas interdependências com as outras instituições culturais), ou seja, em processos de mediação ou de relação de vai e vem entre um e outro polo.

Essas assertivas relacionam-se com aplicações práticas. Ignorar as condições sociais e culturais de acesso e barreiras invisíveis, como o desconforto para frequentar certas instituições e a falta de repertórios interpretativos dos indivíduos em relação às obras ou aos bens simbólicos ofertados, considerando idealmente a transparência e a universalidade de sentidos dos bens, apenas ajuda a reproduzir a desigualdade das condições do acesso à cultura objetivada. Assim, as instituições culturais deveriam considerar essas camadas de significação e a necessidade de oferecer ativamente os instrumentos de acesso aos sentidos dos bens culturais. Evidentemente, essas preocupações não são igualmente distribuídas pelos agentes culturais, sendo uma preocupação específica das instituições de cultura mais estruturadas. De qualquer forma, pode-se dizer aqui que a arte e a cultura obedecem a determinações sociais.

O PNC está em pleno processo de revisão com a recepção de propostas em consulta pública amplamente participativa. O secretário de Políticas Culturais do MinC, Guilherme Varella, em reunião do grupo de trabalho responsável pela proposta de revisão do Plano, enfatizou a necessidade de utilizar o Fundo Nacional da Cultura (FNC) e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) de forma sistêmica:

> O FNC não pode funcionar apenas como apêndice dos fundos de estados e municípios, mas precisa ser um meio para democratizar o acesso aos recursos. Já o SNIIC vai subsidiar nossas atividades, com seus dados e indicadores, para que consigamos atuar de maneira integrada, mais metódica e menos intuitiva, atingindo nossos objetivos.[11]

Se as metas do PNC podem ser objeto de crítica, certamente não o serão pela insistência de adotarem parâmetros quantificáveis ou pelo fato de a cultura não poder ser reduzida a números. Todas essas considerações foram levantadas no processo de elaboração e durante as pesquisas de produção dos indicadores de práticas.

11. Ver (Brasil, 2015).

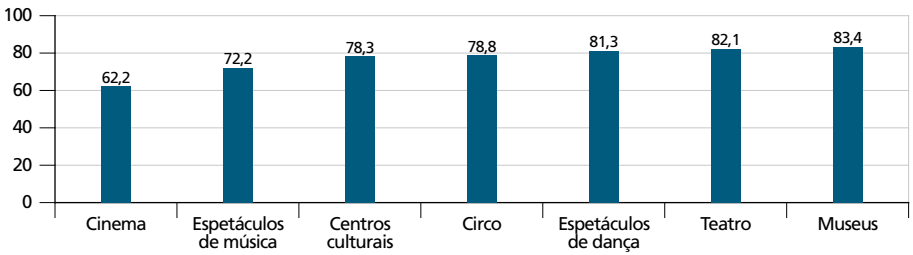
Estão superadas. Mesmo com as resistências de número considerável de atores do campo cultural, não se pode mais desprezar a necessidade de definir medidas e a dialética entre quantidades e qualidades nas políticas públicas, que exigem ações no terreno das singularidades, mas também em escala nos territórios. As opções de monitoramento relacionam-se com escolhas em termos de imagem-objetivo das políticas culturais: aumentar a frequência de públicos a atividades culturais e, considere-se, nesse caso, para um rol limitado de práticas.

Essas duas decisões associam-se com a ideia de democratização, ou seja, pressupõem a desejabilidade do aumento global de frequência e da legitimidade das práticas selecionadas. Na verdade, o processo de formatação da meta relacionou-se menos com a legitimidade, em grande parte, desconsiderada pelos gestores atuais – mais sensíveis à dimensão antropológica, ou melhor, "relativista", dos valores culturais –, do que com a opção empírica de trazer para o PNC metas específicas e representativas de diferentes segmentos culturais presentes nos momentos-chave da formulação.

A pesquisa para a produção de indicadores, ao contrário, permitiu o questionamento da ideia dos públicos e das frequências homogêneas e indistintas, apontando para as características sociais e demográficas dos públicos frequentadores e para as desigualdades de acesso. Também apontou para as intensidades de frequência e para os níveis de investimentos e desinvestimentos diferenciados para cada uma das práticas.[12]

O gráfico 1 apresenta o percentual dos indivíduos que nunca fazem as práticas selecionadas. Dos entrevistados, 62% nunca vão ao cinema, e os percentuais dos que não mantêm práticas culturais aumentam quando se passa para outras práticas, como ir a espetáculos de música, centros culturais, circo, dança e teatro, até chegar aos 83,4% que nunca vão a museus. Pode-se imaginar que o aumento da frequência está correlacionado para cada prática cultural, à diminuição do número dos que nunca a realizam. Entretanto, existem outras determinantes importantes, como renda, local de residência e educação. A questão é se é possível agir sem atuar nesse conjunto de determinações de forma coordenada.

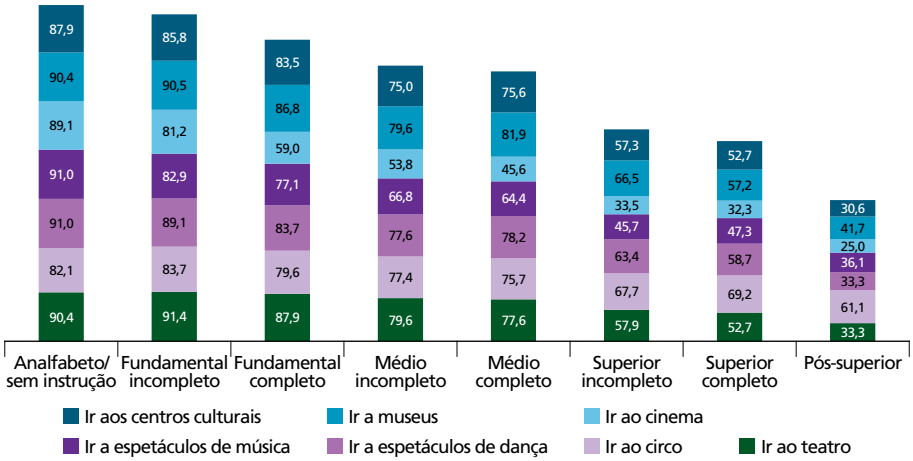
GRÁFICO 1
Não praticantes do rol de práticas selecionadas



Fonte: SIPS-Ipea/2013.

12. A pesquisa de práticas culturais foi realizada no âmbito do Sistema de Informações de Percepção Social (Sips), tendo ido a campo em dezembro de 2013. A amostragem é representativa para o Brasil e teve 3.810 pessoas como respondentes.

GRÁFICO 2
Não praticantes do rol de práticas selecionadas por nível de escolarização



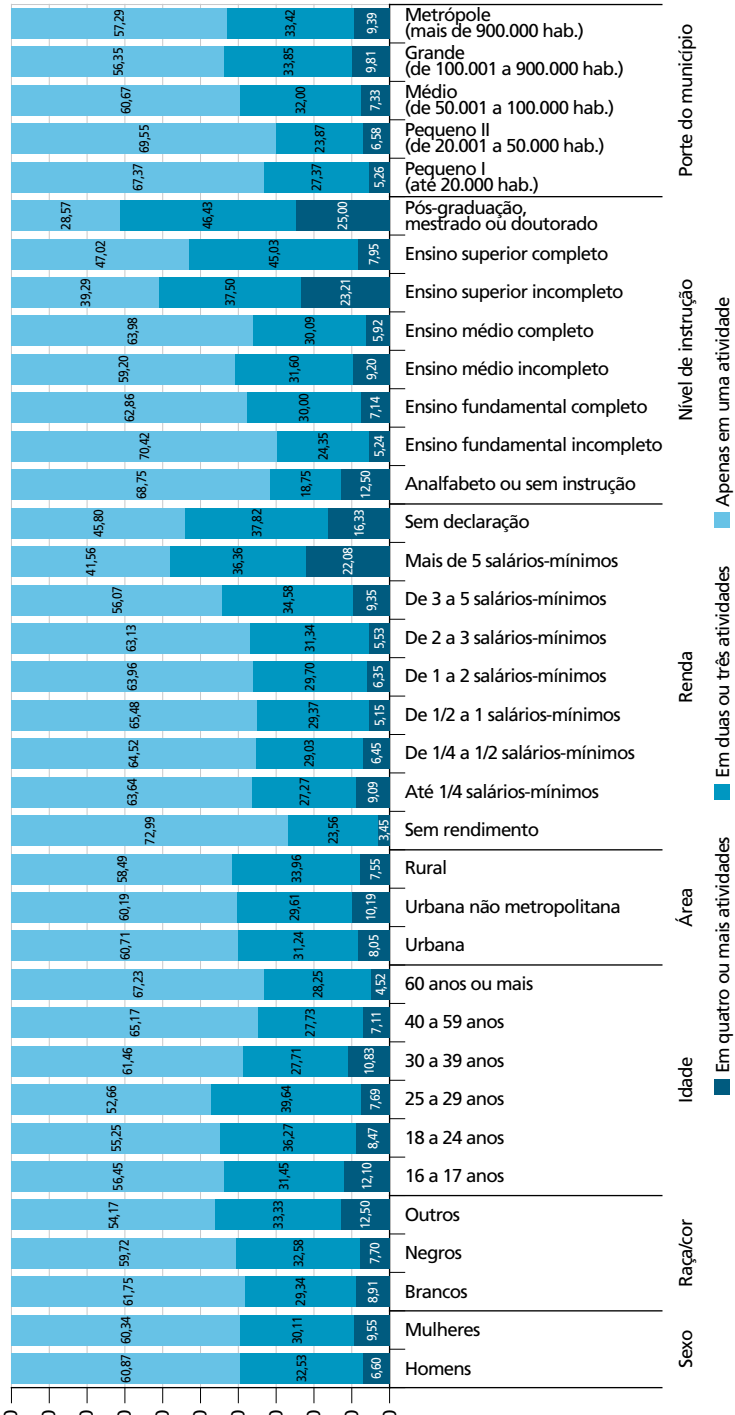
Fonte: Sips-Ipea/2013.

O gráfico 2 a seguir mostra que o percentual dos que nunca realizam práticas culturais diminui com o aumento da escolarização, mas também mostra que o aumento das práticas não é homogêneo para cada uma delas. Comportamentos heterogêneos por categorias estatísticas (sexo, idade, renda e local de residência) e em relação à disposição de frequentar podem ser observados.

Outro problema surge imediatamente. O mesmo indivíduo pode realizar várias vezes uma mesma prática cultural ou pode dedicar-se a um conjunto maior ou menor de práticas. Nesse caso, pode-se perguntar sobre os significados do aumento das frequências. O aumento de frequências significa aumento do número de pessoas que despertaram ou construíram um gosto ou desejo de frequentar o rol selecionado de práticas culturais, ou um mesmo conjunto de indivíduos ampliou seu repertório ou aumentou a intensidade das práticas que realiza?

O mesmo indivíduo, pois, pode ser praticante de várias atividades culturais, mas também frequentador intensivo de determinada prática cultural e pouco assíduo de outra. Disso resulta que uma prática pode ser realizada muitas vezes pelo mesmo conjunto de indivíduos em um período – ir ao cinema, por exemplo –, sem ampliação do número de pessoas que têm acesso ao cinema. Por outro lado, é possível ser um leitor intensivo de materiais diversos, mas não de livros e literatura. O gráfico 3 apresenta o percentual de indivíduos que frequentam apenas uma, de duas a três ou mais de quatro práticas.

GRÁFICO 3
Percentual de praticantes por número de práticas realizadas (sexo, idade, raça/cor, área de residência, renda e escolarização)



Fonte: Sips-Ipea/2013.

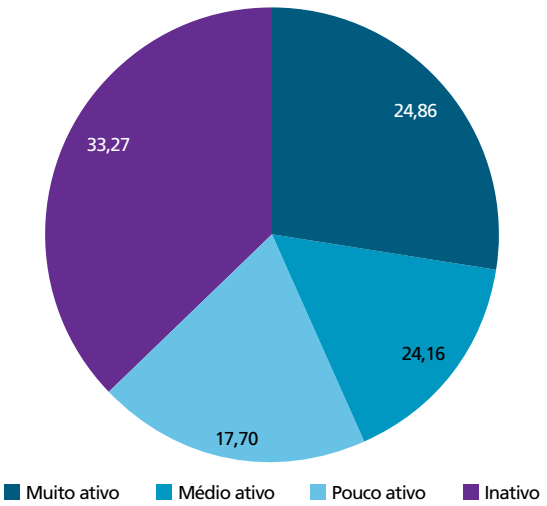
O gráfico 4 apresenta os critérios que usamos para construir representações sobre a intensidade das práticas. Em seguida, apresenta-se o percentual de praticantes para cada prática cultural selecionada. O mais importante dessas descrições é lembrar que, por trás da ideia de democratização por aumento das frequências, estão fenômenos sociais, preferências e disposições, que devem ser clareados do ponto de vista analítico e empírico.

GRÁFICO 4
Intensidade das práticas – critérios

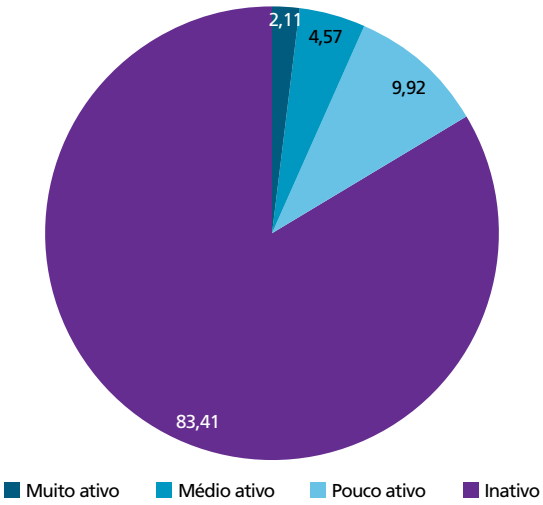
Frequência	Ler jornais, revistas ou livros	Ir ao teatro	Ir ao circo	Ir a espetáculos de dança	Ir a espetáculos de música	Ir ao cinema	Ir a museus	Ir aos centros culturais
Todos os dias	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo
Uma vez por semana	Médio ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo
Uma vez a cada 15 dias	Pouco ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo
Uma vez por mês	Pouco ativo	Médio ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Médio ativo	Muito ativo	Médio ativo
Uma vez por ano	Pouco ativo	Pouco ativo	Médio ativo	Médio ativo	Médio ativo	Pouco ativo	Médio ativo	Pouco ativo
Menos que uma vez por ano	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo
Nunca	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo

Fonte: Sips-Ipea/2013.

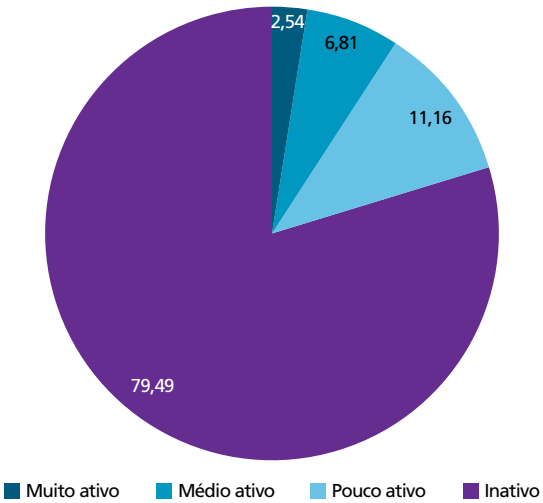
GRÁFICO 5
Percentual de praticantes em categorias de intensidade por práticas selecionadas
5A – Ler jornais, revistas ou livros



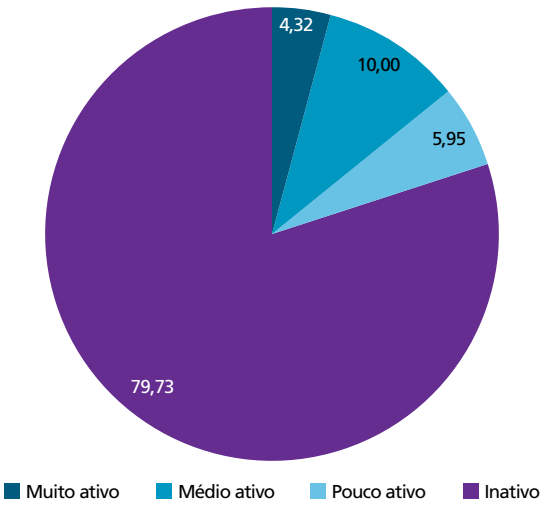
5B – Ir ao teatro



5C – Ir aos centros culturais



5D – Ir ao circo



Fonte: Sips-Ipea/2013.

Como ressalta do gráfico 5A, a leitura de livros, jornais ou revistas é uma atividade com grande percentual de praticantes de diferentes intensidades. Aqueles mais ativos estão em 24,8%, índice que, de acordo com o gráfico 4, representaria as pessoas que leem todos os dias. Os que leem uma vez por semana, intensidade média de atividade, aparecem quase na mesma proporção: 24,1%. Os inativos, que nunca praticam a leitura, estão em 33,2%. Essa prática distingue-se das demais pelo elevado percentual de praticantes (muito, médio e pouco ativos) e pelo menor percentual de não praticantes. Talvez o elevado número de pessoas que realizam essa atividade reflita sua relação com o universo profissional, seu prestígio social, ou sua maior acessibilidade, que não requer o deslocamento para algum equipamento cultural específico – como é o caso do teatro, do museu e das demais práticas que constam nesses gráficos –, mas pode ser realizada nos mais diversos locais, como a própria residência.

Com relação às práticas representadas nos gráficos 5 e 6 – frequência a teatro, centros culturais, circo, cinema, museus e a espetáculos de dança e música –, o número de inativos é bastante elevado: entre 63,08% (cinema) e 84,5% (museus). Entre essas práticas, o cinema e os espetáculos de música destacam-se pelo maior percentual de praticantes. No primeiro, os números são, respectivamente, de 7,5%, 17,4% e 12,1% para os praticantes muito, médio e pouco ativos. Os frequentadores mais intensivos assistem a um filme, pelo menos, todos os dias ou a cada quinze dias. Já os frequentadores que escolhem os espetáculos de música distribuem-se em 13,8%, muito ativos, 9,7%, médio, e 3%, pouco. O grau mais intenso de frequência

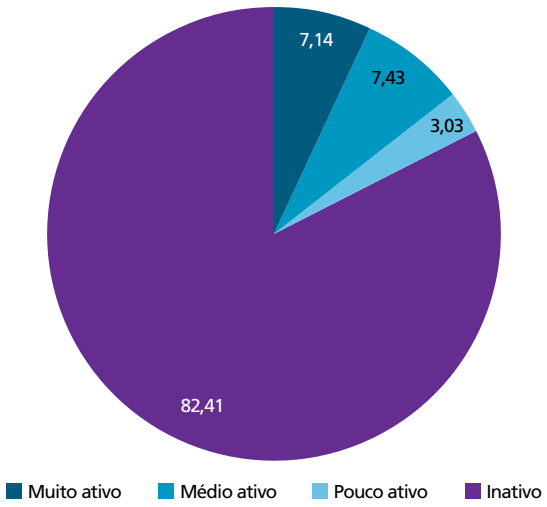
corresponde a um show todos os dias ou até uma vez por mês. Uma vez por ano vão os frequentadores médios e, menos do que isso, os que frequentam pouco.

Com o menor percentual de praticantes, encontra-se a dança (82,4%), o teatro (83,4%) e o museu (84,5%). Na dança, os praticantes muito ativos e medianos estão em 7,1% e 7,4%, bastante próximos. Os pouco ativos aparecem em 3%. No teatro, a intensidade de frequência mais recorrente é a dos pouco ativos, com 9,9%, o que corresponde a uma ida ao ano ou menos. Os outros, muito e médio ativos, estão em 2,1% e 4,5%. Com relação à ida aos museus, os números distribuem-se em 5,5%, 6,4% e 3,4% dos frequentadores mais assíduos aos frequentadores menos assíduos.

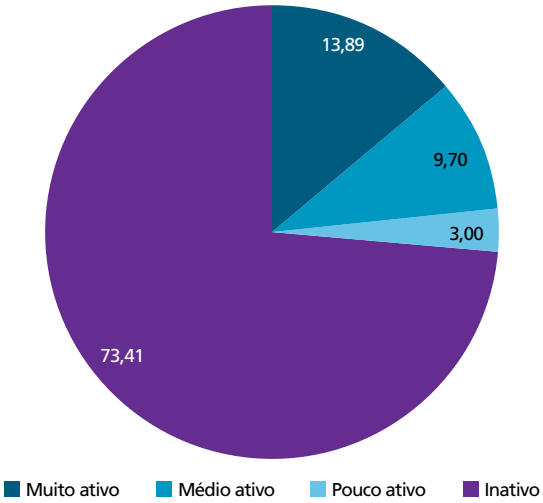
Os circos, por sua vez, apresentam um percentual mais alto de frequentadores de média intensidade (10%), que vão uma vez ao ano. O número de pessoas que não vai ao circo é próximo do daquelas que nunca vão a um centro cultural – 79,7%, para o primeiro, e 79,4%, para o segundo. Nos centros culturais, o maior número de frequentadores concentra-se entre os que vão uma vez ao ano ou menos, ou seja, os de baixa intensidade (11,1%).

Em sua maioria, essas práticas enquadram-se no hall das práticas culturais dotadas de grande legitimidade social. É para esse universo que se voltam as políticas culturais de democratização do acesso à cultura. E é a esse contexto que se refere a meta 28 do PNC, que analisamos anteriormente.

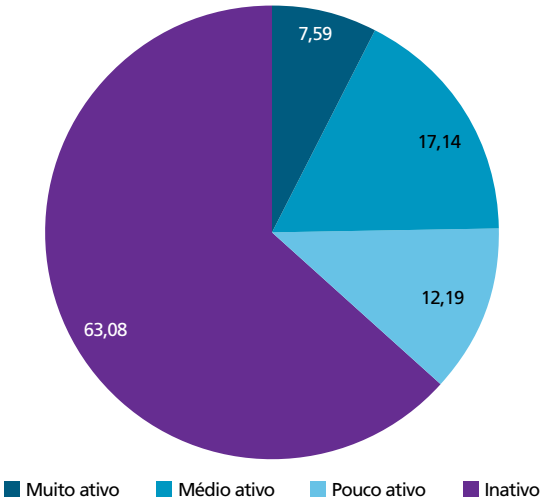
GRÁFICO 6
Percentual de praticantes em categorais de intesidade por práticas selecionadas
6A – Ir a espetáculos de dança



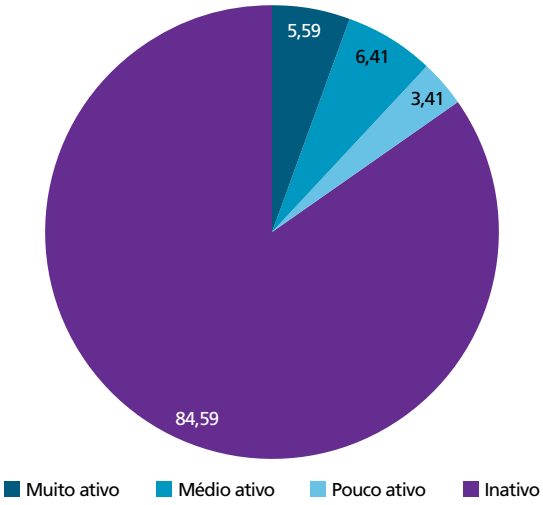
6B – Ir a espetáculos de música



6C – Ir ao cinema



6D – Ir a museus



Fonte: Sips-Ipea/2013.

A partir dessas colocações, pode-se dizer, portanto, que as disposições não são sistemáticas, coerentes e acionadas com a mesma intensidade e em todas as situações. As disposições culturais não são transponíveis de um domínio de prática a outro de forma automática. Disso resulta que as estratégias institucionais não devem pressupor que indivíduos desenvolvam estratégias coerentes e estáveis enquanto praticantes. As práticas dependem de contextos e da estrutura das ofertas, questões que não serão abordadas aqui.

Há também aqui uma limitação metodológica relacionada à restrição do rol de atividades e opções culturais do cardápio de questões levantadas, que implica questões de interpretação sobre o uso do tempo livre. É evidente que as práticas culturais que constam nesses gráficos, dotadas de legitimidade social, concorrem com outras práticas culturais, muitas vezes, desprovidas da mesma legitimidade, e práticas de sociabilidade como a comensalidade, festas, danças, práticas da bricolagem, jardinagem, música amadora, pintura, costura etc. Uma descrição mais completa das atividades realizadas no tempo livre exige a elaboração de levantamentos mais extensivos das práticas e preferências.

Portanto, são necessários levantamentos adicionais de cada uma das atividades selecionadas, das condições da oferta institucional que serão monitoradas e de um conjunto mais completo de práticas que seja capaz de descrever os usos do tempo livre. Também é necessária a elaboração de estratégias de pesquisa com desenho tal que permita desdobrar no tempo as respostas desejadas – ainda que sejam restritivas, no sentido do legitimismo – ou que ofereça uma descrição dos

usos sociais amplos do tempo livre. Aparentemente, essas questões não se ligam às políticas públicas culturais, mas essa impressão não é verdadeira: elas organizam suas alternativas. Se o acesso à cultura significa a reprodução de desigualdades, estamos fazendo perguntas relacionadas ao acesso a um conjunto de bens considerados legítimos. Não há sentido em falar em desigualdades em geral, mas em relação a um padrão (renda, ativos, escolarização, capacidades, titularidades, acessos, serviços, transferências e, no caso da cultura, acesso a bens legítimos ou ao igual reconhecimento de formas existenciais ou escolhidas de viver, como exemplos).

As políticas culturais, portanto, fazem efetivamente diferentes escolhas. Podem desconsiderar o problema das desigualdades de acesso, deixando que a cultura se auto-organize (liberalismo), ou decretar que não há razão para negar o acesso de todos àquela cesta de bens legítimos (voluntarismo igualitarista). No primeiro caso, as desigualdade agravam-se e, no segundo, o sentimento de indignidade da própria cultura (que não seja a legítima) agrava-se pelas dificuldades de apreciação das obras (presença de repertórios restritos); uma terceira política inverte o sentido da ação pública, fazendo o elogio da cultura popular e a reinvindicação do direito à diferença – as diferenças entre arte e cultura desaparecem e ocorre a valorização de todos os lazeres relacionados às culturas populares contemporâneas (populismo). Para finalizar, uma quarta alternativa é o favorecimento dos artistas de vanguarda ou já reconhecidos pelos mercados mais dinâmicos (elitismo).[13]

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Referenciais em política cultural

A análise que aqui se desdobra interpreta o sentido das demandas sociais ao Governo do Distrito Federal no âmbito da elaboração do Plano de Cultura do Distrito Federal a partir de referenciais que compõem o conjunto de ações que dão significado ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) e ao Plano Nacional de Cultura (PNC). A seção mostra como uma iniciativa federal, concebida ao abrigo da heterogeneidade, de conflitos e especificidades regionais em diversos níveis, toma corpo no campo da política local. A análise do processo de elaboração do plano local pauta-se na estreita relação entre ele e o plano nacional, uma vez que o local é realizado no quadro proposto pelo governo federal, por meio do MinC, e reflete, em micro, o que acontece nas outras esferas de governo. O Distrito Federal é aqui abordado como "modelo" de processos, questões e desafios que a institucionalização local de uma política federal coloca.

O acompanhamento do processo de elaboração do Plano de Cultura do DF ocorreu em sua fase de consulta pública, com base no trabalho de campo pautado

13. Ver Heinich (2008, p. 92-93).

em observação de reuniões e realização de entrevistas, entre os meses de maio a julho de 2015. Foram observadas as reuniões promovidas pela Secretaria de Cultura em 24 RAs, chamadas Diálogos Culturais. Concomitantemente, foram realizadas entrevistas com lideranças da área cultural de todo o DF.[14] O trabalho de campo realizado pelos autores junto a atores desse processo de institucionalização local da política federal será melhor explanado no decorrer da seção. Antes, propomos uma discussão mais geral acerca dos referenciais em política cultural, centrais para se pensar a ação política.

É usual encontrar definições de política pública que colocam a resolução de problemas como métrica e critério definidor. Essa não é uma descrição suficiente, pelo menos, não à luz dos dados de campo acerca da elaboração do Plano Distrital de Cultura. Os dados mostram que os problemas apresentam-se a cada ator social de variadas formas, quando não se apresentam como problemas diferentes.

Entretanto, as políticas públicas em geral pressupõem quadros relativamente organizados de interpretações que permitem explorar possibilidades alternativas de resolução dos problemas. Assim, antes de se definirem por capacidades instrumentais, lidam com conjuntos de operações conceituais quando mobilizam diferentes explicações para as causas da existência de certos problemas e justificativas para a ação pública. O Plano Nacional de Cultura (PNC) expressa as direções da democratização e democracia cultural, bem como os papéis do Estado na garantia do pleno exercício dos direitos culturais.[15]

Na constituição de políticas públicas está implicada a organização de um conjunto interdependente de dispositivos, práticas sociais e institucionais de resolução de problemas. Portanto, o objeto das políticas públicas de cultura, especialmente expressadas no PNC, não é tão-somente a resolução técnica, instrumental e intelectual de problemas, ou mesmo o atingimento frio de metas, mas, em primeiro lugar, a construção de quadros de interpretações do mundo, a partir dos quais problemas e dispositivos poderão ser articulados e referidos pelas comunidades e redes de atores envolvidos com as políticas. Aliás, não é incomum o convívio de formas conflitantes de percepção e construção de problemas nas políticas; mesmo quando há certo consenso a respeito das explicações, não é raro que se abram divergências sobre como enfrentar as questões. O importante é que o conflito ocorre em torno de ideias compartilhadas, do sentido da resolução de questões e da mobilização de valores considerados importantes.

14. O processo de consulta pública do PCDF contou ainda com colaborações feitas na plataforma ParticipaBR (http://www.participa.br/culturadf), que recebeu, até o final de julho deste ano, contribuições para cada eixo do Plano Distrital, incluindo propostas de alteração do texto das diretrizes e estratégias. Nos Diálogos Culturais, os participantes foram informados sobre a plataforma e receberam uma cartilha que explicava o Plano e como contribuir com ele no ambiente virtual. Essa fonte de informações não será tratada nesse texto.

15. Ver Barbosa, Ellery, Midlej (Ipea, 2009); Varella (2014); Costa (2012).

Um segundo momento implica a delimitação de práticas, organização e alocação dos recursos e, não raramente, implica maiores ou menores reformulações na maneira como os problemas são definidos. Dificuldades organizacionais e escassez de recursos condicionam a maneira como os próprios problemas são delimitados. Ao conjunto de representações e exemplos de solução de problemas, denominaremos *referenciais*.

Os referenciais denotam, de um lado, constelações de crenças, valores, técnicas e operações práticas e, de outro, a *habilidade de resolução concreta de problemas*. Eles não oferecem padrões ou critérios para o estabelecimento de consensos definitivos e não são padrões ou modelos completamente acessíveis a elaborações formais ou conscientes, mas disposições em estado prático, quer dizer, são o efeito de realizações passadas e, portanto, de realizações exemplares que tendem a se atualizar no presente e no futuro, por efeito do conjunto de relações constituintes das instituições e do seu entorno. Na verdade, as regras explícitas, tais quais as regras jurídicas, são partes ínfimas, porém, importantes das regras encontradas nas práticas sociais.[16] Em realidade, o referencial funciona como uma matriz que agrega diferentes elementos: gerais (crenças e valores), comportamentos normativos (práticas e expectativas institucionais e individuais) e dispositivos de resolução de problemas (técnicas de gestão, elaboração e execução de orçamentos, processos de decisão etc.)

3.1.1 Ideias gerais (crenças e valores)

Depois da delimitação de problemas, vem a capacidade de mobilizar as explicações, crenças e valores na organização de dispositivos e disposições institucionais. Recursos orçamentários e financeiros, organização de informações, articulação de atores, uso de instrumentos jurídicos, realização de projetos etc. são motivados e justificados dentro de um quadro de crenças e valores.

Os atores, entretanto, nem sempre configuram esses elementos de maneira similar. Alguns dão peso a ações que permitam o aumento dos recursos financeiros, outros preocupam-se com critérios políticos e estratégicos na distribuição de recursos, há aqueles que se preocupam com a realização de projetos e ainda os que têm como foco a garantia de vinculação e estabilização de recursos.

O mesmo ocorre para as outras questões. Os modos de considerar o papel das informações, por exemplo, são diversos. As informações podem servir para justificar as ações, ou para responder a processo de controle social ou ainda podem ser estratégicas para decisões políticas; enfim, prestam-se a diferentes usos.

16. Ver Kuhn (1996, p. 222).

No contexto da elaboração do Plano de Cultura do Distrito Federal, alguns *referenciais* que compõem o conjunto de ações que dão sentido ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) e ao Plano Nacional de Cultura (PNC) ficaram bastante evidentes nas falas das lideranças entrevistadas. A análise do processo de elaboração do plano local é metonímica da do nacional, uma vez que o plano é realizado no quadro proposto pelo governo federal, por meio do MinC, mas também por intermédio das conferências nacionais e do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC). Os processos locais, por sua vez, são exemplares do potencial e dos limites do que acontece no território nacional e têm como vantagem deslocar as narrativas gerais e a descrição do próprio Estado como um fenômeno total. Esse é, em geral, descrito como um conjunto de instituições com certa coesão, mas só o é como efeito do encontro de quadros de interpretação articulados por atores com diferentes preocupações e posições enquanto participantes das políticas.

Já se indicou que os problemas e as redes causais que os explicariam são unificados em quadros de interpretação comuns, o que chamamos aqui de *referencial*. Adicione-se que os consensos não aparecem em toda sua extensão em todos os pontos dos referenciais. Os pesos atribuídos a cada elemento da explicação são diferenciados, bem como o lugar que lhes é conferido na ação, de acordo com posições institucionais e possibilidades abertas às práticas efetivas.

Algumas das crenças e dos valores que permeiam os discursos de lideranças das 31 regiões administrativas (RAs) do DF entrevistadas dizem respeito ao papel do Estado em relação à cultura, à institucionalização da cultura, à participação social e à valorização da diversidade. Sobre o primeiro aspecto, foi observado recorrentemente o entendimento de que é responsabilidade do Estado financiar a produção cultural e artística, garantindo aos produtores liberdade de criação. Muitos pensam o Estado, mais propriamente a Secretaria de Cultura do DF (Secult-DF), como contratante, o que é condizente com a tradição de eventos, sobretudo, musicais, que predominou na política cultural local, subsidiada pelo financiamento público. A palavra "apoio" também foi recorrente. Ela mascara diferentes tipos de relação com o Estado, ora diz respeito ao apoio financeiro, ora ao reconhecimento, ou a um tipo de suporte, como o acesso a equipamentos, materiais, infraestrutura etc.

A institucionalização da cultura apareceu como algo bastante aceito e mesmo desejado. Perpassa as exigências por criação de equipamentos culturais pelo Estado, pela normatização de procedimentos de gestão dos espaços culturais e pela objetivação dos processos de financiamento.

A importância da participação social na política e na gestão cultural é o terceiro ponto destacado, que foi enfatizado em diversas falas, sobretudo, a partir dos conselhos regionais de cultura. As lideranças entrevistadas ressaltaram a centralidade da participação social no processo das políticas culturais, como ela contribui

para a efetividade das políticas. Em entrevista, um mestre de capoeira do Varjão expressou sua opinião de que o conselho regional deve participar de todas as decisões políticas para cultura. Outras demandas propõem o empoderamento dos conselhos regionais, sua participação na gestão dos espaços culturais das cidades e na escolha do gerente de cultura da RA, a ausência de limites quanto ao número de integrantes e a revisão da composição de membros. As falas abaixo traduzem a valorização da participação social na política cultural:

> Quando tem participação social (...) fica uma coisa que não é o governo trazendo pra gente. É a gente definindo e levando demanda pro governo. Que a lógica do Estado é essa, perguntar a demanda e dizer: 'tá aqui'.[17]

> Na verdade, essa ausência [das pessoas na política cultural] se dá muito pelo andar da coisa. As pessoas vão ficando um pouco descrentes e acabam não indo. E fica meio que a gente, que participa desses processos e sabe a importância deles, de tentar convencer. Vamo lá, vamo lá, vamo lá, vamo lá. Mas acaba que a gente fica meio penalizado por isso.[18]

> Nesse momento então de preparação do Plano de Cultura seria fundamental o Conselho [Regional] estar funcionando. (...) Essa mobilização, esse diálogo que vai ter hoje, preparatório, era pra ser o Conselho que tá puxando, mobilizando, dialogando. Acaba sendo uma coisa unilateral. Mais o Governo atrás do que os movimentos organizados na base fazendo as trocas. Mas também é fruto do desgaste que os Conselhos tiveram nos últimos tempos. Todos os espaços de controle e participação social foram, de certa forma, desvalorizados. As pessoas não querem participar. (...) Precisa retomar as políticas de controle social, dos Conselhos, seria bom, seria bom.[19]

Evidentes nas duas últimas falas, a descrença e o desânimo permearam também muitas das reuniões dos Diálogos Culturais e outras entrevistas, ao lado da questão da participação social. O reconhecimento da necessidade da participação apareceu, muitas vezes, associado à falta de fôlego daqueles que compareceram a tantas reuniões, integram conselhos e não veem acontecer as sugestões e demandas que encaminham ao Estado nas diversas conferências e ocasiões de encontro com o poder público. Isso gerou, inclusive, descrença em relação à efetividade do Plano Distrital de Cultura. Até que ponto não seria apenas mais um documento, mais uma reunião que não daria em nada? Uma última fala para encerrar essa questão:

> Eu não queria assumir nada [no Conselho Regional]. Eu tava cansada de tanto tempo, de tanta luta. Eu queria focar no meu trabalho autoral. (...) Gente, eu não quero mais trabalhar de graça, é muito trabalho. A gente gasta telefone, internet, gasolina. (...) Não tem ninguém que trabalhe mais que os conselheiros e os delegados.[20]

17. Integrante do grupo Família Hip Hop, em entrevista realizada em Santa Maria, em 10 de junho de 2015.

18. Integrante da Rede Urbana de Ações Socioculturais (R.U.A.S), em entrevista realizada em Ceilândia, em 27 de maio de 2015.

19. Integrante da Casa Viva em entrevista realizada no Paranoá, em 3 de junho de 2015.

20 Cantora e integrante do Conselho de Cultura de Sobradinho I em entrevista realizada em Sobradinho I, em 22 de junho de 2015.

Por fim, destacamos a questão da valorização e do reconhecimento exigidos por diversas manifestações culturais e artísticas. Isso se expressa nas demandas por reconhecimento da legitimidade das diversas áreas artísticas nos órgãos públicos, como as administrações regionais e a Secult, pelo estabelecimento de critérios claros para valorar o cachê dos artistas e pela equalização das diferenças de cachês entre as diversas áreas artísticas.

Os quatro aspectos destacados das entrevistas com as lideranças da área cultural de diversas regiões administrativas do DF, durante o processo de validação do Plano Distrital, demonstram sintonia e convergência com as estratégias do Plano Nacional, que busca fortalecer a participação do Estado no planejamento e execução das políticas culturais, promover a consolidação da participação social e a proteção e valorização da diversidade artística e cultural. O contexto empírico agrega, entretanto, nuances que escapam à normatização, como as divergências de que falamos, os sentidos múltiplos vinculados, às vezes, a uma mesma ideia ou demanda, questões subjetivas e sociais atreladas às questões políticas, como o desgaste na participação social, que tem seus efeitos.

3.1.2 Práticas e normas

Tendo em vista que as explicações não são objeto de consensos amplos e definitivos e que elas também nos remetem a práticas e comportamentos que obedecem a lógicas diferentes, as políticas públicas configuram-se como espaços em meio aos quais diferentes atores exprimem suas relações com o mundo, maneiras de perceber o real, seu lugar diante de indagações existenciais e de como o mundo deveria ser. Ou seja, as dimensões cognitivas e normativas estão ligadas. Também são espaços onde os atores e instituições projetam o futuro.

Entretanto, essas mesmas instituições fixam regras, rotinas e modos de operação política. São lugares de produção e estabilização de sentidos e codificação de operações, ou de sequências práticas. Esses aspectos tocam profundamente as identidades coletivas dos atores implicados e estabilizam as relações entre eles em dialética permanente entre os jogos estruturados jogados entre os atores, quadros de interpretação e suas transformações.

Não se podem presumir relações funcionais dos atores com as estruturas institucionais, mas é possível descrever relações contraditórias e até antagônicas em espaços ou campos que opõem atores em razão de posições estruturadas e da posse de diferentes formas de capital simbólico.

No âmbito da Política Cultural do DF, algumas das principais instituições são a Secretaria de Cultura e a Administração Regional, os Conselhos Regionais de Cultura e o Conselho de Cultura.

A política cultural da Secult-DF tem se restringido ao Plano Piloto e RAs mais próximas e ricas, como veremos em mais detalhes, seja na presença e gestão dos equipamentos culturais, seja no financiamento à cultura. Foi recorrente à solicitação de descentralização dos procedimentos de cadastramento no Ceac[21] e Siscult,[22] para que estes deixassem de ser realizados somente na Secretaria, localizada no Plano Piloto, e pudessem ser recebidos pela Administração de cada RA. A articulação institucional entre a Secretaria e a Administração Regional foi um ponto que permeou muitas falas acerca do Plano Distrital, com o desejo de descentralizar a gestão cultural no DF, qualificar a gestão da cultura feita em cada região administrativa com um gestor escolhido pela Secult, ampliar a presença de equipamentos culturais e facilitar os procedimentos burocráticos e o acesso à informação.

Como criar uma rede institucional articulada que seja capaz de dar continuidade à política e à gestão cultural local de modo equilibrado, contemplando a diversidade dos territórios e suas demandas específicas? Esse desafio contém, no âmbito local e micro, outro que se configura nacionalmente: como articular as instâncias gestoras e a participação social considerando os diversos níveis de organização político-territorial (municípios, estados, distrito) para garantir direitos culturais cada vez mais estendidos pelo tecido social?

3.1.3 Estado e políticas públicas: articulações entre política e sociedade

O desafio colocado para a filosofia e sociologia clássicas era o de saber como era possível o estabelecimento da ordem social. A ideia do contrato social articulou respostas a esta pergunta e colocou o Estado soberano, portador de legitimidade e jurisdição, sobre populações e territórios, no centro da imaginação política. Essas representações da política ainda são recorrentemente atualizadas no inconsciente político.

Contemporaneamente, a questão ganhou novos contornos. As heterogeneidades estruturais, desemprego estrutural, novas formas de territorialidades (local, nacional e global), a presença de atores com motivações e orientações diversas e o afloramento de identidades comunitárias e étnicas compõem um mosaico de grande complexidade que desafia os referenciais do estado clássico.

A pergunta central ganhou nova fisionomia: como construir a ordem em uma sociedade complexa e com um Estado cujo gigantismo o aprisiona em mecanismos formais de decisão e controle burocratizado? Essa mesma questão também deve

21. O Cadastro de Ente e Agente Cultural (Ceac) é um cadastro de artistas, produtores e entidades culturais do DF, mantido pela Secretaria de Estado de Cultura. Ele é fonte de informação para mapeamento da cadeia produtiva na cultura local e habilita o artista a concorrer aos editais de apoio financeiro do Fundo de Apoio à Cultura (FAC).

22. O Siscult é o novo sistema de cadastro e credenciamento de agentes culturais, da Secretaria de Cultura do DF. Os artistas contratados pelo governo local deverão necessariamente constar no Siscult.

renovar necessariamente a reflexão a respeito das relações entre atores e estruturas de significação.

A análise das políticas públicas enquanto processo de produção de significações pressupõe a possibilidade de interpretação dos seus impactos nas realidades sociais e simbólicas, podendo responder à pequena parte das questões relativas à produção de ordem, adesão a valores e legitimação. Quer dizer que a produção, mudança e consolidação de referenciais implicam a construção de quadros de interpretação e mudanças na imaginação política e social.

O sequenciamento das políticas (delimitação e explicação dos problemas) concerne a diferentes séries de sentido e ações articuladas de maneiras mais ou menos complexas. Podemos desdobrar essas séries em políticas profissionais e administrativas, e essas ainda em diferentes elementos analíticos. Como se pode deduzir dessa descrição, o Estado não pode ser descrito simplesmente como uma empresa de dominação capaz de impor uma ordem global, mas como um conjunto complexo de estruturas e instituições que se articulam entre si em diferentes intensidades.

Assim, colocamos em dúvida a descrição da ação pública em termos de racionalidade global: os seus resultados podem ser diversos em relação aos objetivos, a fase de decisão não compreende o principal momento da política e as ações são suscetíveis a mudanças de conteúdos, a depender das configurações sociais e simbólicas das políticas. Em vez de olharmos o Estado de cima e como bloco unitário, propomo-nos a observá-lo por baixo e em detalhes, centrando a análise nos atores e em suas estratégias, de forma a compor o conjunto de acordo com as suas relações constitutivas.

Dessa forma, pode-se dizer que há um limite à racionalidade idealizada e às capacidades dos atores em mobilizar informações pertinentes. Os processos das políticas estão mais próximos de uma acomodação, decantação progressiva de decisões, mobilização de informações e argumentos pouco coerentes e heterogêneos.

A proposta é que as instituições são formadas por praticantes que compartilham, de certa maneira, em ver as coisas, os problemas enfrentados e os objetivos almejados. Em muitos casos, essa visão decorre da história profissional comum, em outras, de experiências compartilhadas (formação escolar e universitária) ou de trajetórias pessoais. Em geral, as instituições proporcionam as condições para a formação especializada, com base na literatura técnica e geral, a qual permite retirar exemplos e construir uma visão comum. No entanto, há instituições que abordam e abrigam a respeito do mesmo conjunto de indagações, pontos de vista incompatíveis entre si. Essas incompatibilidades não são raras, mas, em geral, são contornadas pelo funcionamento das estruturas políticas e administrativas.

Mas é possível que essas mesmas estruturas impliquem dificultar as comunicações entre os praticantes, já que cada posição domina um quadro de histórias, procedimentos e consensos para os quais outros não têm sensibilidade nem sequer percebem. Frequentemente, os resultados são os mal-entendidos e os desacordos latentes ou explícitos.

Dessa forma, as instituições existem em muitos planos estruturais e níveis administrativos. A estrutura mais global é composta por todos os funcionários do Ministério da Cultura. Em nível superior, o Ministério é composto pelo ministro e seu *staff* mais próximo, depois, pelas instituições vinculadas, por secretarias e coordenações, grupos de especialistas e assim sucessivamente. Esses grupos se unem por procedimentos burocráticos formais e por múltiplos canais de comunicações informais. Também se unem por afinidades de toda ordem, adquiridas pela formação ou origens comuns, pela literatura lida, produção de documentos, participação em fóruns, conferências etc. Os grupos concorrentes são excluídos.

O interessante a constatar é que o que une os atores é um padrão institucional e um conjunto de ideias gerais, a exemplo das ideias de cultura e de política cultural. Mas os objetos dessas políticas são esquivos e múltiplos, o que leva a inúmeros processos e agrupamentos com seus critérios de inclusão e exclusão, ou seja, de identidades, reconhecimentos, alianças e oposições múltiplos. Se, por um lado, as ideias gerais unem, é constatável nas entrevistas realizadas com as lideranças da área cultural do DF que, por outro lado, elas também ocultam inúmeras contradições e conflitos, bem como a difícil comunicação entre posições estruturais diferenciadas.

As transformações dos *referenciais* respondem a diferentes linhas de força. Em primeiro lugar, é preciso salientar que as transformações advindas das políticas eleitorais e dos governos (a exemplo de realinhamento de forças) podem abrir oportunidades para mudanças de conteúdos das políticas. Essas também podem advir das mudanças de qualidade dos recursos humanos ou de formações profissionais. Os componentes da estrutura das instituições podem favorecer a conservação de referenciais ou sua gradual transformação. Mais raras são as mudanças revolucionárias que fazem tábula rasa das estruturas e tradições institucionais de resolução de problemas.

Os referenciais constroem imagens codificadas da realidade. Estruturam-se em torno de campos semânticos que emergem, deslizam e transformam-se nas dobras da história e das lutas sociais. Por exemplo, a ideia de desenvolvimento cultural desdobra-se em torno de outros eixos semânticos, como o da perfectibilidade do ser humano, das indústrias culturais, das tecnologias e das mídias, da ideia de economia da cultura, da economia criativa ou da sustentabilidade. A participação desdobra-se em ações culturais, ações administrativas, cogestão das políticas e em modelos de representatividade como as participações profissionais ou corporativas,

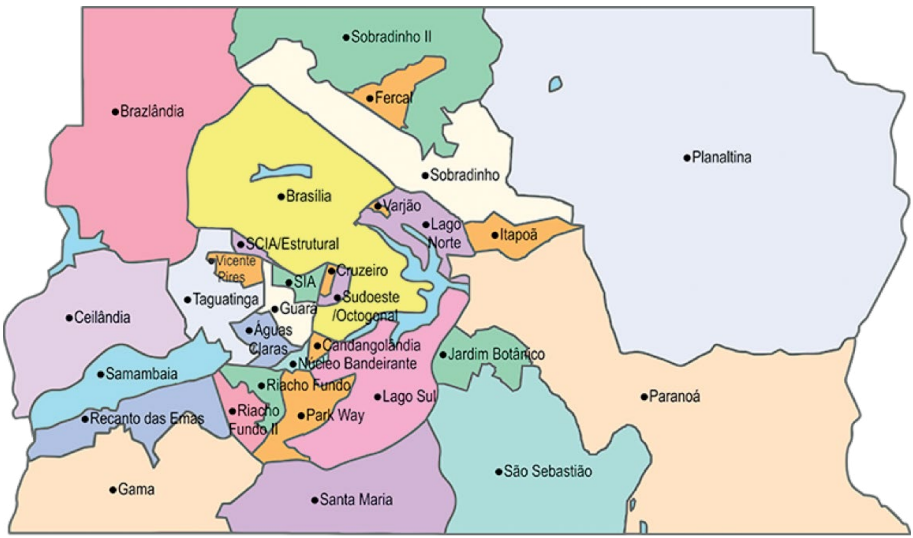
paritarismo, assembleias etc. A ação pública pode ser nacional, federal, descentralizada ou local, a depender de valores, crenças e posições no campo das políticas culturais. Os equipamentos culturais podem ser considerados importantes ou não, podem ser nacionais, territoriais de vizinhança e com diferentes estruturas de governança.

Escolhemos alguns elementos de referenciais que coabitam. Como descrevemos nas seções anteriores, a ideia de um Sistema Nacional de Cultura (SNC) está em permanente tensão com as políticas locais descentralizadas. Os atores interpelam essas ideias conforme diferentes posições institucionais e localizações territoriais. Plano Nacional e Local expressam referenciais diferentes e desdobram-se em ações com diferentes sentidos.

3.2 Proposta do Plano Distrital

O Distrito Federal (DF) é organizado em 31 regiões administrativas com diferentes configurações históricas, políticas e institucionais. Tem diversos núcleos urbanos, sendo que o principal deles, o que concentra renda, equipamentos e espaços culturais, é a RA de Brasília, que se confunde com o Plano Piloto. Lago Norte, Lago Sul e Sudoeste/Octogonal completam este núcleo de maior riqueza, embora não se situem nessas RAs os equipamentos culturais mais conhecidos. O Varjão está em enclave no Lago Norte e tem perfil e história social diferenciados. Outras RAs estão praticamente conurbadas com o Plano Piloto, como o Núcleo Bandeirante, o Cruzeiro e o Sudoeste. Os mapas 1 e 2 mostram as regiões do DF e as áreas consideradas centrais.

MAPA 1
Distrito Federal e regiões administrativas



Fonte: Disponível em: <http://goo.gl/DXfNF4>.

MAPA 2
Distrito Federal e regiões administrativas centrais

Fonte: Codeplan (2015).

O Plano Distrital de Cultura estabelece as diretrizes, estratégias e ações prioritárias para a Política Cultural do Distrito Federal para os próximos dez anos. O objetivo, tal qual o do PNC, é estabelecer linhas e prioridades de atuação para o governo distrital na promoção do desenvolvimento das artes e da cultura na localidade.

A proposta do Plano Distrital de Cultura foi estruturada em eixos diretores, estratégias e ações, em consonância com o modelo proposto pelo MinC.[23] Os primeiros constituem grandes campos de ação. Cada eixo corresponde a um conjunto de diretrizes prioritárias, linhas de atuação que definem conceitos e princípios. As estratégias estabelecem prioridades e, dessa forma, delimitam o que está incluído em cada eixo e o que está fora. Junto com as ações, elas correspondem a desdobramentos das diretrizes, que indicam como se alcançará o que a diretriz propõe. No momento em que este texto é elaborado,[24] o Plano Distrital está organizado nos seguintes eixos, diretrizes e estratégias; as ações ainda não foram inseridas.

23. Para a apresentação da metodologia utilizada para a construção dos Planos Estaduais, consultar Dellagnelo *et al* (2014). Por ser um dos raros trabalhos críticos na área, caracterizada por escritos de caráter exortativo e normativo, vale destacar um trecho longo, que, aliás, não exime a leitura do trabalho: "Estes foram pontos fundamentais do trabalho, os quais certamente representaram um desafio para os estados participantes do projeto. Alguns tiveram dificuldades em trabalhar esses conceitos, não pelo fato de não compreenderem esses princípios, mas por terem uma capacidade de recursos limitada para fazer frente às necessidades oriundas dessa abordagem. A abordagem territorial e o respeito à perspectiva participativa no processo significavam a necessidade de determinadas condições políticas e técnicas nem sempre presentes em muitos estados" (Ob. Cit., p. 79).

24. Novembro de 2015.

BOX 2
Proposta do Plano de Cultura do Distrito Federal[25]

Eixo 1: Patrimônio e infraestrutura cultural

Diretriz: Este eixo tem como diretriz dinamizar os circuitos e espaços culturais nos territórios do DF, assim como reconhecer e zelar pelo patrimônio material e imaterial de valor universal de Brasília.

1.1. Restaurar, proteger e ampliar o patrimônio material e imaterial, cultural e artístico, móvel e imóvel, das regiões administrativas do Distrito Federal e área metropolitana.

1.2. Ampliar as estratégias de gestão de museus, equipamentos e circuitos culturais do DF.

1.3. Incentivar a ocupação cultural dos espaços urbanos do Distrito Federal.

1.4. Fortalecer iniciativas culturais locais e consolidar espaços e/ou circuitos culturais com programação continuada nas Regiões Administrativas do Distrito Federal e área metropolitana.

Eixo 2: Identidades, cidadania e direitos culturais

Diretriz: Este eixo tem como diretriz zelar pela afirmação identitária dos diversos segmentos culturais, especialmente aqueles historicamente excluídos, e garantir a igualdade de direitos a todos os cidadãos do DF na produção e acesso à arte e à cultura.

2.1. Reconhecer e proteger a memória e o patrimônio artístico e imaterial que formam as identidades do Distrito Federal.

2.2. Ampliar políticas inclusivas para garantir igualdade de oportunidades nas condições de produção e acesso à arte e à cultura aos diversos segmentos historicamente excluídos ou em condições de vulnerabilidade social.

2.3. Fortalecer os ideais de inovação, ousadia, criatividade e igualdade social como traços da identidade brasiliense e de sua produção artística e cultural.

Eixo 3: Difusão, promoção e circulação

Diretriz: Este eixo tem como diretriz movimentar a produção cultural e artística do DF, entendendo que a produção de bens e serviços e a afirmação das identidades culturais aumentam a capacidade de atração de novas oportunidades para o mercado criativo.

3.1. Estimular e expandir o intercâmbio cultural e artístico, assim como as ações entre os diferentes setores nas regiões do Distrito Federal e área metropolitana.

3.2. Ampliar a participação do Distrito Federal no cenário cultural de outros estados e países por meio da exibição, intercâmbio e formação.

3.3. Estimular a produção de pensamento e pesquisa sobre arte, cultura e a memória do Distrito Federal e suas relações com as diversas áreas do conhecimento.

Eixo 4: Cultura, educação e novos públicos

Diretriz: Este eixo tem como diretriz promover a inserção da cultura e da arte nos processos educativos, assim como aproximar novos públicos da criação, da produção e do consumo cultural.

4.1. Aproximar e alinhar os processos formais de educação aos processos culturais e artísticos.

4.2. Incentivar processos de formação e capacitação artística, cultural e em gestão e empreendedorismo criativo.

4.3. Ampliar a participação da população na vida cultural do DF, principalmente das crianças, adolescentes e jovens.

Eixo 5: Cultura, empreendedorismo e economia criativa

Diretriz: Este eixo tem como diretriz posicionar a cultura como fator estratégico no desenvolvimento econômico do Distrito Federal e valorizar as iniciativas criativas e inovadoras.

5.1. Reconhecer e valorizar as potencialidades criativas do Distrito Federal e região metropolitana, fomentando arranjos e cadeias produtivas culturais locais e processos coletivos de criação.

5.2. Estimular o desenvolvimento territorial com base nos intercâmbios criativos entre as redes culturais locais.

5.3. Articular desenvolvimento educacional, cultural e artístico com as novas tecnologias e cultura digital para expansão dos processos de criação, produção, distribuição e circulação.

25. Texto apresentado em material elaborado pela Secretaria de Cultura do DF e distribuído publicamente nos Diálogos Culturais. Não é o texto aprovado pela Câmara.

Eixo 6: Desenvolvimento cultural e artístico
Diretriz: Este eixo tem como diretriz criar um ambiente favorável e sustentável para o desenvolvimento da criação, produção, exibição e circulação artística e cultural no DF e área metropolitana.
6.1. Formular e implementar política para as artes conforme vocação e identidade do Distrito Federal.
6.2. Diversificar as estratégias e fontes de financiamento para as políticas culturais, com foco na transversalidade e sustentabilidade dos empreendimentos.
6.3. Ampliar e proteger os recursos para fomento e incentivo à produção artística e cultural, inclusive de pesquisa, experimental, tradicional e aquelas historicamente excluídas.
Eixo 7: Gestão pública da cultura
Diretriz: Este eixo tem como diretriz modernizar e desburocratizar a gestão pública da cultura, visando a aprimorar as dinâmicas das necessidades e demandas da sociedade civil.
7.1. Desburocratizar e institucionalizar os processos de gestão da cultura.
7.2. Fortalecer as esferas de transparência e participação social nos territórios do DF e região metropolitana.
7.3. Criar e implementar marcos legais para a sustentabilidade das políticas culturais.
7.4. Fortalecer mecanismos de gestão inovadores, instaurando o uso de novas tecnologias em gestão.

Quando comparados os eixos do Plano Distrital com as estratégias do Plano Nacional, observa-se grande convergência. A primeira e a quinta estratégia do PNC correspondem ao eixo 7, referido anteriormente, que contempla tanto a ação estatal de planejamento e execução das políticas culturais, quanto a participação social na gestão pública da cultura. A terceira estratégia é simétrica ao quarto eixo, que busca promover a formação artística e de público. Da mesma forma, a quarta estratégia do PNC "Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável" corresponde ao eixo 5 do Plano Distrital, "Cultura, Empreendedorismo e Economia Criativa". As diferenças entre as propostas revelam-se, principalmente, nos pontos referentes ao Patrimônio e Infraestrutura Cultural (eixo 1), Difusão, Promoção e Circulação (eixo 3) e Desenvolvimento Cultural e Artístico (eixo 6), que o Plano do DF explicita em proposições específicas, às quais corresponderão um conjunto de ações. Outro ponto de distinção diz respeito ao destaque do PNC para a diversidade artística e cultural, que não aparece no PCDF. Este, por sua vez, dedica um eixo (2) para a afirmação identitária dos diversos segmentos culturais, especialmente aqueles historicamente excluídos, e procura garantir a igualdade de direitos – questões que, apesar de distintas, apresentam afinidades entre si.

O Plano Distrital de Cultura vem sendo elaborado desde quando o DF formalizou sua adesão ao Sistema Nacional de Cultura, em janeiro de 2013. A atual gestão da Secretaria de Cultura do DF, empossada em 2015, sob a liderança da recém-criada Subsecretaria de Políticas Culturais, organizou o material e propôs um processo de validação pública, ou seja, promoveu estratégias para divulgar a proposta para o Plano, elaborada até então, e verificar junto às comunidades das 31 regiões administrativas do DF se concordam com o que está sendo proposto e se os eixos, diretrizes e estratégias correspondem às prioridades das RAs para a cultura nos próximos dez anos. A proposta do Plano apresenta-se aberta para receber

sugestões de mudanças na redação e na organização do texto. A Secult lançou mão de três estratégias para empreender a consulta pública: reuniões chamadas Diálogos Culturais; entrevistas com lideranças da área cultural; e contribuições na plataforma ParticipaBR. Dessas, as duas primeiras fazem parte da pesquisa de campo dos autores e subsidiam a análise aqui apresentada.[26]

Os Diálogos Culturais foram encontros promovidos pela Secretaria de Cultura do DF, que envolveu representantes do órgão, incluindo o secretário Guilherme Reis e a secretária adjunta Nanan Catalão e as comunidades das 31 regiões administrativas. Esses encontros atingiram amplamente o território do Distrito Federal. Algumas RAs foram contempladas em uma mesma reunião, em função da proximidade geográfica e social, reduzindo o número de encontros de 31 para 24 territórios.

QUADRO 2
Reuniões dos Diálogos Culturais e datas de realização

Região administrativa	Data	Número de participantes (lista de presença)	Região administrativa	Data	Número de participantes (lista de presença)
Planaltina	11/5	65	Itapoã	17/6	25
Varjão e Lago Norte	13/5	39	Sobradinho I	22/6	27
Gama	18/5	42	Guará e SIA	23/6	42
Sobradinho II e Fercal	20/5	38	SCIA e Estrutural	25/6	43
Brazlândia	25/5	67	Núcleo Pioneiro, Candangolândia, Núcleo Bandeirante, Park Way	29/6	65
Ceilândia	27/05	58	Riacho Fundo I	1/7	42
Samambaia	1/6	30	Taguatinga	6/7	28
Paranoá	3/6	50	Águas Claras	7/7	13
Riacho Fundo II	8/6	29	Vicente Pires	8/7	51
Recanto das Emas	9/06	46	Sudoeste Octogonal e Cruzeiro	13/7	27
Santa Maria	10/6	28	Jardim Botânico e Lago Sul	21/7	26
São Sebastião	15/6	48	Brasília (Plano Piloto)	27/7	25
Total de participantes: 954					

Elaboração dos autores.

Durante os meses de maio a julho deste ano, foi realizado o trabalho de campo que subsidia esta análise. Ele consistiu no acompanhamento e observação das reuniões promovidas pela Secult, os Diálogos Culturais, e na realização de entrevistas com lideranças da área cultural de diversas RAs. A metodologia utilizada

26. A partir da análise das três estratégias de consulta pública, elegemos a primeira e a segunda para subsidiar esta reflexão, visto que oferecem o material mais rico.

nos Diálogos Culturais consistia na apresentação dos sete eixos do Plano, que ficavam expostos em cartazes para melhor visualização e para facilitar a organização das falas e do processo argumentativo. A reunião iniciava com uma fala de apresentação da proposta metodológica, momento no qual se explicava o objetivo da Secretaria de Cultura e em que eram expostos os significados e objetivos do Plano Distrital de Cultura. Nesse primeiro momento, eram estabelecidos os procedimentos, os acordos sobre o tempo de fala e a dinâmica das contribuições. Foram recorrentes nas falas do secretário de cultura as ações então realizadas pela Secretaria. Ele também estabelecia conexões entre o que acontecia naquele local com outras RAs. Seguia-se a isso o compartilhamento de percepções e falas avaliativas a respeito das dinâmicas dos Diálogos Culturais realizados em outras cidades.

A fala dos administradores regionais, quase sempre presentes, era o passo seguinte; então, dava-se início à rodada de contribuições da comunidade, cuja fala era livre, ou seja, não tinha a necessidade de se pautar nos eixos do Plano. Em geral, as falas expressavam anseios e denunciavam carências da área cultural. No momento do encontro, elas eram traduzidas em proposições afirmativas para a mudança do cenário cultural local e enquadradas em algum dos eixos do Plano Distrital.

Além da observação e participação nos Diálogos Culturais, foram realizadas, em companhia de um representante da Secult, entrevistas semiestruturadas, com lideranças culturais em praticamente todas as RAs consultadas. No total, foram 42 entrevistas com produtores culturais das mais diversas áreas (*hip hop*, artes cênicas, música, capoeira, cultura popular etc.), além de pessoas vinculadas a projetos sociais de cunho cultural e artístico e um pastor evangélico. Como parte do processo de consulta pública ao Plano Distrital de Cultura, as entrevistas visavam a explicar o que seria realizado nos Diálogos Culturais e mapear demandas da cidade – o que poderia potencializar a produção artística e cultural local. Geralmente, eram realizadas no mesmo local e data dos Diálogos Culturais, horas antes desta reunião. Algumas das falas dos entrevistados atravessam a descrição e a análise apresentadas ao longo do texto.

Os Diálogos Culturais, porque constituíram um espaço de fala livre da comunidade e das lideranças culturais vinculadas às demais regiões administrativas de Brasília, permitiram o esboço de um diagnóstico da cultura no Distrito Federal. Evidentemente, esse não foi o objetivo primeiro das reuniões, mas o diálogo com produtores, artistas e comunidades de todas as RAs ofereceu um panorama das carências mais significativas, das demandas mais urgentes, do modo de se relacionar com a cultura, independentemente de política cultural. Por isso, derivaremos dessa pesquisa considerações sobre o estado da cultura no DF para pensar sobre o Plano Distrital e sua relação com o PNC.

Em cada cidade, uma espécie de "mapa da cultura" poderia ser esboçado com base nas reuniões dos Diálogos Culturais. Agrupadas as contribuições das comunidades de acordo com os eixos da proposta do Plano Distrital, era possível ver que aspectos predominavam naquela ou naquelas regiões administrativas. No Recanto das Emas, por exemplo, as sugestões referentes à difusão, promoção e circulação (eixo 3) destacaram-se em propostas que se relacionavam à valorização dos artistas locais, à difusão de informação sobre cultura, à criação de uma agenda cultural da cidade e à oferta cultural. No Jardim Botânico e no Lago Sul, as falas apontaram principalmente para questões relativas ao patrimônio e infraestrutura cultural (eixo 1), em torno da desburocratização do processo de licenças e alvarás para realização de eventos em espaços públicos, construção de equipamentos culturais, como pista de *skate* e galpão para artesanato, e um mapeamento de espaços com vocação cultural. Um último exemplo: em Taguatinga, as questões sobre os colegiados setoriais e conselhos de cultura, cogestão dos espaços culturais (Estado e comunidade), cadastros no Ceac e Siscult e processos de seleção e pagamento do Fundo de Apoio à Cultura (FAC),[27] agrupados no eixo de gestão pública da cultura (eixo 7), apareceram em maior concentração.

De modo geral, em todas as RAS, as áreas cobertas pelos sete eixos diretores receberam contribuições, umas mais, outras menos. Sugestões relativas aos espaços para cultura e outras relacionadas à difusão cultural e à gestão cultural pública, eixos 1, 3 e 7, respectivamente, apareceram em destaque. Somadas as contribuições das comunidades ao longo dos 24 encontros, cada eixo concentrou a seguinte quantidade de contribuições: eixo 1 (141), eixo 2 (33), eixo 3 (153), eixo 4 (94), eixo 5 (50), eixo 6 (72) e eixo 7 (107).

No eixo 1, encontra-se a demanda mais recorrente de todo o processo de consulta pública do Plano Distrital: a criação de equipamentos culturais. As comunidades das regiões administrativas e as lideranças entrevistadas expressaram a necessidade por tipos diferentes de equipamento: uma casa de cultura, um museu, um cinema, teatro, casa de memória etc. Outras propostas recorrentes foram: potencializar o uso de espaços urbanos públicos para finalidades culturais e artísticas, revitalizar equipamentos culturais e desenvolver modelos de gestão dos espaços de cultura e arte.

Em torno da questão da difusão cultural, central no eixo 3, destacou-se o interesse dos produtores culturais das mais diversas RAs de garantir a participação dos artistas locais nos eventos da cidade e estabelecer critérios para eles que participem dos mesmos, de modo que sejam contempladas as diversas expressões da cultura local. Outro ponto destacado foi a demanda por ampliação da divulgação

27. O FAC foi criado, em 1991, e alterado pela Lei Complementar nº 267, de 1997; é o principal instrumento de fomento às atividades artísticas e culturais da Secretaria de Cultura do DF, que oferece apoio financeiro a fundo perdido e cujos projetos são selecionados por editais públicos. A principal fonte de recursos do Fundo consiste em 0,3% da receita corrente líquida do governo distrital.

e do acesso à informação na área cultural, seguido pela vontade de promoção de eventos, projetos e atividades artísticas e culturais no espaço urbano.

As demandas mais recorrentes no eixo 7 foram aquelas relacionadas ao tema propriamente da gestão cultural: promover e facilitar os processos públicos de cadastramento dos artistas, como o Siscult e o Ceac, é a demanda com maior incidência. Em seguida, estão: articular as instâncias de gestão da cultura no DF e ampliar a comunicação e colaboração entre governo, comunidade e produtores culturais.

Os processos locais, embora únicos, são exemplares do potencial e dos limites do que acontece no território nacional. A vantagem da sua análise é deslocar as narrativas gerais e a descrição do próprio Estado como um fenômeno total. Algumas questões recorrentes refletem-se aqui: *i)* a oposição entre Estado e sociedade; *ii)* a autonomia da arte e das subjetividades em contraste com o formalismo do Estado e de sua burocracia; *iii)* a criatividade e solidariedade da cultura em contraste com as rotinas e procedimentos de controle do Estado; *iv)* as dificuldades de escuta do Estado em relação às demandas culturais; *v)* a desconsideração das formas culturais e expressivas dos grupos populares no desenho de financiamento. Essas são algumas das questões que reaparecem ao longo da elaboração dos planos locais de cultura.[28]

Disso tudo decorrem inúmeras representações e propostas de ação: a desburocratização de procedimentos e simplificação de protocolos legais; a proposição de avaliações qualitativas dialógico-estéticas e outras avaliações de projetos, de caráter mais pontual, em contraposição a avaliações estruturadas de políticas e programas; demandas por democratização dos processos de decisão, criação de conselhos sub-regionais, por segmentos, com participação popular ampliada; demandas por equipamentos culturais, acesso a espaços culturais e democratização das políticas de acesso aos recursos de fomento, especialmente do FAC.

Dispensável dizer que, embora confusos, em muitos casos, os discursos e demandas dos atores sociais participantes do processo de consulta pública do Plano de Cultura do DF fazem sentido em termos situacionais e conforme as posições sociais de cada um. A seção que segue explora as demandas e sua relação com os atores sociais no processo de validação pública do Plano de Cultura do Distrito Federal.

3.2.1 Demandas e atores

Os atores no âmbito cultural dividem-se em artistas, produtores, agentes culturais e gestores públicos. Cada um tem diferentes atitudes em relação ao Plano de Cultura do DF (PCDF), em relação à Secretaria de Cultura do Distrito Federal (Secult-DF)

28. Ver Calabre (2015).

e suas políticas. A distribuição de recursos públicos, legitimidades e valores associados às práticas artísticas e culturais e, mesmo às dinâmicas das formas expressivas, impõe-se de maneiras diferenciadas nas diversas regiões administrativas.

Nas reuniões dos Diálogos Culturais misturaram-se novos e experientes produtores culturais, pessoas da comunidade, lideranças das cidades, representantes do governo, líderes religiosos, interessados em arte e cultura em geral. Uma diversidade de contribuições resultou de cada encontro e se desatrelou dos respectivos propositores.

O que propomos a seguir é relacionar algumas demandas com um conjunto de atores, tendo como base, principalmente, as entrevistas realizadas com as lideranças da área cultural, as quais permitem relacionar os autores com os tipos de demanda. Propomos um olhar mais detido para alguns grupos que se aglutinam em torno de uma produção artística e cultural específica, como o *hip hop* e a cultura popular, em diversas de suas expressões.

O *hip hop* revelou sua presença intensa no Distrito Federal. Não somente em Ceilândia, onde sua força e seus artistas já são conhecidos, mas também em Águas Claras, no Recanto das Emas, em Sobradinho II, no Paranoá, no Varjão, no Riacho Fundo I, para citar algumas regiões administrativas. Foi possível observar que as pessoas agrupadas em torno do *hip hop* desempenham um número variado de funções: cantam *rap* e são produtores de eventos; são dançarinos de *break*, mas também professores, que formam novos jovens. A maioria não encontra no *hip hop* sua fonte de renda. A dedicação ao movimento acontece por outras motivações.

Um traço interessante observado foi a constituição de um circuito cultural em torno do *hip hop*, que se mantém praticamente à margem das políticas culturais. A partir da noção de circuito cultural como "ações organizadas que articulam agentes culturais – profissionais ou amadores – em torno da produção simbólica, da difusão e da formação de públicos",[29] é possível compreender um conjunto amplo de ações espalhadas pelo território do DF, com diferentes graus de organização e distintos níveis de articulação entre os agentes. Não afirmamos que seja um movimento organizado ou fruto de articulação intencional. Ao contrário, revelou-se fragmentado, em encontros que uns e outros agenciam em vista de objetivos em comum ou interesses convergentes. É um dado interessante, entretanto, que merece ser mapeado e melhor compreendido para que se possa promover intencionalmente o seu fortalecimento enquanto circuito cultural. Mas já apresenta algumas articulações entre os agentes, formas de intercâmbio e potencialidades.

As ações que mais se evidenciaram foram as trocas de conhecimentos entre os agentes, em oficinas onde uns ensinam passos de *break* para outros, em intercâmbios

29. Barbosa e Coutinho (2014, p. 287).

sobre os mecanismos de financiamento e produção cultural, na frequentação dos eventos uns dos outros e no consumo da produção local. Essas falas de um dançarino e professor de *break* do Riacho Fundo I traduzem algumas dessas trocas:

> O *break* aqui é muito forte. Todo mundo procura, todo mundo gosta. Temos ajuda de muitos outros *Bboys*. Porque o *Bboy* ele é livre, não tem essa. "Eu tenho o meu grupo, tem o do amigo." Não tem essa. Da outra vez eu chamei alguns membros da DF Zulu e eles vieram. Eles chegaram da França e vieram. Eu perguntei: "Iuri, como é lá? Passa um pouco pra galera aqui como é que essa turma se capacita, como eles fazem pra ir pra fora?".
>
> Eu aprendo com a Ceilândia, com a New Old School. Aí trago pra cá. Aí o que eles passam lá, eu passo aqui. Lá é a New Old School, aqui é a Hard Jam. Como os outros meninos do grupo aprendem lá e passam no Recanto. Lá no Recanto é um outro polo do Hard Jam daqui. Quem fez foi eu e o Robson.[30]

Algumas outras demandas formuladas pelo mesmo entrevistado são de profissionalização dos artistas locais e maior difusão de informação sobre a área de cultura. Ao contrário dos entrevistados de Ceilândia, cujas demandas serão apresentadas mais adiante, este *Bboy* do Riacho Fundo I ainda tem grande dificuldade de recorrer ao financiamento público para cultura:

> Eu tô completamente bagunçado. Não sei como tira o CEAC, não sei como pega ajuda do FAC. Eu não tenho auxílio. Eu tenho só o espaço e eu trago Bboys de outros lugares, que saíram pra fora, do meu bolso ou na amizade mesmo, pra eles virem aqui me ensinar.[31]

Ceilândia é uma referência importante para o *hip hop* no Distrito Federal. O cenário do movimento, mais consolidado, traduz-se na diferença das demandas feitas em entrevista, por alguns dos seus importantes nomes, como DJ Jamaica, Rivas e Will Ocking.[32] Esses artistas querem fomentar a internacionalização da cultura *hip hop* brasiliense e viabilizar a participação desse artistas em eventos internacionais; promover treinamento, formação e manutenção do trabalho de artistas do *hip hop*; criar financiamento específico para grandes eventos; integrar eventos de *hip hop* ao calendário oficial de Brasília; construir o Museu do Hip Hop; promover a aceitação dos artistas de arte urbana pelas instituições legitimadoras (como o cadastro na Delegacia Regional do Trabalho – DRT, realizado pelo Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões – SATED). Como é possível observar, são demandas que apontam para a profissionalização dos artistas, para um ganho de legitimidade e reconhecimento institucional.

30. Entrevista realizada no Riacho Fundo I, em 1º de julho de 2015.
31. Idem.
32. Entrevistas realizadas em Ceilândia, em 27 de maio de 2015.

Traço recorrente em muitos depoimentos de integrantes do movimento *hip hop*, o desejo por mais reconhecimento e legitimidade toma diferentes formas. Alguns querem participar das festas realizadas pelas administrações regionais, como o aniversário da cidade; muitos outros querem o respeito da Polícia Militar que, frequentemente, age de maneira violenta e desrespeitosa com os participantes de eventos de *hip hop*, em função de racismo e da criminalização do movimento. Alguns querem ingressar nos mecanismos públicos de financiamento e gestão da cultura, como o FAC e os Colegiados Setoriais de Cultura, e equalizar as diferenças de cachês entre as diversas áreas artísticas no Siscult. Foi observado, na reunião dos Diálogos Culturais realizada em Águas Claras, jovens do movimento pedindo ao secretário de cultura que a Secult fizesse uma carta ou cedesse um *banner* que atestasse que o *hip hop* é cultura, para que não sofressem alguns dos prejuízos em decorrência do pouco reconhecimento e legitimidade de que dispõem, considerando principalmente a relação com as instâncias institucionais (Polícia Militar, Administração Regional etc.).

Outro traço importante do circuito do *hip hop* no DF é a realização de Batalhas de MCs. Praticamente todos os dias da semana é possível ir a uma batalha em alguma RA. Uma sugestão feita nos Diálogos Culturais em Águas Claras foi de se mapear o calendário das batalhas no DF.

Nas entrevistas com mestres de capoeira, uma artesã, um diretor de quadrilha junina e outros da cultura popular do DF, também sobressaíram os vínculos e parcerias que estabelecem entre si, outro circuito cultural esboçado, em que convergem ações de apoio mútuo para produção cultural e de formação de artistas. Uma maranhense responsável pelo Bumba meu Boi e Tambor de Criola do Itapoã, que nunca teve projeto aprovado pelo FAC, disse que a principal contribuição para o trabalho que realiza vem de doações e parcerias com amigos.

> Pra gente não ficar perdido, dança no carnaval, a gente dança com o Bola Preta, a gente dança com o Robson lá, no Acadêmicos da Asa Norte. A gente vai, pega a ala, fecha a ala, dança, colhe a roupa todinha, bota dentro do carro, aí chega em casa, a gente desmancha e faz a roupa do Boi. (...) A gente escolhe a ala. A que sai melhorzinha pra roupa do Boi.[33]

O carnaval é a grande festa que agrega muitos grupos e da qual muitos se beneficiam. No exemplo citado, o figurino do Boi é feito a partir das fantasias das escolas de samba, e a escola ganha com a participação de grupos grandes de jovens nos desfiles. As parcerias não se restringem ao DF. Um grupo do Maranhão, com o qual o Boi do Itapoã mantém grande proximidade, ajuda o grupo, enviando penas para o figurino. Também como apoio para a realização de eventos, a entrevistada do Itapoã destacou a parceria com o grupo Tambores do Paranoá (Tamonoá):

33. Entrevista realizada no Itapoã, em 17 de junho de 2015.

> Mas a gente trabalha nessa parceria. O Tamonoá às vezes vem bater pra mim, nós vamos no Tamonoá, a gente dança no Tamonoá. A gente faz essa parceria. Até a gente tá pensando, esse tempo a gente vai se unir, eles estão sem espaço.[34]

O grupo de quadrilha da Estrutural, como os jovens do Boi de Itapoã, também dança no carnaval. Segundo o diretor da Quadrilha do Povão, da Estrutural, "geralmente eu vejo esse povo, as quadrilhas, dança do boi, dança do coco, essas danças do Norte e do Nordeste, geralmente a gente se encontra no carnaval, nas escolas de samba".[35]

Com base nas entrevistas realizadas com lideranças, foi possível observar que os vínculos de colaboração sobressaíram aos de disputa. Sem excluir os últimos, mas também sem acentuá-los, ressaltamos o que foi observado nas falas dos mestres e representantes da cultura popular nas entrevistas. É possível que os desafios para realizar e manter a brincadeira e a festa possam contribuir para as associações colaborativas. Pela escassez de recursos para a área, talvez seja melhor beneficiar-se do apoio mútuo, das trocas de serviços e conhecimentos, do que disputar por um espaço pequeno de financiamento, reconhecimento e legitimidade. E para não entrar em disputa com o Boi mais antigo do DF, o Boi do Seu Teodoro, de Sobradinho, o grupo do Itapoã preferiu outro sotaque, ou seja, outro estilo, forma e expressão do Boi:

> Nós não queremos chocar com o Seu Teodoro, porque ele é Pandeiro. Vamos botar Orquestra. Mas Orquestra nós vamos precisar de sopro. Caríssimo os instrumentos. Aí os meninos falaram "vamos botar Costa de Mão", que aí já não choca com ele. Porque o único Boi que tem mais aqui é de Sobradinho. Um pelo respeito da cultura do outro. Pra gente não chocar. Não dá rivalidade. Se não vai ficar o Garantido e o Caprichoso, com a rivalidade. E nós não queremos isso.[36]

Ações de formação também têm sua relevância. O grupo Pelinski de dança do Cruzeiro é responsável pela formação de um número grande de jovens da Estrutural, Ceilândia, Guará, entre outras RAs. Um desses jovens formados pelo Pelinski foi a liderança responsável pela criação da Quadrilha da Estrutural, que também concebe o figurino e a coreografia de cada apresentação.

Em convergência com a centralidade das trocas e parcerias entre os agentes da cultura popular no DF, uma demanda apresentada por alguns nas entrevistas realizadas foi quanto ao fomento das parcerias entre produtores culturais. O que visam é potencializar, por meio de ações da política cultural, o circuito cultural que já acontece.

Outra demanda que perpassou algumas das falas foi a de facilitar e democratizar as ferramentas de financiamento público da cultura. Associada a esta,

34. Idem.
35. Entrevista realizada na Estrutural, em 25 de junho de 2015.
36. Responsável pelo Bumba meu Boi e Tambor de Criola do Itapoã em entrevista realizada no Itapoã, em 17 de junho de 2015.

está a de desburocratizar e facilitar o processo de inscrição no Ceac. Para a líder do Boi do Itapoã, é importante que a comunidade seja capacitada para realizar os projetos culturais em seu território, e não somente beneficiária de projetos realizados por produtores de outras RAs, que escolhem aquela para uma ação pontual. A fala de um mestre e professor de capoeira do Varjão traduz um ponto de vista sobre o FAC, que contempla as queixas de outros envolvidos com a cultura popular, que não se enquadram no contexto de profissionalização dos agentes culturais.

> Ficou muito complicado, virou quase um concurso público. (...) Não tá mais contemplando aquele cara simples que vive da cultura, aquele mestre antigo que aprendeu a cultura com o avô na rua, entendeu? Ele acabou ficando uma coisa pra quem é mais técnico.[37]

As demandas específicas são também de extrema importância e contemplam necessidades próprias a cada área. No âmbito do artesanato, por exemplo, foi sugerida a inserção de pontos de venda da produção local de artesanato nos locais turísticos de Brasília e a qualificação de artesãos para que os produtos tenham maior entrada no mercado.[38] Essas demandas visam a uma articulação mais estreita do artesanato com o turismo e o mercado. O líder da Quadrilha da Estrutural sugeriu que os concursos de quadrilha do DF acolhessem grupos das demais cidades satélites.[39] E uma demanda que não se restringe à cultura popular, mas apareceu em entrevistas com representantes de diversos grupos culturais do Distrito Federal – como o Tamonoá (Paranoá), a escola de samba do Varjão, o grupo Pelinski (Cruzeiro), o Bagagem Cia de Bonecos (Gama) – é o desejo por uma sede para o grupo, local onde possa ensaiar, guardar instrumentos, realizar eventos, promover oficinas e intercâmbios.

3.2.2 O Estado a partir de baixo

A ação pública no âmbito da cultura esteve tradicionalmente fundada na estratégia de democratização da cultura legítima, entendida enquanto artes tradicionais (teatro, dança, música, artes plásticas etc.), dotadas de reconhecimento e valorização social. Passou, depois da gestão Gilberto Gil, no âmbito Federal, a compreender a reabilitação e legitimação de culturas populares. Obviamente, podem-se tomar os dois objetivos como complementares. Entretanto, há que constatar que, a despeito de seu aparente convívio, tais objetivos não são de todo convergentes, visto que requerem ações distintas e apoiam-se em atores sociais diferentes, o que contribui para tornar opacos os objetivos das políticas culturais.

37. Mestre de capoeira do Varjão em entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.
38. Artesã de Sobradinho I em entrevista realizada em Sobradinho I, em 22 de junho de 2015.
39. Entrevista realizada na Estrutural, em 25 de junho de 2015.

Apesar de ainda serem, muitas vezes, estruturadas de formas hierarquizadas pelas instituições culturais, as culturas legítimas e populares convivem nos espaços da cultura. Contemporaneamente, já não é possível estabelecer rígidas divisões entre culturas eruditas legítimas, culturas populares e culturas da diversão. Também aqui é preciso dizer que as chamadas culturas dominantes legítimas só o são no contexto sincrônico, ou seja, em uma perspectiva de momento (histórico-estrutural ou metodologicamente) e são postas em questão como objeto de luta e reconhecimento o tempo todo. A intervenção pública a partir de um conceito ampliado como o de cultura é largamente retórica. Veja, a seguir, algumas demandas dos agentes culturais do DF, apresentadas em entrevistas. Aqui o olhar se volta do voo panorâmico.

O contexto atual de discussão do Sistema Nacional Cultura (SNC) é o do fortalecimento da federação a partir do centro, com políticas públicas elaboradas e pactuadas entre os níveis federais e demais esferas de governo e com transferências de recursos em nome de um pacto federativo. Algumas das políticas tiveram origem no nível federal, a exemplo do Programa Mais Cultura[40] e do Programa Cultura Viva.[41] Todo esse arranjo implica mobilização política e social e tem forte estímulo do governo federal.[42] O movimento de construção do SNC carrega fortes concepções de contra-hegemonia a forças ou ideias neoliberais e aos mercados, ao passo que busca fortalecer a republicanização e democratização da cultura. O Estado tomado como um agente global é um mito,[43] mas é uma referência para o conjunto discursivo das garantias de direitos culturais. Por outro lado, os sistemas culturais aparecem nesse conflito de ideias e direções políticas como fenômenos que se apoiariam e seriam

40. Lançado em 2007, o "Programa Mais Cultura" reconhece a cultura como necessidade básica e direito. Estrutura-se em três dimensões articuladas entre si: Cultura e Cidadania, Cultura e Cidades e Cultura e Economia.

41. Criado em 2014, o "Programa Cultura Viva" visa garantir a ampliação do acesso da população aos meios de produção, circulação e fruição cultural, a partir do Ministério da Cultura e parcerias com governos estaduais e municipais e outras instituições, como escolas e universidades. Desde 2004, já foram implementados 4.500 Pontos de Cultura por todo o país. Em 22 de julho de 2014, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 13.018, que transformou os Pontos de Cultura na Política Nacional de Cultura Viva – para simplificar e desburocratizar os processos de prestação de contas e o repasse de recursos para as organizações da sociedade civil.

42. Abreu, L.E. compara a formação do Conselho Nacional de Cultura (CNPC), que é a parte do SNC, com o Conselho Nacional de Saúde (CNS), interpretando-os da seguinte forma: "O Conselho Nacional de Política Cultural e o Sistema Nacional de Cultura obedecem a lógicas fundacionais inversas: na cultura, não é um movimento que começa, digamos, de baixo para cima e contra o regime autoritário, em favor de um Estado democrático (...) no caso do CNPC é o Estado democrático que requer a participação social, um sistema de mobilização organizado (...) No caso da saúde, tratava-se de fazer um Estado aceitar algo que ele não controlava e que era contrário à sua maneira de proceder politicamente; no caso da cultura, trata-se da tentativa do Estado de implementar uma política pública em um determinado formato, o que, por sua vez, implica em mobilizar a sociedade em torno da cultura, criando, talvez, um movimento social que não existia anteriormente. No caso da saúde a principal referência era a democracia, sendo que a desigualdade compunha o pano de fundo no qual fazia sentido a reivindicação democrática; no caso da cultura, pressupõe-se a democracia (formal, pelo menos) para intervir na desigualdade". (Abreu, 2012).

43. O Estado é um conjunto contraditório e conflitivo de ideologias, interesses e instituições. Enquanto uma parte dele defende culturas indígenas e quilombolas, por exemplo, outras partes as destroem; enquanto partes do Estado dinamizam mercados artísticos nacionais, outras ligam-se a circuitos das indústrias e dos mercados internacionalizados; enquanto políticas públicas tentam valorizar as comunicações entre as culturas locais, outras padronizam e colonizam as práticas locais pela gramática normativa e por códigos estéticos nacionalizantes. Para uma abordagem crítica sobre o Estado. Ver Cassirer (2003).

reconhecidos pelo Estado. Entretanto, pode-se lembrar que a cultura é um conjunto de fenômenos recorrentes, diários e cotidianos, que não precisam do Estado para existir. O que define a cultura é sua autonomia. O campo cultural tenciona-se, por um lado, com o campo econômico e, por outro, com o político. No primeiro caso, constrói-se contra o mercado e, no outro, contra as burocracias públicas, ou seja, contra o Estado. Em ambos, afirmam-se valores próprios do campo cultural, que seriam vividos, pelo menos ideologicamente, como espaço da criatividade e da singularidade irredutível. Mesmo que, contemporaneamente, a cultura esteja investida de grande densidade econômica e política, sendo suas conexões com a economia e a política muitas vezes complexas, as tensões entre essas esferas atravessam a formação do campo cultural. Em outras sociedades, a prática artística está inserida no conjunto da vida social; aqui, no capitalismo, ela separa-se e cria objetos especiais para serem vendidos. Paradoxalmente, o mercado constituiu o campo cultural como uma ordem independente, em que seus objetos e valores circulam com certa autonomia; e, ao mesmo tempo, é contra esse mercado que as forças do campo cultural defenderão os valores da cultura, da autonomia da arte pela arte ou da cultura pura. Então, o campo cultural é constituído pelo mercado e contra ele. Trazê-lo para a política é dotar-lhe de outras significações. Patrimônio material e imaterial, cultura popular, artes, movimentos culturais apoiados em associações, grupos, redes, povos indígenas territorializados ou demandantes de novas identidades etc. são exemplos de sujeitos de direitos e de objetos de ação pública completamente diversos. Entretanto, as culturas (e os atores sociais a elas relacionados) passaram a ser parte de um complexo jurídico-político. Este não apenas distribui os atores em campos políticos distintos (defensores do mercado e do fortalecimento do Estado), tendo funções discursivas próprias da política partidária e das lutas ideológicas, mas, também, e igualmente importante, constitui campos sociais estruturados e dispõe os atores em posições relativas uns aos outros (mercados de trabalho, classes sociais, cadeias produtivas, campos artísticos, sistemas educacionais, instituições de produção e difusão etc., todos associados a algum segmento da produção artística, de modos de vida tradicionais e das culturas vividas no cotidiano).

Portanto, a cultura é um conjunto de fenômenos fluidos. Não tem contornos definidos para efeito de elaboração e execução de políticas públicas. Sua extensão da arte para um conceito antropológico borrou ainda mais alguns dos seus limites mais claros (arte como um conjunto de práticas localizáveis no espaço social), tornando mais opaco o ponto de vista da política cultural, ou melhor, tornando mais indeterminados seus objetos e objetivos. A cultura como objeto da ação pública tornou-se algo ainda mais vago, embora passasse a abranger muitos usos políticos. A profissionalização da administração cultural no Brasil é algo incipiente, sendo, por isso, difícil imaginar processos participativos e de agenciamento político das ações. Mesmo assim, o ponto de vista dos atores das RAs desloca o foco: em vez de política do DF, as demandas deslizam para a localidade e para as necessidades

dos territórios próximos. Novamente, voltamo-nos para as falas de lideranças entrevistadas no processo de consulta pública do Plano Distrital e suas demandas.

Um importante representante do *hip hop* de Sobradinho II propôs a elaboração de política cultural voltada para o movimento, inclusive com apresentações de *hip hop* nos eventos públicos e em horários nobres. Seu quadro de referência dá igual tratamento às manifestações culturais, sejam elas parte da cultura de maior legitimidade social ou não.[44] Da mesma RA, um integrante do Coletivo OPA, de arte urbana, afirmou "A cidade não tem teatro, não tem um espaço de *show*, não tem absolutamente nada", propondo, então, a construção de equipamentos culturais em Sobradinho II.[45]

Uma atriz da Bagagem Cia de Bonecos, do Gama, propôs a revitalização de espaços culturais e facilitação do uso dos espaços públicos para a realização de iniciativas culturais ("A gente tem algumas dificuldades. (...) A gente passa por questões de alvará, de liberação. Um ponto de energia não tem nos espaços"), no que foi seguida por um integrante do Coletivo Gamaika Sound System. Ela disse que "tudo parece que vai se diluindo. Por quê? Pela falta de espaço. A gente começa a pensar pequeno se a gente não tem espaço pra fazer nossa produção, né?". As demandas não se restringem ao domínio da cultura e se estendem a questões relacionadas à institucionalização de processos formativos, como foi ressaltado pela atriz: "a gente queria muito uma escola parque no Gama", para uma iniciação sistemática em artes; entretanto, a fala foi logo seguida por certo tom desalentado "Brasília tem o dom de enterrar coisas boas", ao se referir ao fim de bons projetos e à inconstância da política cultural local.[46]

Um pastor evangélico, do Varjão, falou sobre "motivar a comunidade a conhecer outros tipos de cultura" e sobre o papel social da cultura, como "trazer projetos para ocupar o tempo das crianças. Fazer um trabalho com escolas, creches e instituições que atendem às crianças da comunidade". O pastor também associou nas suas falas a necessidade de melhorar os instrumentos de apoio e gestão das ações culturais: "investir na manutenção e gestão dos espaços culturais públicos", por exemplo. Afirmou:

> aqui nós temos um espaço cultural. Funciona? Tem estrutura? Tem gestão? Comunidade tem acesso? (...) Se temos um espaço para cultura precisa funcionar para cultura. Precisa haver cultura. Talvez pensar em criar um anfiteatro, pra trazer espetáculos. Então acho que precisa, além dos espaços, ter um mecanismo para que os espaços funcionem.[47]

44. Entrevista realizada em Sobradinho II, em 20 de maio de 2015.
45. Entrevista realizada em Sobradinho II, em 20 de maio de 2015.
46. Entrevistas realizadas no Gama, em 18 de maio de 2015.
47. Idem.

Ele também apontou a necessidade de conhecimento e oferta de cultura para cada público específico.

Também do Varjão, uma integrante da escola de samba dessa RA fez críticas duras à realização de políticas públicas culturais: "O pessoal tá cansado de 0800, de trabalho voluntário. A maioria aqui não tem cachê. A falta de apoio financeiro é uma das principais causas [para pessoas deixarem de fazer cultura e arte]. Acho que isso podia mudar". Ela demandou apoio financeiro para os agentes culturais e falou do desejo de sua comunidade por "uma sede para a escola de samba, para realizar um conjunto de atividades, como feijoada e *shows*". [48]

Os recursos são parcos e a capacidade de ação ordenada é baixa. Entretanto, a extensão do conceito já se inscreve nas práticas institucionais com efeitos de legitimação global da ação pública, por mais dificuldades que esta ainda possa enfrentar. Os efeitos de conjunto das políticas culturais divergem das elaborações genéricas do conceito antropológico e do tratamento igualitário e universalista. No caso das políticas do Distrito Federal, a hegemonia é da RA I, Brasília, Plano Piloto. Esse aspecto foi largamente referido não apenas nas demandas de descentralização, mas nas críticas de que os instrumentos de políticas não conseguem atingir as demais RAs. A distribuição do capital objetivado (equipamentos e espaços culturais) e de outras formas de capital (social, cultural, educacional etc.) é reproduzida nos quadros das políticas culturais. As demandas expressas na elaboração do plano local são reveladoras do tratamento diferencial recebido pelos grupos do DF. Os grupos locais são objeto de tratamento desigual e até preconceituoso, de "etiquetagem" negativa. Para contornar esses elementos constitutivos, foram feitas críticas, mas também proposições.

Um entrevistado de Sobradinho II, representante da cultura *hip hop,* propôs algumas iniciativas para melhorar a participação social e gestão cultural, como ampliar o diálogo da Administração Regional com outros órgãos do Estado (Secretaria de Cultura, de Segurança, de Educação etc.) e concentrar na Administração Regional a realização dos processos necessários para a realização de eventos, em vez de ter que percorrer diversos órgãos. O integrante do Coletivo OPA propôs o aperfeiçoamento do apoio da Secretaria de Cultura para as diversas regiões do Distrito Federal, tanto para garantir a equidade e descentralização dos recursos do FAC, quanto para contornar os problemas de favoritismo. Também propôs descentralização da gestão da cultura para as RAs, com nomeação dos gerentes de cultura de cada uma delas, e, ainda, a realização de um cadastro dos artistas em todas as RAs.[49]

48. Entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.
49. Entrevistas realizadas em Sobradinho II, em 20 de maio de 2015.

As falas do mestre de capoeira do Varjão espelham a necessidade de desenhos alternativos de gestão e participação que não tenham nos modelos formais a referência única; ele propôs conselhos de cultura regional sem limitação de membros,

> de forma comunitária mesmo. Porque, quanto mais pessoas participam do Conselho de Cultura, mais gente tem vontade de fazer cultura, concorda comigo? (...) Quando você dá voz, dá liberdade, dá poder mesmo pra que a comunidade se junte e opine. A gente tem um bom exemplo aqui que foi o aniversário do Varjão. Foram feitas diversas reuniões com todo o Conselho pra ver como seria feito.[50]

O mestre sugeriu que o Conselheiro de Cultura deveria poder ter Ceac, que os conselhos regionais deveriam participar da escolha de gerentes de cultura das RAs, das decisões de política pública e da gestão dos espaços culturais da cidade como alternativa para a descontinuidade na gestão pública da cultura. Apresentou um documento e disse:

> Isso aqui é um documento elaborado em 2011 pelos então Conselheiros de Cultura, que foi uma proposta que a gente fez. (...) É uma das principais reivindicações nossas hoje [do conselho de cultura do Varjão]. Que é que os espaços culturais possam ser geridos pelos Conselhos de Cultura, entendeu? Porque muitos projetos da cidade ficam desabrigados, enquanto outros não. (...) Muitas vezes um projeto cultural consegue um apoio de uma Administração, e a gente sabe como funciona isso no DF. O Administrador sai, tudo o que ele fez "desanda".[51]

Do conjunto de falas e demandas dos atores agrupados em torno do fazer cultural no Distrito Federal é possível entrever que a política cultural, até então implementada na capital, tem caráter marcadamente centralizador. Não só pela concentração quase total dos equipamentos culturais e oferta cultural no Plano Piloto, mas também no que diz respeito ao financiamento à cultura. O FAC é o principal instrumento de financiamento cultural do DF, e, como ficou evidente nos diversos encontros dos Diálogos Culturais, é um recurso difícil de ser acessado, seja pela complexidade do processo de cadastramento, seja pela elaboração e gestão dos projetos. No grande número das cidades visitadas, poucos artistas e produtores disseram ter acessado esse fundo.

Desse modo, além de centralizada no Plano Piloto, a política da Secretaria de Cultura do DF voltou-se, até então, para as artes, sem conceber tanto espaço para as manifestações da cultura popular e para as dimensões da cultura ligadas às identidades ou aos segmentos historicamente excluídos.

Enquanto o PCDF busca criar uma proposta que unifique e contemple as diversas demandas espalhadas pelos territórios do DF, as realidades locais apresentam ecos de carências semelhantes, mas também especificidades e complexidades

50. Entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.
51. Idem.

próprias. A política cultural aglutina esses diferentes atores, artistas, produtores, amadores a partir de anseios por condições profissionais, de lazer ou de formação. O Plano de Cultura local busca oferecer um lastro para a implementação de ações e avaliação do contexto cultural. Com ele, é possível criticar com critérios e não de forma retórica; é possível ponderar e comparar. É um passo para políticas estruturadas, de médio e longo prazo, que avançam para além de projetos pontuais e recursos pulverizados em editais. Por outro lado, o Plano Local opera passando por cima das diferenças. E cada instituição, equipamento e situação social exigirá respostas diversas e dará soluções diferentes à questão federativa. Para alguns dos atores entrevistados, restam dúvidas sobre a efetividade da proposta do Plano. Uma representante da Associação Meninos da Ceilândia, de caráter sociocultural, diz que "Precisa do governo vir pra dentro das cidades".[52] Já para um ator e palhaço, morador de São Sebastião,

> Porque não são produtos unificados, não dá pra fazer uma política só pra cada um. Tem que ouvir quais são as demandas de São Sebastião, por exemplo. (...) Talvez seja necessário personalizar as políticas públicas ao invés de fazer uma política pública pasteurizada do DF.[53]

Do centro do país, a relação entre centro e periferia, que configura o vínculo do Plano Piloto com as RAs, é metáfora das desigualdades sociais, de acesso à cultura e de outras tantas. Essa configuração aponta para o desafio de uma política cultural nacional, considerando o imenso número de centros e periferias espalhado pelo território brasileiro. Como articular os diversos níveis de governo de modo a contemplar as áreas mais carentes e distantes dos circuitos culturais?

> Em contato com outros estados, a gente vê o Acre, o que o Acre briga pro Brasil, por uma política cultural estruturada, é o que Estrutural, Samambaia, Ceilândia brigam por espaço aqui [em Brasília]. Então é legal ver esse macro e micro. É legal no sentido de entender, mas é horrível no sentido de distribuição de recurso.[54]

3.3 Espaços para cultura e arte

As cidades brasileiras são caracterizadas por diferentes dinâmicas e demandas culturais. Muitos municípios desconhecem a atuação pública sistemática e coerente no que se refere a ofertas de produtos e bens culturais. As instituições culturais desenvolveram-se de forma diferenciada, o que decorre da frágil institucionalização do Estado Cultural no Brasil.

No DF, foi possível observar a fragilidade e o limitado alcance das políticas culturais locais. Grande parte das demandas dos participantes dos Diálogos

52. Entrevista realizada em Ceilândia, em 27 de maio de 2015.
53. Entrevista realizada no Plano Piloto, em 15 de junho de 2015.
54. Ator e palhaço, morador de São Sebastião, em entrevista realizada no Plano Piloto, em 15 de junho de 2015.

Culturais girou em torno da questão do espaço. A maioria das RAs solicitou a construção de equipamentos culturais: um teatro, uma biblioteca, um museu, um espaço cultural, um cinema, uma casa de memória, ou vários deles. A carência de espaços para os grupos locais ensaiarem e apresentarem, para o acesso a espetáculos, *shows* ou outras produções, ficou como uma questão central dos encontros e das entrevistas. Para citar apenas uma das falas sobre o tema, uma integrante da Casa Viva, empreendimento feminista voltado para assessoria e formação em arte e cultura, do Paranoá, declarou:

> A gente descobriu que várias outras RAs tinham essa demanda de uma casa de cultura. Um espaço que pudesse ser descentralizado do Plano [Piloto], essas vivências e acessos das várias linguagens. Então, pra mim, isso não pode passar em branco, deixar de tentar ser materializado nesse Plano de Cultura.[55]

No Plano Piloto concentram-se os equipamentos culturais da Secretaria de Cultura. O único que não se encontra na região central é a Casa do Cantador, localizada na região administrativa da Ceilândia. Os equipamentos culturais existentes em algumas RAs, em geral, uma casa de cultura, um espaço multiuso ou um teatro, costumam ser de posse da Administração Regional, da Secretaria de Educação, do Sistema S ou são espaços independentes, de algum grupo local. É evidente o traço centralizador da política da Secretaria de Cultura na questão dos espaços para a cultura.

As RAs que já possuem algum equipamento solicitaram, muitas vezes, a reforma ou revitalização daqueles existentes ou a construção de outros de maior porte. Outra demanda da classe artística e comunidades participantes dos Diálogos Culturais que chamou a atenção diz respeito aos modelos de gestão dos espaços de cultura e arte. Além de contar com equipamentos pouco qualificados, a gestão desses espaços não atende à demanda local. A carência de editais para regular o uso deles e a falta de priorização das atividades culturais, suprimida pelas atividades de cunho comercial ou religioso, foram as principais queixas.

Do processo de acompanhamento da consulta pública ao Plano Distrital de Cultura, ficou evidente a insipiência de uma política cultural para as regiões administrativas do Distrito Federal. A carência de equipamentos em grande número de RAs dificulta a produção cultural local, o acesso à arte e à cultura e a criação de circuitos culturais mais potentes envolvendo todo o DF. Apesar de o Plano Piloto ser a região de maior confluência e mais fácil acesso, considerando todo o DF, caso se almeje a democratização e ampliação do número de frequentadores de práticas culturais, uma política centralizadora não é a mais eficiente. Essas falas traduzem algumas das barreiras para se chegar à produção artística:

55. Entrevista realizada no Paranoá, em 3 de junho de 2015.

> A gente começou todo o movimento cultural em São Sebastião, em 2003, porque a gente não conseguia atravessar a ponte [que liga São Sebastião ao Plano Piloto]. (...) Ninguém no final de semana pega um ônibus pra ir pro Teatro Nacional assistir uma peça. (...) Como atravessar essa ponte?[56]

> Meu sonho aqui é montar uma sala de cinema popular. Porque quem tem condição de pagar 30, 40 reais pra ir lá em Sobradinho pagar passagem pra ter acesso ao cinema?[57]

Outras demandas que se relacionam com a questão do equipamento cultural, mas não a instituições especializadas, dizem respeito ao uso dos espaços públicos. Praças, parques, ruas podem funcionar como equipamentos culturais em função do uso que se fizer deles. Potencializar e desburocratizar o uso de espaços públicos para a realização de atividades culturais foram pontos reincidentes nas demandas expressas nos Diálogos Culturais.

Ocupar a cidade é uma demanda de muitos grupos, do *hip hop* ao teatro, passando pela cultura popular, pelos realizadores de eventos e profissionais da música. A realização de eventos de pequeno porte e gratuitos envolve uma série de liberações de diferentes órgãos (Bombeiros, Segurança Pública, Administração Regional etc.). A complexidade desses trâmites burocráticos exige dos produtores de eventos deslocarem-se para diferentes pontos a fim de conseguir os documentos de liberação, impõe desafios e, por vezes, restrições a essas práticas.

Os traços observados de modo empírico na capital ressaltam a complexidade da realidade cultural brasileira, as tantas carências espalhadas, sobretudo, pelas regiões deslocadas dos pontos centrais de produção e circulação cultural, concentrador de outros poderes e riquezas. Em aberto, fica a necessidade de um aprofundamento empírico acerca de outras realidades locais, o que contribuiria para se pensar e estruturar as políticas culturais no Brasil.

4 TEMA EM DESTAQUE

4.1 Ideias gerais a respeito das instituições e equipamentos culturais

As políticas públicas são constituídas por ideias gerais, padrões de ação normativos, hipóteses práticas relacionadas à viabilidade e à exequibilidade da ação e, por último, mas de forma interdependente, de instrumentos de ação. O conjunto desses elementos produz significações, sentidos que dizem algo a respeito das opções e dinâmicas das políticas. Uma política com desenho conceitual, capacidade de agenciar ações e fazer com que seus instrumentos movimentem as forças da realidade na direção das transformações sociais e culturais é uma política de excelência.

56. Produtor cultural de São Sebastião em entrevista realizada em São Sebastião, em 15 de junho de 2015.
57. Representante da cultura *hip hop* de Sobradinho II, em entrevista realizada em Sobradinho II, em 20 de maio de 2015.

Apresentaremos duas ideias gerais mobilizadas para organizar as políticas culturais e as relacionaremos com a questão dos equipamentos culturais. Essas duas ideias correspondem ao disposicionalismo legitimista e pluralista. Pode-se dizer que as categorias centrais das formas do disposicionalismo traduzem-se nesses dois tipos dominantes de ação pública na área cultural. Uma terceira ideia, a pós-moderna, ocupa-se pouco dos equipamentos, mas, sendo uma vertente importante de ação política, a ela voltaremos brevemente.

4.1.1 Disposicionalismo – linhas gerais

A partir da concepção de cultura legítima – e de capital cultural – desdobra-se a ideia de que as instituições culturais funcionam de forma a universalizar o acesso, formando públicos com as disposições adequadas para fruir e exercitar a cultura. As desigualdades na posse de capitais, especialmente de capital cultural, geram desiguais capacidades para apreciar e exercitar a cultura legítima.

No pluralismo, as instituições devem levar em consideração a multiplicidade de interesses dos indivíduos. As práticas não dependem apenas da estrutura de capitais, mas de orientações ideológicas, interesses e ofertas institucionais. As instituições, em vez de ofertantes passivas, devem conhecer seu público e desenvolver estratégias adequadas para ofertar-lhes os bens simbólicos.

No legitimismo, as instituições escolares são o lugar central para universalizar o gosto pelas coisas da cultura. Língua, técnicas de leitura, de reflexão, de cálculo, o aprendizado de métodos de pensamento, vocabulário estruturado para a apreciação e para percepção estética constituem-se como matérias centrais de reflexão. Embora seja impossível reduzir as trajetórias e socializações individuais às relações e aos contatos com estes elementos oficiais, normativos e formais da cultura dominante, as condições sociais para o acesso universal aos bens culturais mais legitimados da humanidade estariam idealmente presentes nas instituições capazes de desenvolver nos indivíduos os recursos cognitivos e culturais próprios à fruição e à produção daqueles bens legítimos. As belas-letras e as belas-artes oferecem os cânones do bom gosto. O acesso a bens culturais legítimos deveria refletir a formação de uma cultura legítima ou de públicos capazes de reconhecê-la. Aos mercados e ao poder público caberia o papel de levar aos despossuídos as condições de acesso àqueles bens. As instituições de consagração deveriam funcionar de maneira a formar nos públicos as disposições para fruir dos bens legítimos. O legitimismo é uma forma de disposicionalismo marcadamente macrossociológico.

Nos quadros de socialização dos indivíduos por meio dos valores culturais, existem níveis de estruturação social mais fortes que outros: a família e as relações de trabalho seriam aspectos centrais para as estruturações sociais, o que significaria dizer que a socialização primária na família e, depois, secundária na escola

relacionam-se intimamente com as estruturações sociais centradas nas relações de produção e distribuição econômica. Assim, as condições materiais de vida e a distribuição econômica seriam fortemente marcantes das estruturas sociais e, portanto, das experiências culturais possíveis e disponíveis. Se essas assertivas estão corretas, família e escola estão acopladas aos processos mais gerais de reprodução das desigualdades de classe (ou econômicas).

Sendo assim, em geral, a presença do Estado Cultural justifica-se por se contrapor às tendências a distribuições não igualitárias, tanto das oportunidades quanto do acesso material aos bens da cultura legítima. Essas distribuições e desigualdades fazem com que todas as análises sejam feitas em escala das estruturações do capital econômico, social e cultural e, por efeito de conjunto, do capital simbólico, da *illusio* que compõe e permite o funcionamento dos campos sociais.

Entretanto, se deslocarmos a análise para a escala individual, como propõe o pluralismo, teremos outras possibilidades interpretativas. Os indivíduos são multissocializados, reconhecem a cultura legítima e com ela se relacionam a partir de diferentes investimentos e estratégias, inclusive, de distanciamento, ironia e recusa. Seja como for, as formas ou a estrutura dos capitais não explicam os diferentes engajamentos, investimentos, os sentidos ideológicos e os interesses que os indivíduos desenvolvem em relação às práticas culturais. Na verdade, a mudança de escala mostra a presença de uma pluralidade de práticas realizadas por diferentes razões.

A legitimidade associa diferentes domínios de práticas, quer dizer, existem muitas práticas legítimas. O vocabulário legitimista explica parte das práticas, mas não compreende os indivíduos dissonantes, aqueles cujos comportamentos não se realizam conforme as expectativas. Portanto, as práticas culturais não somente podem ser analisadas à luz das macrossociologias legitimistas, centradas na ideia do "capital" e na sua distribuição desigual, mas podem também ser vistas em uma outra escala, mais micro, quando são levadas a sério as trajetórias individuais particulares, a mobilidade social, os espaços de socialização que fazem os indivíduos diferentes uns dos outros e, mais, os fazem dissonantes. Nenhuma categoria sociológica construída (classe, renda, desigualdade social etc.) explicaria os movimentos e preferências dos indivíduos nos quadros das práticas. Como já se escreveu,

> nem sempre (em todos os espaços e todos os contextos) correspondemos às categorias às quais supostamente pertencemos por portarmos certa renda, escolaridade ou idade. Muitas vezes, apesar de dominarmos o código da legitimidade das práticas, optamos por aquelas menos valorizadas, não reconhecidas, fronteiriças por motivos de companhia no momento da escolha, de situação familiar, de experimentação ou até capricho.[58]

58. Ver Barbosa e Walcsak (Ipea, 2015).

As configurações ideológicas, os interesses e as ofertas institucionais fazem com que os indivíduos relacionem-se com a cultura de formas muito diferenciadas.

O papel do Estado no fortalecimento dos processos de formação de "uma cultura da cultura" é central; afinal, o funcionamento dos mercados deixado a si mesmo pode significar o recrudescimento de desigualdades e exclusões, no caso do legitimismo, e de empobrecimento das condições de desenvolvimento das sociabilidades, das possibilidades de exercício de prazer estético e fruição cultural aberta aos indivíduos, no caso do pluralismo. Portanto, as políticas culturais estariam, por um lado, situadas em relações íntimas e sinérgicas com os processos de universalização ou, simples e diretamente, seriam parte dos processos de reprodução das desigualdades e distinções sociais e, por outro lado, deveriam oferecer condições para as práticas estruturadas e plurais, mesmo que temporárias e de baixo engajamento reflexivo. Assim, o funcionamento do Estado Cultural pode ser interpretado de diferentes maneiras: *i)* seria parte dos processos sociais e institucionalizados de produção da violência simbólica: as ideias gerais, produzidas na direção de concepções republicanas de política cultural, conviveriam com a resultante desigualdade nos acessos e distribuições de recursos culturais (ou capacidades). A direção das ideias gerais não corresponde a ações de construção institucional intensivas o bastante para mudarem a situação das desigualdades de acesso; *ii)* seria parte de políticas cujo ideário republicano e democratizante exige estratégias e ações estruturantes por parte das instituições capazes de formar público e socializá-lo nas formas legítimas de cultura (legitimismo e pluralismo); *iii)* seria parte de processos de uso da cultura como recurso para outros fins e não da institucionalização da cultura como campo. Vários são os objetivos aqui, a exemplo da produção de emprego e renda, mobilização política e coesão social. Aqui os incentivos seriam dados à produção de ações mais difusas – produção criativa de indivíduos (artistas), associações, grupos e coletivos culturais –, sem a preocupação de estruturações de espaços onde os públicos fariam a comunicação com a produção simbólica.

Em nome das ideias gerais de direitos culturais, democratização e democracia cultural, podem-se reproduzir as desigualdades e exclusões conforme sugerido no item *i*. Entretanto, pode-se dizer que as categorias centrais das formas do disposicionalismo traduzem-se em tipos dominantes de ação pública na área cultural. O quadro 3 sintetiza estes tipos relacionados ao item *ii*.

O item *iii* exige outro tipo de política. A cultura é recurso para outros fins. Nesse caso, o que acontece é que a disputa social por recursos públicos envolve dizer que a cultura tem finalidades que não são culturais no sentido do acesso a bens culturais específicos e de natureza estética ou artística, mas se relacionam com a oferta de recursos materiais na forma de trabalho, salário ou transferências

públicas para a produção cultural. Aqui a cultura oferece recursos de coesão social. Evidentemente, essa modalidade também diz respeito à ideia de que a cultura tem usos econômicos e políticos, é feita em nome da cidadania e da democracia cultural. Assim, é possível recusar políticas que fomentem a cultura legítima, aquelas já fomentadas pelos mercados e realizadas por atores culturais bem posicionados no *star system* ou no campo das artes consagradas – ou percebidas socialmente como tal.

QUADRO 3
Tipologia interpretativa e desdobramento em tipos de ação pública

Tipo analítico	Categoria analítica	Interpretação da prática	Tipo de ação pública
Legitimismo (Cultura legítima, capital cultural)	Estruturação de disposições orientadas para a distinção ou para medidas de distância de referenciais legítimos.	Intensidade (frequência) das práticas que correspondem à identidade social dos indivíduos e a sentidos de pertença a grupos (ou campos) sociais específicos.	Escolarização e internalização de disposições duráveis (papel da família e da escola) no processo de formação de públicos e compensação das desigualdades de capital cultural; Políticas culturais e de formação de público baseadas na ideia de pedagogia universalista.
Pluralismo (Múltiplas culturas legítimas)	Disposições estruturadas em processos de multissocialização e multideterminação das práticas.	Os praticantes fazem investimentos diferenciados nas práticas, ativam e desativam disposições, de acordo com as situações e contextos.	Contextos múltiplos e acontecimentos que consideram os múltiplos interesses e motivações dos indivíduos; Políticas culturais que multipliquem as possibilidades de socialização e exposições a bens simbólicos.

Elaboração dos autores.

Pode-se ver que, a partir da concepção de capital cultural, própria do legitimismo, desdobra-se a ideia de que as instituições culturais funcionam de forma a universalizar o acesso, formando públicos com as disposições adequadas para fruir e exercitar a cultura. Evidentemente, aqui se presume a possibilidade de uma pedagogia universalista e a aposta de bens legítimos reconhecidos pelas instituições. A aposta é que basta ofertar o bem cultural de legitimidade indiscutida que o público seria capaz de reconhecê-lo.

O pluralismo em vez de um Estado Cultural passivo, no sentido de que reconhece o que é legítimo e tenta oferecer condições de acesso, propõe a ideia de um Estado ativo, que elaboraria ofertas adequadas às ideologias móveis, aos interesses e aos desejos de sociabilidade dos indivíduos.

Mesmo considerando esses elementos como relativamente contraditórios, podemos fazer uma síntese: *i)* é defensável, a partir do legitimismo, pensar políticas estruturais (institucionalizadas) de formação de públicos, baseadas na ideia de acesso universal. Nesse caso, é necessário pensar redes de equipamentos públicos, na forma de financiamento de equipamentos, processos de fortalecimento institucional e concertação interinstitucional, bem como processos de profissionalização de quadros técnicos; *ii)* a partir do pluralismo, é possível pensar em dotar as instituições de estratégias flexíveis de relacionamento com seus públicos específicos; para isso, são necessárias estratégias de fortalecimento institucional, concertação, formação de agendas comuns entre instituições e, especialmente, de capacidade de

entendimento dos públicos específicos; *iii)* é possível traduzir a política de incentivos a indivíduos, grupos, associações e coletivos culturais dispersos, em políticas públicas estruturadas de animação cultural, em que as ideias de circuitos culturais, redes, programação pactuada, ocupação de espaços, permitam coordenar as ofertas em espaços institucionais isolados ou de ofertantes interdependentes.

Se for o caso de dizer que as instituições pensam, é possível lembrar que elas podem aprender a pensar a partir da heterogeneidade dos públicos e da heterogeneidade de estratégias para ajustamento de oferta de bens simbólicos aos desejos dos públicos. Assim, a atuação estratégica das instituições significa mapear, conhecer, coordenar ações com os públicos e fazer uso criativo do que é oferecido pelos diferentes grupos sociais e artísticos.

4.2 Política pública e tipos de Estado Cultural

A cultura como política setorial encontra na atuação positiva do sistema político (priorização na agenda, recursos financeiros e produção normativa) a sinalização de que é parte socialmente reconhecida e legitimada no quadro das diferentes políticas públicas.

Como conceito central que estrutura essa reflexão sobre política cultural, a concepção de Estado Cultural deve ser clareada. Então temos três formas de Estado Cultural: um Estado Cultural passivo, no sentido de que reconhece o que é legítimo e tenta oferecer condições de acesso e, em outro caso, o Estado Cultural ativo, tentando elaborar ofertas adequadas às ideologias móveis, aos interesses e desejos de sociabilidade dos indivíduos. E um terceiro, em que a cultura é parte de estratégias de ampliação de recursos sociais globais, sem que se anteponha como parte de valores autonomizados. No quadro abaixo, relacionamos os tipos de Estado Cultural com as ideias gerais que estruturam políticas culturais e suas respectivas formas de ação.

QUADRO 4
Tipologias da ação pública

Tipo de Estado Cultural	Ideia geral	Formas de ação
Estado Cultural Passivo	Legitimismo	Infraestrutura cultural universalista focada na ideia de levar a cultura legítima aos públicos; o acesso ao bem público depende de políticas e instituições ofertantes e, em geral, especializadas.
Estado Cultural Ativo	Pluralismo	Instituições culturais focadas no público e nos seus investimentos; o acesso depende de agenciamentos institucionais em relação às possibilidades de ajustamento entre oferta de bens simbólicos e públicos.
Estado Pós-moderno	Politização do cotidiano	Politização do cotidiano e ativismo cultural.

Elaboração do autor.

Nos primeiros dois tipos, o papel das ações e instituições públicas especializadas é central. Em casos em que os mercados e associações civis proveem as sociedades de bens culturais, o poder público regula e normatiza as condições de

realização das atividades. No terceiro, a centralidade da ação cultural desloca-se para a sociedade, que emerge como elemento central de um novo paradigma de política, no qual a ação autônoma é dinamizadora de coletivos, circuitos e redes culturais, sem pressupor uma legitimidade dominante.

Alguns atores afirmam que este novo paradigma orienta um conjunto de ações e posições emancipadoras e potencialmente capazes de transformar o Estado; para outros, esta é uma forma contemporânea da desresponsabilização do Estado, geradora de conjuntos de ações móveis, flexíveis, pontuais e fragmentadas e que, mesmo assim, são ações reconhecidamente transformadoras das vidas de indivíduos, grupos e coletivos. Uma última posição vê na participação da sociedade e no reconhecimento público uma terceira via, a ação é a ação possível em determinado contexto de fragilidade estatal, e que pode vir a fortalecer laços sociais horizontais e mesmo o próprio ator Estado.

No Estado Cultural passivo, presume-se a possibilidade de uma pedagogia universalista e a aposta na existência de bens legítimos reconhecidos pelas instituições. A aposta aqui é a de que basta ofertar o bem cultural de legitimidade indiscutida que o público seria capaz de reconhecê-lo, afinal, a qualidade e a estética do bem cultural impõem-se à percepção universalista. As condições de acesso relacionar-se-iam com a estrutura do capital possuído, entre eles, o cultural, mesmo sendo associado ao econômico e às posições sociais, e redes às quais os indivíduos se ligam. No pluralismo, como foi visto, em vez de um Estado Cultural passivo, concebe-se um Estado Cultural ativo, capaz de produzir ofertas compatíveis com a variedade das visões de mundo, dos interesses e das práticas sociais dos indivíduos aos interesses e desejos de sociabilidade dos indivíduos.

O Estado Cultural pós-moderno exige outro tipo de política cultural, visto que ela é tratada como recurso para outros fins que não aqueles propriamente culturais. O fazer cultural refere-se a tudo o que pode ser realizado em nome do reconhecimento dos atores sociais enquanto sujeitos de direito e cidadãos. Como dissemos, a cultura oferece recursos de coesão social, mais ligados ao mercado, ao Estado ou à sociedade civil. Portanto, caberiam recusas às políticas que fomentem a cultura legítima e a outras que incentivem uma cultura "burocrática" e "bancária" produzida pelas instituições, em nome da cultura viva da sociedade civil e do povo.

Não tomemos as duas formas de Estado como polos semânticos absolutamente opostos ou opções ideológicas excludentes. Por exemplo, é razoável pensar que todos os municípios devem ter uma biblioteca, pelo menos? Em termos típicos, a resposta do Estado passivo seria sim. Sem reduzir a importância da presença de equipamentos culturais, cabe perguntar se não seria mais interessante, em muitos casos, a presença de um tipo de equipamento que estimulasse a leitura em composição com outros tipos de atividade. Além disso, garantir a presença do equipamento não é suficiente. É preciso assegurar recursos (financeiros, humanos etc.) para seu funcionamento

e conceber modelos de gestão. Modelos de governança de equipamentos culturais que envolvem a sociedade civil têm se mostrado bastante promissores. Essa combinação do universalismo da presença de equipamentos somado às características do Estado Cultural passivo seria um exemplo de combinação possível entre as duas concepções, potente do ponto de vista da política cultural.

4.3 Infraestrutura de equipamentos: as cinco formas de equipamentos culturais

Para o Estado Cultural, as instituições referem-se a maneiras coletivas de pensar e agir, a modos de fazer, de saber e, mesmo, de viver, que se organizam em paradigmas. Estes podem ser apreendidos nas normas morais e jurídicas, mas, igualmente, nos sistemas de pensamento, nos sistemas das artes, nos sistemas religiosos, no sistema político, no sistema econômico, na culinária, nas festas, nas celebrações, nas cerimônias cívicas e particulares, nos lazeres, na organização do tempo etc.

Os modos de pensar e agir são instituídos, estabelecidos; com as instituições, relacionamo-nos de maneira mais ou menos intensa, mais ou menos contínua, de forma mais ou menos engajada. Ou seja, a internalização de crenças, de valores e da importância de se ter acesso a certos bens e práticas guarda conteúdos criativos, formativos e reflexivos, que enriquecem as formas de vida e dependem de longos processos de socialização ou relação com as ofertas institucionais. Por outro lado, as instituições têm diferentes padrões de ação e relacionamento com os coletivos culturais, a depender dos domínios de práticas e formas sociais a eles relacionadas.

4.3.1 Instituições especializadas, espaços públicos abertos (a rua e a praça), grupos, materiais e instrumentos tecnológicos e equipamentos domésticos

Os equipamentos culturais referem-se tanto a edificações ligadas a determinadas práticas culturais (bibliotecas, pinacotecas, museus, galerias, cinematecas, videotecas, hemerotecas, arquivos, auditórios, salas de espetáculos, teatros, salas de cinema, patrimônio históricos etc.)[59], quanto aos grupos culturais abrigados naquelas edificações. Também podem ser chamados de equipamentos culturais os instrumentos que tornam operacionais as ações culturais (livros, pinturas, molduras, filmes, câmeras, refletores, projetores, tintas, pincéis etc.).[60] Os espaços públicos abertos podem funcionar como equipamentos culturais (praças e parques) e mesmo os novos recursos tecnológicos consideram-se equipamentos culturais, pois, ou neles se desenvolvem atividades culturais, ou por meio deles são consumidos bens simbólicos (televisão, rádio, computador, internet, celular etc.).

As instituições culturais especializadas têm uma tendência a orientar-se no sentido de levar a cultura àqueles que dela, julga-se, mais precisam. A especialização

59. Reservaremos aos centros culturais um sentido que será explicitado adiante, mesmo sabendo que se refere a instituições que, embora diversas, têm sentidos históricos específicos.
60. (Coelho, 1999, p. 165-166).

pressupõe fortes justificativas a respeito da legitimidade da cultura objetivada em torno de como e quais atividades as instituições devem organizar. Uma olhada rápida para aquelas listadas anteriormente evidencia esta característica monofuncional das instituições culturais especializadas.[61]

Os centros culturais podem ser mais ou menos relacionados com a cultura em sentido legitimista. Em muitos casos, a atuação dos centros culturais implica reforço intencional de ações culturais locais, propondo que elas se relacionem de maneiras criativas com respeito à cultura legítima, à indústria cultural e a outros modos dominantes de cultura, fortalecendo e valorizando assim as diferentes modalidades, formas e interesses sociais alternativos em relação ao próprio fazer cultural, sem deixar, então, de propor ações de transformação e enriquecimento das culturas locais. Assim, as atividades dos centros culturais são transformadoras ao mobilizar processos de aprendizado e pedagogias racionais.

O centro cultural como parte de políticas públicas pode ser relacionado ao papel ou à função mais geral de oferta de condições de produção, acesso e difusão de bens culturais, sem restrições a formas mais ou menos legítimas de arte e cultura. Pode, inclusive, ser multiespecializado, isto é, dispor de recursos para diferentes práticas culturais e para o acesso a diferentes equipamentos de produção cultural. Bibliotecas, pinacotecas, museus etc. poderiam funcionar como centros culturais. Galerias, teatros, videotecas, arquivos etc. podem ser partes mais ou menos interdependentes dos centros culturais ou de complexos culturais.[62]

Retenhamos alguns elementos da função "centro cultural": são equipamentos pluriculturais e multifuncionais, que permitem o acesso a uma pedagogia pluralista, isto é, ao exercício de modos de arte e de sociabilidade comunitárias. Podem ou não ter acervo e relacionar-se com todas as modalidades de produção simbólica (leitura, artes vivas, audiovisual, memória social etc.), portanto, com todas as formas das atividades de arte e cultura.

Os centros culturais são lugares de criação, informação, reflexão e debate. Ali poder-se-ão acessar livros, músicas, instrumentos de produção e criação; então, mais importante de tudo, são as estratégias criativas de formação de públicos em direções que dependerão não apenas do que se considera legítimo,

61. As instituições especializadas têm se reorientado para serem lugares de criatividade, reflexão, informação e formação. As bibliotecas, cinematecas, museus etc. aproximaram-se da ideia de que podem e devem funcionar de maneira o mais próximo possível dos seus públicos e com pedagogias específicas, que levem, não apenas, ao atendimento dos desejos e interesses do público, mas o formem de maneira ativa e relativamente propositiva.

62. Coelho distingue espaço cultural, centro cultural e casas de cultura. Os espaços culturais seriam mantidos pela iniciativa privada. O centro cultural seria mantido pelos poderes públicos, de porte maior, com acervos e equipamentos permanentes, voltados "para um conjunto de atividades que se desenvolvem sincronicamente e oferecem alternativas variadas para seus frequentadores, de modo perene e organizado" (ob. cit., página 168). As casas de cultura podem ser consideradas centros de pequeno porte, localizados nas periferias, com poucos equipamentos e acervo reduzido, voltadas para atividades formativas e reflexivas e ligadas às ações culturais locais. Ligar-se-iam às funções de convivência sociocultural e de produção cultural comunitária (*ibidem*).

mas das dinâmicas, ideologias e interesses do próprio público. De instituições passiva e monolegitimistas, passa-se ao ativismo e ao pluralismo.

QUADRO 5
Estado Cultural e formas institucionais relacionadas

Tipo de Estado Cultural	Relação com as ações culturais	Relação com o território	Formas institucionais
Estado Cultural passivo	Instituições universalistas especializadas	Instituições com atuação abrangente com adscrição de populações.	Instituições públicas especializadas para a produção e distribuição de bens culturais públicos e de forte legitimidade; Instituições públicas, mercados e regulação pública para as mídias e comunicações
Estado Cultural Ativo	Instituições universalistas ajustadas às necessidades dos diferentes públicos e situações culturais	Hierarquização de estratégias, diferentes formas de uso e articulação entre instituições e oferta flexível de serviços e bens simbólicos.	Misto de ações universalistas e focalizadas; Instituições multifuncionais; Instituições com atuação estratégica em função do reconhecimento de múltiplas legitimidades e da pluralidade de interesses dos públicos.
Estado Cultural Pós-moderno	Instituições locais, autônomas, flexíveis, móveis e fragilmente articuladas com instituições universalistas	Cartografias locais e subjetivas.	Associativismo Cultural.

Elaboração do autor.

Na seção seguinte, fazemos uma síntese das possibilidades de planificação, concertação e uso de instrumentos de atuação conjunta entre poder público e sociedade civil.

4.3.2 As estratégias de concertação no uso de recursos institucionais na cultura: sinergias e potencialidades

A cultura converteu-se em instrumento para o desenvolvimento econômico e social, agenciando, potencialmente, ações das várias áreas das políticas públicas,[63] especialmente na configuração e organização da ação nos territórios urbanos. O planejamento cultural contribui para os usos do território urbano, conferindo-lhe sentidos, configurando e distribuindo grupos e recursos sociais nos espaços das cidades, produzindo coletivos, identidades e a própria cidade, real e imaginada, estruturada objetivamente e vivida subjetivamente.

O poder público na área cultural lida com espaços e equipamentos distribuídos no território e é possível a consolidação de modelos de governança que impliquem a ação intencional e planejada no uso daqueles recursos. O uso estratégico da cultura pode passar a significar a reorganização dos modos de apropriação simbólica das cidades, no sentido da equidade, da dinamização cultural, do respeito ao meio ambiente e da cidadania. Para tal, são necessários instrumentos conceituais para a organização da ação. Foram desenvolvidos conceitos para algumas estratégias que são usadas de forma incipiente pelo poder público federal.[64]

63. As transversalidades envolvem diretamente as políticas urbanas, transportes, saúde, educação, segurança e desenvolvimento.
64. Ver *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 22, Ipea, 2014.

a) A primeira forma pode ser chamada de "estratégia de ocupação"; trata-se de uma espécie de contrato de concessão de espaços, por meio do qual o espaço é cedido para que os grupos desenvolvam projetos que atendam a critérios (quantidade e tipo de espetáculos, datas, períodos de ocupação) fixados na parceria. A estratégia de ocupação implica reconhecimento de espaços e equipamentos e racionalização de seu uso no tempo por parte de grupos e pessoas produtoras de cultura.

b) A segunda forma é a "estratégia de criação", na qual o poder público estimula grupos para a valorização e reconhecimento na perspectiva de excelência técnica, originalidade de apresentação, adequação às exigências e aos valores do campo cultural; fazem parte desse tipo de estratégia os estímulos às obras literárias, composições, exposições de artes visuais, trabalhos acadêmicos, eventos da arte popular etc. A estratégia é dotar os grupos de recursos para que depois se movimentem nos espaços de circulação de bens simbólicos.

c) Outro tipo de estratégia – "formação de circuitos" – ocorre quando as ações não se esgotam nos incentivos a produções, mas é necessário que os grupos ofereçam contraprestações, como apresentação gratuita ao público, necessidade de continuidade de trabalhos já realizados, intercâmbio inter-regional de projetos, realização de trajeto de apresentação, entre outras. Em geral, é nesse tipo de estratégia que podemos ver a política cultural baseada em lógica de circuito. Os circuitos ligam os espaços e atores entre si em atividades coordenadas de incentivo à produção, à exposição e à educação de públicos e em diferentes escalas territoriais.

d) A "estratégia de formação" tem por objetivo a realização de eventos, pesquisas e iniciativas que visem à formação do artista, de agentes culturais e públicos. Em geral, trata-se de projetos que pretendem realizar seminários, oficinas, mostras, cursos que se direcionem ao próprio campo cultural. A estratégia de formação, podendo ou não estar acoplada às três primeiras, implica de forma dominante em processos de desenvolvimento de capacidades, aprendizados e educação cultural e estética.

e) A "estratégia das redes" é a forma de estimular as trocas simbólicas e o intercâmbio entre agentes culturais, tendo evidentemente conteúdos de formação. A estratégia de formação das redes implica um número maior de atores, estrutura de governança e processos de pactuação de objetivos mais horizontalizados e abertos. Conjuntos de circuitos formam redes, mas as formas organizacionais das redes deslocam-se do poder público para as associações civis empreendedoras ou solidárias.

f) A "estratégia de circulação" visa à comunicação entre obras, eventos e pessoas com públicos, mas sem a ideia de incentivos específicos à produção. Essa estratégia tem como finalidade permitir as trocas e intercâmbios, reconhecendo a especificidade das ações intencionais e planejadas de circulação de forma a conferir-lhes autonomia em relação à produção e, por consequência, dando maior ênfase à articulação dos mecanismos de difusão e troca.

Como se vê, os conceitos dão orientações para responder à mesma problemática: como formar públicos, como fazer para que a comunicação entre arte e cultura seja potencializada? Dessa forma, os conceitos articulam produção e difusão de bens culturais em estruturas de governança diferenciadas.

Em alguns momentos a organização é sobre a ocupação de espaços culturais, em outro sobre a criação ou reconhecimento, em outro é no circuito, ou seja, na produção e sua comunicação em vários espaços de forma articulada, ou no processo de aprendizado, ou na forma de governança dos circuitos – caso das redes –, e na simples organização da circulação do que foi produzido.

Em todos os casos, pressupõem-se a existência de dinamismos culturais que possam fluir de forma intencional nos espaços institucionalizados. Evidentemente, a configuração de cada uma das estratégias, ou do conjunto, exige uma delimitação mais precisa de cronogramas de aproveitamento dos espaços e de planos de ação que permitam a potencialização da comunicação dos grupos com públicos praticantes em equipamentos próximos, com vocações locais, nacionais ou internacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O funcionamento efetivo da cultura se dá no território, nos diversos contextos locais, que é onde se desenvolvem as ações concretas de política, onde se situam os equipamentos, as instituições etc. Centrais no debate que propomos, os equipamentos culturais tornam possível e podem dinamizar a criação de circuitos culturais, o acesso a práticas culturais e oferecem ocasião para as sociabilidades, sejam relacionadas à cultura ou aos mais simples momentos de encontro.

As instituições culturais podem atuar de forma a maximizar os efeitos simbólicos da produção e dos serviços culturais oferecidos, mas, igualmente, podem atuar no sentido de uso racional dos recursos escassos. Mais do que projetar culturalmente a cidade, com a presença de equipamentos-padrão, é necessário definir um conjunto de princípios e objetivos, prioridades e critérios de atuação.

As várias instituições culturais especializadas têm potencialidades de funcionamento como esfera pública contemporânea, característica de que estamos relacionando os centros culturais. As políticas públicas culturais brasileiras têm um baixo nível de institucionalização. Os equipamentos, em grande parte dos municípios brasileiros,

são inexistentes e, quando estão presentes, funcionam precariamente em relação aos recursos materiais e aos de gestão. Evidentemente, esses argumentos não são fortes para afirmar a desnecessidade de instituições ligadas ao "livro e leitura", à "memória" e à "criatividade artística".

Entretanto, é possível afirmar a necessidade de existência de espaços de atividades capazes de oferecer serviços culturais de forma sistemática e coerente. É interessante constatar a presença de grupos de cultura popular, música (canto coral e religioso, bandas e orquestras, por exemplo), teatro, artesanato, dança, teatro de mamulengos, entre tantos outros, por todo o território nacional. As políticas culturais envolvem planificação, concertação e interdependências entre poder público e sociedade civil, tanto quanto envolvem a avaliação de atividades e de resultados.

Dessa maneira é necessário avaliar o que é relevante em cada localidade em termos das características e necessidades locais e o que é necessário em termos universais. A princípio, seria possível indicar que todos os municípios deveriam ter pelo menos uma biblioteca (o letramento por meio da leitura de livros é um valor caro e central), instituições de memória (algo próximo a museus sociais, que são espaços de lembrança e esquecimento dos processos sociais e culturais locais) e centro cultural (como já vimos, em diferentes modalidades, mas com a característica de serem espaços públicos culturalmente plurais e de funcionalidade múltipla).

No entanto, não é suficiente haver instituições especializadas: elas devem fazer sentido para a população e ter relações com as necessidades da sociedade civil e dos grupos. Também há uma lógica de mercado e outra de atuação do poder público que devem ser consideradas. Diríamos que é necessária uma diversificação da oferta e uma atitude mais ativa do poder público e da sociedade civil em relação às instituições culturais. A animação cultural poderia ser realizada sistematicamente por centros culturais, museus e bibliotecas, mas, para tal, seriam necessárias estruturas institucionais, formação dos profissionais e gestores, bem como a adoção de estruturas adequadas. Na presença de recursos de gestão, pode-se fazer com que as instituições atuem de forma sinérgica.

Para fazer uma síntese, uma primeira possibilidade é pensar na função ativa, culturalmente plural e múltipla dos centros culturais como eixo; depois, é possível imaginar que os equipamentos locais possam ter atuação na forma de animação cultural, ou seja, instituições tradicionais como as bibliotecas, por exemplo, poderiam atuar de maneira criativa nas suas relações com as sociedades locais; finalmente, as instituições culturais de memória deveriam ter papel fundamental no reconhecimento, registro e difusão da memória viva dos grupos e das sociedades locais. Quais seriam os papéis dos níveis federativos na gestão de equipamentos e quais os modelos de governança mais adequados para eles? Questões como essa se colocam como incontornáveis no contexto do SNC e dos planos nacional e locais, quando se

tenta garantir a potência de atuação dos equipamentos culturais. Entretanto, para finalizar, é premente lembrar que qualquer linha estratégica de atuação das instituições culturais pressupõe que a cultura ocupe um lugar menos secundário no caso das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABREU, L.E. **Representação, conselhos e sistema**. Documento parcial e interno de pesquisa, Brasília, Ipea, 2012.

BARBOSA, F.A.S; COUTINHO, E.B. **Políticas Sociais** – acompanhamento e análise, n. 22. Brasília, Ipea, 2014, p. 287.

BARBOSA, F.; ELLERY, H.; MIDLEJ, S. Políticas sociais – acompanhamento e análise. *In*: **A Constituição e a democracia cultural**. Brasília: Ipea, 2009.

BARBOSA, F.A.S.; WALCSAK, I.A. **Práticas culturais dos brasileiros**: o caso do cinema. Ipea, 2015, (circulação restrita).

BRASIL. Secretaria de Políticas Culturais (SPC). **Ministério da Cultura discute proposta de revisão do Plano Nacional de Cultura**. Disponível em: <http://goo.gl/fNXWZE>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. Ministério da Cultura. **Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Brasília: Minc, 2007.

CALABRE, L. (Org.). **Políticas culturais**: olhares e contextos. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2015.

CASSIRER, E. **O mito do Estado**. São Paulo: Códex, 2003.

COELHO, T. **Dicionário crítico de política cultural**, Fapesp/Iluminuras, SP, 1999, p. 165-166.

COSTA, R. V. **Federalismo e organização sistêmica da cultura**: o sistema nacional de cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais. Dissertação (Pós-graduação) – Universidade Fortaleza – Unifor, Fortaleza, 2012.

DELLAGNELO, E. H. L. *et. al*. A construção dos planos estaduais de cultura, uma análise desenvolvida em diferentes estados da federação. *In*: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A.; CALABRE, L. (Orgs.). **Políticas Culturais no governo Dilma**. EDUFBA, Salvador, BA, 2014.

HEINICH, N. **A sociologia da arte**. Edusc, Bauru, SP, 2008, p. 92-93.

KUHN, T. A Estrutura das Revoluções Científicas. Perspectiva: São Paulo, 1996, p. 222.

VARELLA, G. **Plano Nacional de Cultura** – direitos e políticas culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

CAPÍTULO 6

TRABALHO E RENDA

1 APRESENTAÇÃO

A economia brasileira em 2015 passou por um momento delicado e, em termos agregados, os principais indicadores do mercado de trabalho brasileiro evoluíram de forma preocupante no passado recente. No resultado para o terceiro trimestre de 2015, o produto interno bruto (PIB) caiu 4,5% em relação ao mesmo período de 2014, sendo esta a taxa mais negativa em toda a série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), iniciada em 1996.[1] Foi a sexta retração seguida do PIB nesta base de comparação, tornando-se o período recessivo mais longo da história recente do país. Desde que a economia brasileira entrou em recessão, no segundo trimestre de 2014, a queda acumulada do PIB aproxima-se de 6%, também um recorde dos últimos vinte anos. Já em relação à inflação, o índice de preços ao consumidor amplo (IPCA) encerrou outubro com uma taxa de variação, acumulada em doze meses, próxima a 10%, mantendo tendência de aceleração e atingindo o pior resultado desde o final de 2000.

O mercado de trabalho vem sendo duramente afetado por esse quadro de desaquecimento econômico e inflação elevada, além do contexto político marcado por incertezas. O Cadastro Geral do Emprego e Desemprego (Caged) do Ministério do Trabalho (MTE) registrou a perda de quase 1,4 milhão de postos de trabalho entre janeiro e outubro de 2015. A taxa de desemprego medida pela Pesquisa Mensal do Emprego, do IBGE, atingiu 7,9%, em outubro de 2015, com aumento de 3,2 pontos percentuais em relação ao mesmo mês de 2014, e o desemprego medido pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), também do IBGE, chegou a 8,9%, com alta de 2,1 pontos percentuais (p.p.) na mesma comparação.

Este capítulo inicia-se com uma discussão dos possíveis fatores, com destaque para as decisões tomadas no âmbito da chamada Nova Matriz Econômica, que levaram ao quadro atual de queda significativa do nível de atividade e inflação elevada. Nesse contexto, são apresentados os possíveis cenários para o mercado de trabalho brasileiro em um futuro próximo (subseção 2.1). Cenários marcados por iniciativas de política laboral que parecem colaborar relativamente pouco para a superação da crise.

1. Ver *Carta de Conjuntura* do Ipea n. 29, dez. 2015. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

Em seguida, faz-se uma apresentação da conjuntura do mercado de trabalho brasileiro de 2015 com base na Pnad Contínua (subseção 2.2).

A seção 2 deste capítulo trata também de temas concernentes à legislação trabalhista. Um deles trata da Lei nº 13.134, sancionada em junho de 2015, referente à Medida Provisória nº 465 (MP nº 465), a primeira medida provisória do ajuste fiscal sancionada pelo governo da presidente Dilma Rousseff (subseção 2.3). Basicamente, tal medida restringe o acesso a direitos trabalhistas associados ao seguro-desemprego, ao abono salarial e ao seguro-defeso. Outro tema legislativo tratado nessa seção aborda a Lei Complementar nº 150 (LC nº 150), sancionada em 1º de junho de 2015 (subseção 2.4). Até essa data, o emprego doméstico apresentava uma singularidade em sua legislação na medida em que não era regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, mas por lei especial (Lei nº 5.859/1972) e pela Constituição Federal de 1988, alterada pela Emenda Constitucional nº 72 (EC nº 72, de 2 de abril de 2013). Conhecida como a "PEC das domésticas", essa emenda suscitou amplo debate na sociedade, e as mudanças com relação aos direitos das empregadas domésticas foram bastante disseminadas na época. Porém, nem todas as mudanças propostas pela nova legislação tornaram-se efetivas na prática imediatamente após a aprovação da emenda. Com a LC nº 150, os direitos dos trabalhadores domésticos aproximam-se cada vez mais dos demais trabalhadores brasileiros.

Por fim, a seção 2 faz uma análise da Medida Provisória nº 680/2015, com regras para o chamado Plano de Proteção do Emprego (PPE).[2] Em linhas gerais, esse plano é uma tentativa de minimizar as consequências dessa dinâmica negativa, especificamente em termos de desemprego. Sua finalidade é permitir que as empresas reduzam o tempo de trabalho e o salário e, ao mesmo tempo, mantenham os atuais postos de trabalho.

Quanto às principais políticas do MTE, a seção 3 aponta as tendências de financiamento de políticas, além do desempenho recente dos programas de seguro-desemprego, de abono-salarial e de intermediação de mão de obra.

A última seção deste capítulo discute terceirização do trabalho no Brasil. Em particular, faz-se uma análise do projeto de Lei nº 4.330/2004 que, entre as diversas propostas em tramitação no parlamento brasileiro, é a que se encontra mais à frente no processo legislativo. Como será visto, há dúvidas quanto ao projeto ser a melhor opção para definir uma regulação legislativa da terceirização. Provavelmente, mais avaliações de impacto deste fenômeno deveriam ser realizadas, antes de qualquer decisão do parlamento sobre esse projeto de lei.

2. Posteriormente, essa medida provisória foi regulamentada pelo Decreto nº 8.479/2015.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Contexto econômico e perspectivas para o mercado de trabalho

Desde a metade de 2014, a economia brasileira se viu afetada por um clima bastante negativo, que resultou de uma série de fatores. Entre estes, é possível destacar as decisões tomadas no âmbito da denominada Nova Matriz Econômica.

Entre os propósitos dessa matriz, destaca-se a promoção de

> uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, em que se combinam crescimento econômico com redução nas desigualdades sociais [...], especialmente por meio [...] da retomada do papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento e no planejamento de longo prazo (Barbosa e Souza, 2010).

Anunciada publicamente pelo governo ainda no final de 2010 (Barbosa e Souza, 2010; Barbosa, 2011; Mantega, 2012), essa matriz foi constituída por iniciativas como[3]: *i)* no que se refere à política monetária: uma redução acentuada das principais taxas de juros da economia, bem como uma ampla expansão do crédito,[4] para fomentar o consumo das famílias e os investimentos das empresas; *ii)* política cambial: uma desvalorização da taxa de câmbio, levando em conta os salários ponderados pela produtividade do trabalho, com o objetivo de estimular as exportações das empresas industriais; *iii)* política tributária: uma diminuição de tributos, como dos voltados para o consumo de bens (autoveículos, eletrodomésticos etc.), bem como daqueles focados em salários (para financiar a previdência social), para promover o consumo das famílias e os investimentos das empresas; *iv)* política fiscal: um aumento acentuado do gasto estatal, especialmente em infraestrutura (energia, transporte, comunicação, habitação, saneamento etc.),[5] com o intuito de estimular os investimentos das empresas (inclusive das estatais); *v)* política de produção/de comércio: várias iniciativas, referentes a compras públicas, a importações/exportações etc., para apoiar investimentos no desenvolvimento das cadeias de insumos envolvendo empresas industriais (em setores como os de energia e de defesa).

Apesar dos propósitos definidos na concepção dessa matriz econômica, os resultados da sua aplicação mostraram-se muito negativos. Há um debate intenso, entre economistas de vários matizes e filiações, sobre os motivos desse descompasso

3. Saliente-se que o contexto internacional vigente na origem desta matriz caracterizou-se por um ritmo lento da atividade econômica nos países desenvolvidos (com baixa inflação e alto desemprego), bem como por políticas para fomentar esta atividade (em especial, políticas monetárias e fiscais relaxadas e expansivas). Acerca disso, ver Barbosa e Souza (2010); Barbosa (2011).

4. Essa expansão do crédito, em benefício das famílias e das empresas, foi realizada principalmente por bancos estatais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB). Sobre isso, ver Almeida (2014); Barros (2014a); Pessoa (2015).

5. Outros elementos desse gasto estatal também vinham aumentando, como o desembolso na área social (destacando-se as transferências de previdência social e os serviços de educação).

entre os propósitos e os resultados.[6] De qualquer forma, o fato é que esses resultados negativos mostraram-se por inteiro na economia, particularmente após a metade de 2014. Só para citar alguns deles: *i)* problemas com a conta externa (principalmente devido a desequilíbrios no comércio, com importações maiores do que exportações). *ii)* preocupações com a conta fiscal (com gastos estatais maiores do que as receitas fiscais, entre outras coisas);[7] *iii)* dificuldades com o encolhimento dos investimentos (especialmente em relação às empresas estatais, como a Petrobras, a Eletrobras etc.);[8] *iv)* preocupações com a aceleração e a disseminação da inflação (inflação de todos os tipos, incluindo aquela sob o controle direto do governo); *v)* problemas com a contração do consumo das famílias, pela primeira vez em anos (consumo de bens e também de serviços).

Provavelmente, o resultado mais importante de todos esses problemas tem sido a contração econômica no ano em curso. O PIB brasileiro deve ter caído 3,5% no ano de 2015 (Brasil, 2015), na direção oposta da maioria dos países periféricos – incluindo vários da América Latina (FMI, 2015).

Seguindo nessa direção, o mercado de trabalho também tem se contraído. Em termos agregados, os principais indicadores do mercado de trabalho brasileiro apontam um quadro preocupante. Tanto a taxa de desemprego como a taxa de informalidade registram crescimentos expressivos no primeiro semestre de 2015. Em particular, a taxa de desemprego foi pressionada não só por um aumento na participação como também por uma queda no nível de ocupação. Ou seja, do ponto de vista quantitativo, a geração de postos de trabalho diminuiu, bem como a qualidade dos postos tem piorado nos últimos meses, ao menos nas dimensões captadas pela informalidade.

Apesar de a elevação na taxa de desemprego e na informalidade, juntamente com a queda na taxa de ocupação e nos rendimentos médios reais, indicar um quadro delicado por si só, talvez ainda mais preocupante seja a ausência de indícios de reversão nesse contexto. Pelo contrário, a contratação por salários cada vez menores constitui um fator que tende a contribuir para o agravamento no desempenho desse mercado em um futuro próximo.

---

6. Diferentes perspectivas nesse debate são encontradas em Almeida (2013, 2014); Almeida, Lisboa e Pessoa (2015); Barros (2014a, 2014b); Belluzzo (2014, 2015); Canuto e Schellekens (2014); Pessoa (2014, 2015); Romero (2014, 2013); Tavares, Belluzzo, Bielschowsky (2014b); Tavares, Belluzzo, Bresser-Pereira (2014a); Ubide (2015).

7. Aparentemente, esses problemas com a conta fiscal resultaram em adiamento de pagamentos devidos pelo Estado, bem como em problemas na contabilidade do Estado. A propósito, a credibilidade das estatísticas relacionadas a essa contabilidade tem sido questionada por instituições especializadas. Sobre tudo isso, ver: TCU (2015).

8. Nos últimos anos, as empresas estatais sofreram com: *i)* o processo de definição de preços por parte do governo (fixação de preços de petróleo/gás no setor da energia, por exemplo); *ii)* o processo de regulação do governo sobre a produção/comercialização de bens/serviços (novas regras para a produção/distribuição de eletricidade, por exemplo); *iii)* diversos outros problemas, que vêm sendo tratados no âmbito da justiça criminal federal. Sobre isso, ver (Barros, 2014a); (Pessoa, 2015); (Ubide, 2015).

A análise desagregada por diversos segmentos da população também aponta um aspecto preocupante para a reversão desse quadro. A deterioração dos indicadores afeta, sobretudo, os homens e os mais escolarizados. Ambos os segmentos experimentaram quedas relativamente expressivas na taxa de ocupação com consequente aumento de desemprego aliado a aumentos relativamente expressivos também na taxa de informalidade. Dado que esse grupo tende a ter papel relevante na geração da renda familiar, pode haver um reflexo da deterioração no mercado de trabalho para o bem-estar das famílias.

Por outro lado, os trabalhadores acima de 60 anos de idade registraram aumento na taxa de ocupação acompanhado de diminuição na taxa de informalidade. Esse grupo só não registrou uma queda na taxa de desemprego devido a um expressivo aumento na taxa de participação, que também foi observado para as mulheres.

Grosso modo, a reação do governo a esse quadro de contração (ou mesmo deterioração), em termos de políticas laborais, foi marcada essencialmente pela reformulação dos programas do seguro-desemprego e do abono salarial, com a edição da Medida Provisória nº 665/2014 (convertida depois na Lei nº 13.134/2015).

Mas, com isso, o governo estava na verdade tentando mitigar alguns dos problemas da política fiscal. Ou seja, o objetivo do governo não era propriamente resolver os problemas dessas políticas laborais. O objetivo era atenuar os problemas fiscais, que estavam afetando toda a economia, como descrito anteriormente.

Em certa medida, isso explica a natureza das medidas proclamadas pela Lei nº 13.134/2015, destinadas a restringir o acesso dos trabalhadores a esses programas, bem como a proteção que deles obtinham. O propósito do governo era limitar o gasto de recursos que se mostravam bastante escassos, dado o contexto econômico.

Outra parte da reação do governo foi o Programa de Proteção ao Emprego (PPE), por meio do qual esperava amenizar alguns dos aspectos mais negativos desse contexto, como a elevação das taxas de desemprego. Com esse programa, esperava-se que as empresas, em troca de um incentivo fiscal, não desligassem seus trabalhadores, mas sim reduzissem suas jornadas e suas remunerações. Mas, diante da grande dimensão que vem assumindo o fenômeno do desemprego, bem como diante do pequeno volume de incentivo fiscal disponível, é de se questionar o real impacto do PPE no mercado de trabalho.

Enfim, com alguma probabilidade, a resolução dos problemas que vêm afligindo esse mercado no Brasil não virá por meio de iniciativas do governo no âmbito da política laboral. Mas virá, provavelmente, mediante iniciativas na esfera da política econômica, capazes de ampliar o investimento das empresas e, consequentemente, o crescimento do produto. Ganhos reais em termos de ocupação, formalização e remuneração dos trabalhadores devem originar-se daí –

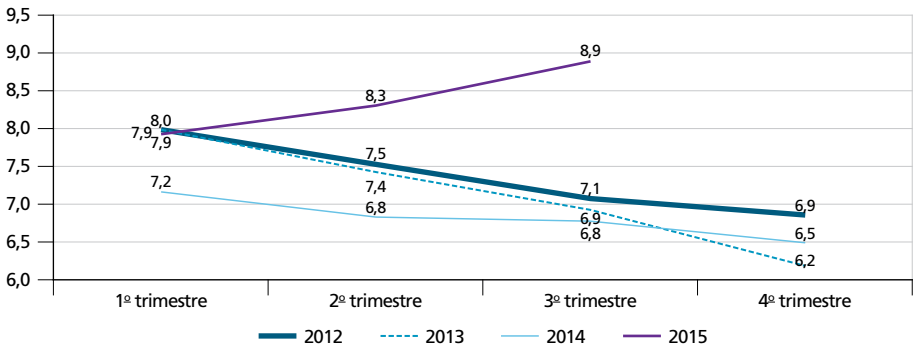
por mais que, nesse momento, dadas as dinâmicas negativas da economia, esses ganhos pareçam muito, muito distantes.

2.2 Conjuntura do mercado de trabalho 2015[9]

Esta análise tem por objetivo avaliar o comportamento do mercado de trabalho brasileiro dos três primeiros trimestres de 2015, com base nos dados da Pnad Contínua/IBGE, procurando referenciá-lo no contexto de seu desempenho nos últimos anos, principalmente os três primeiros trimestres de 2014, de modo a minimizar interferências de ordem sazonal.

A análise a seguir mostra a trajetória da taxa de desemprego para os anos de 2012 a 2015. Entre janeiro e setembro de 2015, a taxa de desemprego apresentou um valor médio de 8,4%, ficando 1,5 p.p. acima do verificado para o mesmo período de 2014, quando registrou 6,9%. Vale destacar o considerável aumento entre o quarto trimestre de 2014, quando a taxa foi de 6,5%, e o terceiro trimestre de 2015, quando a taxa de desemprego atingiu 8,9%. No gráfico 1, é possível notar que a magnitude deste aumento nos três primeiros trimestres de 2015 destoa dos registrados ao longo dos mesmos períodos dos outros anos recentes.

GRÁFICO 1
Taxa de desemprego
(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE e *Boletim de Mercado de Trabalho* do Ipea, n. 58 (2015).

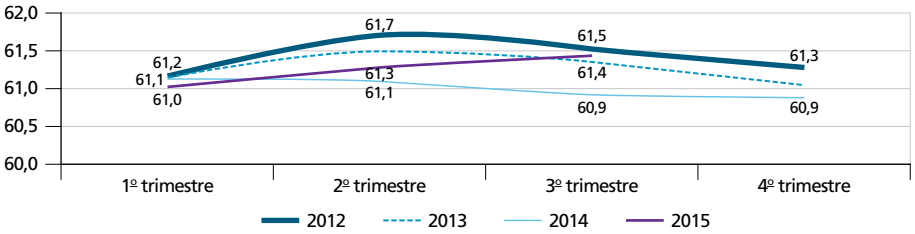
O gráfico 2 ilustra a evolução da taxa de participação (ou taxa de atividade) ao longo dos anos de 2012 a 2015.[10] A média da taxa de atividade para os três primeiros trimestres de 2015 ficou estável em relação ao mesmo período de 2014 (em torno de 61,1%). Nota-se, porém, que essa taxa cresceu de 60,9%, no quarto trimestre de 2014, para 61,4%, no terceiro trimestre de 2015. Esse crescimento

9. Essa seção aproveita o conteúdo do *Boletim de Mercado de Trabalho* do Ipea, n. 58.

10. Taxa de participação (ou taxa de atividade) é o percentual de pessoas acima de 14 anos na força de trabalho na semana de referência da pesquisa em relação às pessoas em idade de trabalhar.

contrasta com uma estabilidade registrada para os primeiros semestres de 2014 e de 2013. Ou seja, houve uma pressão no desemprego vindo pelo lado da oferta de trabalho no primeiro semestre de 2015.

GRÁFICO 2
Taxa de participação
(Em %)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE e *Boletim de Mercado de Trabalho* do Ipea, n. 58 (2015).

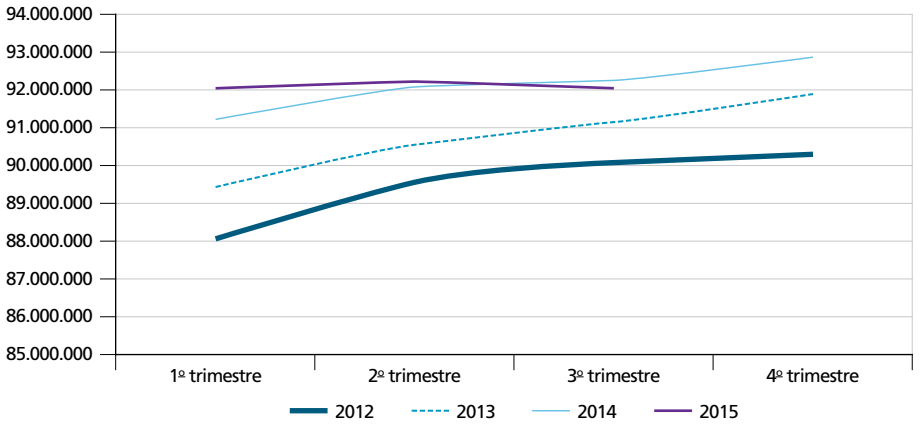
Ao analisar a ocupação nos últimos anos, verifica-se que nos três primeiros trimestres de 2015 a média da população ocupada foi de aproximadamente 92,1 milhões. Esse valor agregado apresentou uma variação de 0,3% em comparação com o mesmo período do ano anterior, o que representa um crescimento de aproximadamente 251 mil postos de trabalho. Por sua vez, a taxa de ocupação, medida pela proporção de ocupados em relação à população em idade de trabalhar (às vezes denotada por PIA), registra uma queda de 1,2% nesse mesmo período, passando de 56,8%, nos três primeiros trimestres de 2014, para um valor médio de 56,1%, no mesmo período de 2015. A evolução trimestral desse indicador entre os anos de 2012 e 2015 é apresentada no gráfico 3. Nele, é possível notar que o nível de ocupação caiu nos três primeiros trimestres de 2015, passando de aproximadamente 92,9 milhões de ocupados, no quarto trimestre de 2014, para 92,1 milhões, no terceiro trimestre de 2015. Já em 2014 e 2013, houve um crescimento para o mesmo período do ano.

Juntando as peças apresentadas até aqui, tivemos um primeiro semestre desse ano com aumento da força de trabalho, mas com diminuição de postos de trabalho. Essa combinação explica o aumento expressivo da taxa de desemprego nesses primeiros nove meses de 2015.

Analisando a evolução da população ocupada por posição na ocupação nos três primeiros trimestres de 2015, em relação ao mesmo período de 2014, o destaque positivo fica por conta dos empregadores e dos ocupados por conta própria que registraram crescimento médio de 8,2% e 4,1%, respectivamente. Já os trabalhadores sem carteira e com carteira assinada apresentaram decréscimo de 1,2% e 2,1%, respectivamente.[11]

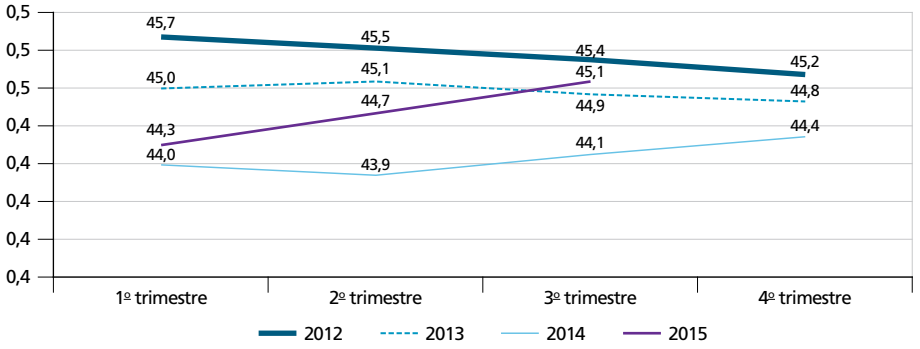
11. Os militares/estatutários tiveram crescimento próximo de 1% no período analisado.

GRÁFICO 3
Número de ocupados
(Em milhares)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE e *Boletim de Mercado de Trabalho* do Ipea, n. 58 (2015).

GRÁFICO 4
Evolução do grau de informalidade
(Em %)



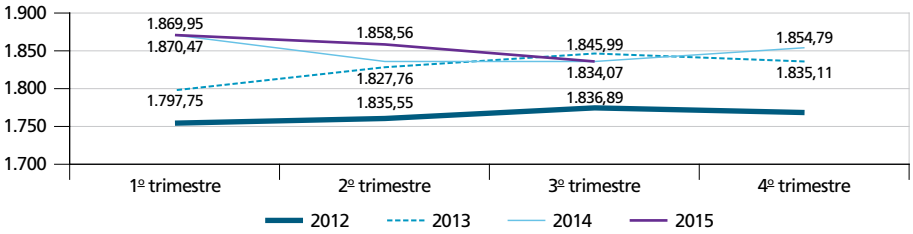
Fonte: Pnad Contínua/IBGE e *Boletim de Mercado de Trabalho* do Ipea, n. 58 (2015).

O contraste entre os resultados dos grupos dos trabalhadores protegidos (com carteira e militares ou funcionários públicos) dos empregadores em relação ao grupo dos empregados sem carteira junto com os trabalhadores conta própria e não remunerados moldam a evolução do grau de informalidade.[12] O gráfico 4 permite dizer que o nível de informalidade médio da população ocupada, nos três primeiros trimestres de 2015, ficou em 44,7%, o que representa um crescimento

12. Grau (ou taxa de informalidade), portanto, define-se como a relação entre os empregados sem carteira, trabalhadores conta própria e não remunerados e o total de ocupados.

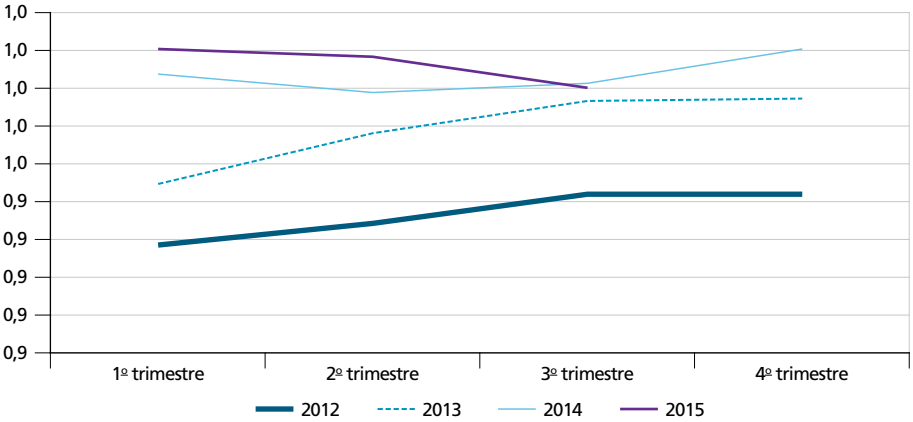
de 0,7 p.p. em relação a 2014. Vale destacar que a taxa em 2015 encontra-se em um patamar superior a 2014 e vem apresentando crescimento desde o 2º semestre de 2014 quando atingiu seu menor valor (43,9%).

GRÁFICO 5
Rendimento médio real habitual no trabalho principal
(Em R$ de maio de 2015)



Fonte: Pnad Contínua/IBGE e *Boletim de Mercado de Trabalho* do Ipea, n. 35 (2015).
Obs.: Corrigido pelo IPCA15.

GRÁFICO 6
Massa salarial
(Base 2º trimestre de 2015 = 100)



Fonte: Pnad Contínua /IBGE e *Boletim de Mercado de Trabalho* do Ipea, edição n. 58 (2015).
Obs.: Corrigido pelo IPCA15.

O rendimento médio real habitualmente recebido registrou um ganho médio de 0,4%, nos três primeiros trimestres de 2015, em comparação ao mesmo período de 2014, ficando em torno de R$ 1.854,19 e registrou, no terceiro trimestre, o valor de 1.834,07, um pouco abaixo do primeiro trimestre de 2015, que foi de 1.869,95 (recuo de 0,7%). No gráfico 5, é possível notar o que rendimento real fecha o terceiro trimestre de 2015 em um valor muito próximo ao registrado no quarto trimestre de 2014 (R$1.836,89).

No gráfico 6, observa-se a evolução da massa salarial de 2012 a 2015.[13] Nele, pode-se notar que o indicador apresenta uma tendência de leve queda nos três primeiros trimestres de 2015. Na comparação entre a média do terceiro trimestre de 2015 com relação ao mesmo período de 2014, nota-se uma estabilidade desse indicador.

Em termos agregados, os principais indicadores do mercado de trabalho brasileiro apontam um quadro preocupante. Tanto a taxa de desemprego como a taxa de informalidade registram crescimentos expressivos no primeiro semestre de 2015. Em particular, a taxa de desemprego foi pressionada não só por um aumento na oferta de trabalho como também por uma queda no nível de ocupação. Ou seja, a geração de postos de trabalho diminuiu, bem como a qualidade dos postos tem piorado nos últimos meses, ao menos nas dimensões captadas pela informalidade.

2.3 Seguro-desemprego, seguro-defeso e abono salarial: as novas regras da Lei nº 13.134/2015

No final de 2014, o governo decidiu reformular os programas do seguro-desemprego e do abono salarial, com a edição da Medida Provisória nº 665/2014 (convertida posteriormente na Lei nº 13.134/2015). Entre outras coisas, com isso, o governo estava tentando mitigar problemas da política fiscal. Ou seja, em alguma medida, o objetivo do governo não era tanto resolver os problemas de eficácia e eficiência do seguro-desemprego e do abono salarial,[14] mas sim atenuar os problemas fiscais, que estavam afetando toda a economia.

Isso ajuda a explicar a natureza das medidas proclamadas pela Lei nº 13.134/2015, destinadas a restringir o acesso dos trabalhadores a esses programas, bem como a proteção que deles obtinham. Note-se que, historicamente, o financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial foi realizado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – que, nos últimos anos, já estava sofrendo de escassez de recursos.[15]

2.3.1 Alguns aspectos da Lei nº 13.134/2015

Com a intenção de reformular o seguro-desemprego e o abono salarial, a Lei nº 13.134/2015 estabeleceu novas regras, a serem observadas pelos trabalhadores que podem se beneficiar desses programas.

Em primeiro lugar, no que diz respeito ao seguro-desemprego (devido aos desempregados involuntários, antes formalmente empregados), pode-se destacar as seguintes regras a seguir.[16]

13. A massa salarial representa a soma de todos os salários pagos aos trabalhadores durante o trimestre.

14. Há diversos problemas que afetam a eficácia e a eficiência do seguro desemprego e do abono salarial. Sobre isso, ver Campos e Chaves, 2014; CUT/Dieese, 2011; Marinho, Balestro e Walter, 2010.

15. Sobre isso, verificar Amorim *et al*, 2012.; Cardoso Jr. e Gonzalez, 2007.

16. Regras que alteram a Lei nº 7.998/1990, que regula os principais aspectos do seguro-desemprego no Brasil.

1) Regras que redefinem o *tempo de trabalho anterior exigido* para acessar o programa:

   a) antes da Lei nº 13.134/2015, os trabalhadores deviam ter seis meses de emprego formal remunerado para se beneficiar do seguro;

   b) depois da lei, eles devem ter: *i)* 12 meses de emprego formal remunerado nos últimos 18 meses, se estão demandando o seguro pela primeira vez; *ii)* nove nos últimos 12 meses, se estão demandando pela segunda vez; *iii)* seis meses, se estão demandando pela terceira vez (ou mais).

2) Regras que redefinem o *número de parcelas mensais pagas* aos trabalhadores elegíveis:

   a) antes da lei, deviam ser pagas aos trabalhadores: *i)* três parcelas, se tivessem trabalhado entre seis e 11 meses nos últimos 36 meses; *ii)* quatro parcelas, se tivessem trabalhado entre 12 e 23 meses; *iii)* cinco parcelas, se tivessem trabalhado mais que 24 meses.

   b) Depois da lei, devem ser pagas aos trabalhadores:

      b.1) Na primeira vez que estão demandando o seguro: *i)* quatro parcelas, se têm entre 12 e 23 meses de trabalho nos últimos 36 meses; *ii)* cinco parcelas, se têm mais que 24 meses;

      b.2) Na segunda vez que estão demandando o seguro: *i)* três parcelas, se têm entre nove e 11 meses de trabalho nos últimos 36 meses; *ii)* quatro parcelas, se têm entre 12 e 23 meses; *iii)* cinco parcelas, se têm mais que 24 meses.

      b.3) Na terceira vez (ou mais) que estão demandando o seguro: *i)* três parcelas, se têm entre seis e 11 meses de trabalho nos últimos 36 meses; *ii)* quatro parcelas, se têm entre 12 e 23 meses; *iii)* cinco parcelas, se têm mais que 24 meses.

Em suma, de acordo com a Lei nº 13.134/2015, para acessar o seguro-desemprego, os trabalhadores têm de seguir regras mais rigorosas. Em particular, em termos do montante de tempo de trabalho anterior ao requerimento. O montante mínimo, no primeiro pedido, é agora de 12 meses (duas vezes o anterior). E só na terceira requisição do seguro é que o montante permanece o mesmo (seis meses).

Em segundo lugar, a respeito do seguro-defeso, modalidade de seguro-desemprego focada em pescadores artesanais (incapazes de subsistirem com base em seu trabalho, durante o período do ano em que a pesca não está autorizada), a Lei nº 13.134/2015 estabeleceu as seguintes regras:[17]

17. Regras que alteram a Lei nº 10.779/2003, que regula os principais aspectos dessa modalidade de seguro desemprego (com foco em pescadores artesanais) no Brasil.

1) Regras sobre *quem são os trabalhadores* elegíveis para o programa:

   a) antes da Lei nº 13.134/2015, não havia restrições para beneficiar trabalhadores envolvidos em atividades de apoio à pesca (atividades como reparação de navios, manutenção de equipamentos de pesca, limpeza de peixes etc.);

   b) depois da lei, os trabalhadores beneficiados são apenas aqueles direta e imediatamente envolvidos em atividades de pesca (excluindo aqueles em atividades de apoio).

2) Regras sobre o *número de parcelas mensais pagas* a trabalhadores elegíveis:

   a) antes da lei, esse número era definido pelo período de restrição da pesca (o período de defeso, em que as espécies não podem ser pescadas);

   b) depois da lei, esse número é restrito para o mesmo número máximo de parcelas pagas aos beneficiários do seguro-desemprego (cinco), independentemente do período de restrição da pesca.

3) Regras sobre a *acumulação de benefícios* pelos trabalhadores elegíveis:

   a) antes da lei, não havia restrições para a acumulação de benefícios relacionados a diferentes espécies de peixes (diferentes defesos);

   b) depois da lei, os trabalhadores podem obter somente um benefício de seguro-defeso, referente a apenas uma espécie de peixe;

   c) antes da lei, não havia restrição à acumulação de benefícios do seguro-defeso e dos programas de transferência condicional de renda (como o bolsa família);

   d) depois da lei, quando os trabalhadores estão recebendo o seguro-defeso, eles não podem receber a transferência de renda ao mesmo tempo (esta última deve ser temporariamente suspensa).

4) Regras sobre a *gestão do programa*:

   a) Antes da lei, a gestão do dia a dia do seguro-defeso era uma incumbência do Ministério do Trabalho (apesar da influência das decisões do Ministério da Pesca, quanto à identificação dos trabalhadores com direito ao seguro).

   b) Depois da lei, essa gestão foi transferida para o Ministério da Previdência Social[18] (que, alegadamente, tem mais capacidades e recursos para implantar e monitorar o programa).

18. Mais especificamente, para o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Em suma, no que diz respeito a esta modalidade de seguro-desemprego, denominada seguro-defeso, a Lei nº 13.134/2015 impôs regras mais rigorosas para os trabalhadores, restringindo seu acesso aos benefícios. Em especial, alguns dos trabalhadores, como os envolvidos em atividades de apoio à pesca (de preparação dos instrumentos de trabalho, de comercialização dos produtos da pesca etc.), foram deixados fora do programa. E mesmo aqueles que permaneceram no programa foram afetados por restrições sobre o número de benefícios (e o número de parcelas).

Em terceiro lugar, no que diz respeito ao abono salarial (devido a trabalhadores de baixa renda, com emprego formal remunerado por pelo menos trinta dias nos últimos doze meses, bem como cadastrados no PIS/Pasep há pelo menos cinco anos),[19] a Lei nº 13.134/2015 definiu as seguintes regras,[20] envolvendo o *montante dos valores pagos* aos trabalhadores elegíveis: *i)* antes da Lei nº 13.134/2015, aos trabalhadores devia ser pago o valor exato de um salário-mínimo; *ii)* depois da lei, o valor a ser pago tem valor variável, proporcional ao número de meses trabalhados nos últimos doze meses – atingindo o máximo de um salário-mínimo.

Enfim, a respeito do abono salarial, a Lei nº 13.134/2015 não alterou as regras de acesso ao programa. No entanto, as regras que definem os valores a serem pagos aos trabalhadores foram modificadas, frequentemente reduzindo tais valores (tendo em conta que, no mercado de trabalho brasileiro, é bastante comum os trabalhadores não completarem um ano de emprego formal remunerado).

Um resumo das regras estabelecidas pela Lei nº 13.134/2015 (com outras modificações, além das anteriormente descritas) pode ser encontrado mais à frente, nos quadros do anexo deste texto.

2.3.2 O preço pago pela política social

Em meio a numerosos e graves problemas, herdados da "Nova Matriz Econômica", a economia brasileira passou a desacelerar e mesmo a se contrair – algo que é particularmente evidente no ano de 2015, quando se espera a contração de algo como 3,5% no PIB.[21]

Como parte disso, o mercado de trabalho também desacelerou e passou a se contrair, como é possível perceber na dinâmica da ocupação, do desemprego e do rendimento do trabalho – todas as variáveis com uma dinâmica bastante negativa no ano corrente.

Nesse contexto, o governo decidiu reformar dois dos principais programas entre as políticas laborais brasileiras: o seguro-desemprego e o abono salarial.

19. Sobre o PIS/Pasep, ver Amorim *et al.*, 2012.
20. Regras que alteram a Lei nº 7.998/1990, que regula os principais aspectos do abono salarial no Brasil.
21. Sobre isso, verificar BCB (2015).

Ao que parece, a razão dessa reforma não foi qualquer ineficácia ou ineficiência atribuída a esses programas, mas apenas o seu dispêndio fiscal – é por conta disso que a Lei nº 13.134/2015 impôs as regras anteriormente examinadas.

Aparentemente, o principal objetivo desta lei foi restringir o acesso dos trabalhadores ao seguro-desemprego e ao abono salarial, bem como reduzir o montante de dispêndios com esses programas. Em outras palavras, o objetivo principal foi reduzir os gastos estatais, relacionados com este tipo de proteção dos trabalhadores.

De qualquer forma, essa é provavelmente uma das principais contradições da Lei nº 13.134/2015: no exato momento em que os trabalhadores mais demandam proteção contra o aumento do desemprego e contra a queda do rendimento, o governo decidiu dificultar o acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial, os principais programas em meio às políticas laborais brasileiras.

Com certeza, essa decisão não foi gratuita ou desarrazoada. Diante dos acontecimentos na economia, já descritos, o governo adotou uma atitude fiscal restritiva – mesmo na área social. Parece que, hoje, a política social brasileira está pagando um preço (especialmente pesado) pelos problemas gerados pela política econômica dos últimos anos.

2.4 Arcabouço institucional do emprego doméstico no Brasil e a Lei Complementar nº 150/2015

Ainda que tenha havido uma série de transformações em seu mercado e na sua configuração ao longo dos últimos anos, o serviço doméstico remunerado continua sendo uma das principais ocupações das mulheres brasileiras.

É caracterizado por uma ocupação de baixa remuneração e formalização e que absorve mulheres de baixa escolaridade e com pouca experiência profissional. A taxa de informalidade é maior entre as empregadas domésticas que são casadas e com filhos (Perry *et al.*, 2007). Há ainda uma imobilidade ocupacional do emprego doméstico. Assim como ter como primeiro emprego o trabalho doméstico aumenta a probabilidade de as trabalhadoras permanecerem nesta mesma ocupação em comparação com quem não começou como doméstica (Saito e Souza, 2008).

Diante de tais características e da representação sociocultural e econômica do emprego doméstico no Brasil, a sanção da Lei Complementar nº 150/2015 torna-se um marco histórico no que diz respeito a políticas públicas.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, não incluiu o emprego doméstico na regulamentação dos direitos trabalhistas.[22] Tal ocupação só foi o objeto

22. O Decreto-Lei nº 3.078, de 1941, foi o primeiro instrumento legal do trabalho doméstico no Brasil. Tal decreto dispôs sobre a locação dos empregados em serviço doméstico, determinando o uso da carteira profissional e aviso prévio de oito dias para vínculos com duração superior a seis meses, além de definir deveres do empregador e do empregado. No entanto, a sua efetiva vigência dependia de regulamentação. Tal fato jamais ocorreu, o que fez com que a categoria ficasse sem um respaldo jurídico de fato (Pinheiro, Gonzalez e Fontoura, 2012 e Fraga, 2010).

de regulamentação em 11 de dezembro de 1972 pela Lei nº 5.859, que tornou obrigatória a assinatura da carteira de trabalho, o direito a férias anuais remuneradas de vinte dias úteis e o acesso obrigatório a benefícios e serviços da previdência social.

Mudanças significativas quanto aos direitos das trabalhadoras domésticas foram introduzidas na Constituição Federal de 1988. Além dos elencados na legislação de 1972, foram assegurados ao emprego doméstico os seguintes direitos no Parágrafo Único do Artigo 7º do texto constitucional: *i*) salário-mínimo; *ii*) irredutibilidade salarial; *iii*) décimo terceiro salário; *iv*) repouso semanal remunerado; *v*) férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais que o salário normal; *vi*) licença maternidade de 120 dias; *vii*) licença paternidade; *viii*) aviso prévio proporcional ao tempo de serviço; e, *ix*) aposentadoria. A partir da Constituição de 1988, foi facultado o acesso do empregado doméstico ao FGTS e ao benefício do seguro-desemprego (Lei nº 10.208, de 23/3/2001).

Entre outras alterações, a Lei nº 11.324/2006 alterou a legislação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) e introduziu a possibilidade de deduzir, do imposto devido, a contribuição paga à Previdência Social pelo empregador doméstico incidente sobre o valor da remuneração do empregado. O objetivo dessa medida era elevar o número de registros em carteira dos empregados domésticos, por meio de uma redução dos custos previdenciários incidentes para o empregador, via dedução no IR.[23] Com o objetivo de se adequar à Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que tratou da eliminação do trabalho infantil, o Decreto nº 6.481, de 2008, proibiu o trabalho doméstico para menores de dezoito anos.

A Emenda Constitucional nº 72 (EC nº 72) foi aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro em 2 de abril de 2013. Essa emenda, que ampliou os direitos trabalhistas das empregadas domésticas, resulta da Proposta de Emenda Constitucional nº 66, de dezembro de 2012, PEC nº 66/2012, que ficou amplamente conhecida como a "PEC das domésticas". A "PEC das Domésticas" suscitou amplo debate na sociedade e as mudanças com relação aos direitos das empregadas domésticas foram bastante disseminadas na época. A redação do Parágrafo Único do Artigo 7º da Constituição de 1988, que reforçava a excepcionalidade do emprego doméstico, foi alterada pela emenda de 2013 para incluir direitos como a jornada de trabalho definida (em oito horas diárias e 44 horas semanais) e pagamento de horas extras, que passaram a valer com a publicação da emenda. Porém, nem todas as mudanças propostas pela nova legislação tornaram-se efetivas na prática imediatamente após

23. Com essa lei, as férias passaram a ser de 30 dias corridos, em vez de vinte dias úteis, ficou vedado ao empregador doméstico efetuar descontos no salário do empregado por fornecimento de alimentação, vestuário, higiene e moradia, além de ficar prevista estabilidade no emprego até o quinto mês após o parto. Theodoro e Scorzafave (2011) chamam a atenção que este último aspecto poderia diminuir o impacto positivo da lei sobre o nível de formalização, contrabalanceando o efeito da redução dos encargos trabalhistas.

a aprovação da EC nº 72.[24] Sete dos novos direitos contidos na emenda passaram a depender de regulamentação específica. Eram eles: fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS), recebimento de multa em caso de demissão sem justa causa, seguro-desemprego, remuneração superior por trabalho noturno, salário-família, auxílio-creche e pré-escola e seguro contra acidentes de trabalho.[25]

Após dois anos da promulgação da EC nº 72, em 1º de junho de 2015, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei Complementar nº 150 (LC nº 150/2015), que regulamenta a "PEC das Domésticas", regulamentando assim os sete direitos já mencionados.[26] A lei sancionada teve dois vetos, mas que não alteravam a essência do que foi aprovado pelo Congresso.[27] Com a lei, foi instituído o Simples Doméstico, sistema que possibilita o recolhimento unificado dos tributos e do FGTS para os empregadores domésticos.[28]

Ainda que o objetivo da lei tenha sido aproximar os direitos das trabalhadoras domésticas aos dos demais trabalhadores urbanos e rurais no Brasil, não se sabe quais serão os reais efeitos dessa nova legislação sobre os indicadores agregados do mercado de trabalho doméstico e sobre a elevação do bem-estar dessas trabalhadoras. Como esta lei é bastante recente, uma análise precisa de tais efeitos só poderá ser realizada mediante um horizonte intertemporal mais longo, quando as informações disponíveis sobre o emprego doméstico "antes" e "depois" da lei permitirem captar os efeitos dessas mudanças.

A seção 3.2 deste capítulo discute com mais detalhes duas questões importantes sobre a legislação das empregadas domésticas. A primeira delas trata da possibilidade que a LC nº 150/2015 abre para o Codefat regulamentar pontos importantes sobre o seguro-desemprego dos trabalhadores em geral. Por fim, a outra questão trata da elevação significativa do número de segurados da modalidade do trabalhador doméstico em 2014. Mostra-se que essa elevação significativa é possivelmente resultante da EC nº 72.

24. Costa *et al.* (2015) analisam o impacto da EC nº 72 sobre a formalização, a jornada de trabalho e os salários das empregadas domésticas. Os resultados encontrados mostram que a legislação impactou de forma distinta as empregadas domésticas mensalistas e diaristas. Para as mensalistas, observa-se um aumento na formalização e algum indício de redução da jornada de trabalho. No entanto, não se encontra efeito sobre os salários. Para as diaristas, não foi encontrado nenhum efeito. Entretanto, observa-se um aumento na probabilidade de ser diarista, o que poderia estar associado à substituição da empregada mensalista.

25. A seção 3.2 aborda com mais detalhes a questão da obrigatoriedade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

26. É válido mencionar que a Lei nº 12.964 começou a vigorar a partir de agosto de 2014 e prevê cobrança de multas ao empregador doméstico que não assinar a carteira de trabalho do seu empregado.

27. O primeiro veto trata sobre a possibilidade de estender o regime de horas previsto na lei, de 12 horas trabalhadas por 36 de descanso, e o segundo, sobre uma das razões para demissão por justa causa, a violação de fato ou circunstância íntima do empregador ou da família.

28. A ferramenta que viabiliza o recolhimento dessas obrigações (Módulo Empregador Doméstico) ficou disponível a partir de 1º/10/2015 e faz parte do eSocial, projeto do governo federal que visa a unificar o envio de informações pelo empregador em relação aos seus empregados (Disponível em: <http://www.esocial.gov.br>).

2.5 Plano de Proteção ao Emprego: regras impostas pela Medida Provisória nº 680/2015

Como mencionado, desde a metade de 2014, a economia brasileira foi afetada por um clima deletério, relacionado a inúmeros problemas. Um deles tem sido a desaceleração econômica, que provavelmente resultará em uma acentuada contração do PIB em 2015. Na esteira dessa contração, o mercado de trabalho também desacelerou, o que mostra uma dinâmica negativa no que tange ao emprego, ao desemprego e aos rendimentos do trabalho.

Nesse contexto, o governo editou a Medida Provisória nº 680/2015, com regras para o chamado Plano de Proteção do Emprego (PPE).[29] Em linhas gerais, este plano é uma tentativa de minimizar as consequências dessa dinâmica negativa, especificamente em termos de desemprego. Sua finalidade é permitir que as empresas reduzam o tempo de trabalho e o salário e, ao mesmo tempo, mantenham os atuais postos de trabalho.

2.5.1 O mecanismo do PPE

Com este objetivo de preservação dos postos, o PPE pode ser descrito como uma política de trabalho ativa, ao contrário de outras iniciativas, como o seguro-desemprego, que é focado em trabalhadores que perderam os seus postos de trabalho. De qualquer maneira, essa política não é propriamente nova, porque a Constituição de 1988 já havia estabelecido a possibilidade de redução simultânea do tempo de trabalho e do salário.[30] Além disso, vinte anos antes, a Lei nº 4.923/1965 já tinha definido um mecanismo semelhante, a fim de manter postos de trabalho em meio a uma crise econômica.[31]

De acordo com a Medida Provisória nº 680/2015, as empresas que enfrentam dificuldades econômicas são elegíveis para o PPE, sendo autorizadas a reduzir temporariamente o tempo de trabalho de todos os seus trabalhadores (ou parte deles), bem como reduzir proporcionalmente o seu salário, até a porcentagem máxima de 30,0%.[32]

29. Posteriormente, essa medida provisória foi regulamentada pelo Decreto nº 8.479/2015.

30. Constituição Federal, Artigo 7º, incisos VI (São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: VI – irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo') e XIII ('São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: 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).

31. Lei nº 4.923/1965, Artigo 2º (A empresa que, em face de conjuntura econômica, devidamente comprovada, se encontrar em condições que recomendem, transitoriamente, a redução da jornada normal ou do número de dias do trabalho, poderá fazê-lo, mediante prévio acordo com a entidade sindical representativa dos seus empregados, homologado pela Delegacia Regional do Trabalho, por prazo certo, não excedente de 3 (três) meses, prorrogável, nas mesmas condições, se ainda indispensável, e sempre de modo que a redução do salário mensal resultante não seja superior a 25% (vinte e cinco por cento) do salário contratual, respeitado o salário-mínimo regional e reduzidas proporcionalmente a remuneração e as gratificações de gerentes e diretores).

32. Isso não deve resultar em salários com valor inferior ao salário-mínimo nacional.

No entanto, essa redução simultânea tem de ser parte de um acordo coletivo, assinado por empresas e sindicatos, a fim de conter fraudes e outras situações problemáticas.

De acordo com a medida provisória, a redução do tempo de trabalho e do salário pode durar por seis meses, renováveis por outros seis. E, durante esse período, o Estado paga até metade das perdas dos trabalhadores – em outras palavras, até 15,0% do seu salário.[33] Os recursos para isso vêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que historicamente proporciona fundos para o seguro-desemprego. Uma das ideias por trás do PPE é justamente essa: em vez de pagar uma subvenção para os trabalhadores desempregados, é melhor pagar um subsídio para aqueles empregados (apesar dos problemas relacionados com as suas perdas salariais).

Há vários requisitos a serem observados pelas empresas, para que possam aderir ao PPE: *i)* devem ter sido constituídas há pelo menos dois anos; *ii)* têm de apresentar uma situação regular, no que se refere a impostos e contribuições sociais; *iii)* devem estar comprovadamente sob estresse econômico;[34] *iv)* não estão autorizadas a demitir trabalhadores durante e depois do PPE (até quatro meses após);[35] *v)* não podem contratar trabalhadores para desenvolver as atividades daqueles que sofrem com a redução de tempo de trabalho/salário; *vi)* têm de esgotar as férias e as licenças de todos os trabalhadores, antes de reduzir seu tempo de trabalho e seu salário; *vii)* devem chegar a um acordo coletivo com os sindicatos; *viii)* têm de pagar contribuições sociais sobre o montante do salário pago pelo Estado; *ix)* apenas as empresas com o chamado "Indicador Líquido de Emprego" (ILE) inferior a 1,0% podem aderir ao PPE;[36] *xi)* em caso de não observância de todos esses requisitos, elas são obrigadas a devolver o montante do salário pago pelo Estado (acompanhado de uma multa).

2.5.2 Prós e contras do PPE

Com todos esses requisitos a serem observados pelas empresas, o governo provavelmente pretendeu limitar qualquer risco de desvio de recursos públicos com o PPE. Em que pese a intenção governamental, a lista de requisitos é tão extensa que nem todas as empresas podem ser capazes de aderir a essa iniciativa e, como resultado, nem todos os trabalhadores podem ter seus empregos protegidos.[37] As projeções do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sobre o alcance do PPE parecem bastante

33. O valor deste percentual de 15,0% tem de ser limitado a 65,0% do valor máximo pago pelo seguro- desemprego.
34. Informações provando estresse econômico têm de ser enviadas para os sindicatos de trabalhadores com antecedência.
35. Apenas os trabalhadores que sofreram com a redução do salário.
36. O ILE é um indicador com a seguinte fórmula: ([nº admissões nos últimos doze meses – nº demissões nos últimos doze meses]/[nº trabalhadores empregados 13 meses atrás]) * 100,0.
37. Além dos problemas relacionados com o número, há questões relativas aos tipos de empresas capazes de aderir ao PPE. Esta iniciativa é concebida para todas elas ou somente para algumas específicas? Se o último for verdadeiro, o PPE é concebido para pequenas, médias ou grandes empresas? Para empresas industriais, de construção, comerciais ou de serviços? Todas essas questões são colocadas por Zylberstajn, 2015.

modestas, considerando o rápido aumento no desemprego no período recente. De acordo com essas projeções oficiais, essa iniciativa será capaz de proteger os postos de aproximadamente 50 mil trabalhadores, o que representa apenas 3,2% do número de postos de trabalho (assalariados formais) fechados no ano de 2015, segundo o MTE (2016).

De qualquer forma, antes da crítica sobre seu escopo modesto, há uma crítica sobre a própria razão de ser do PPE. Alguns atores laborais afirmam que o objetivo dessa iniciativa é problemático, porque envolve o pagamento de um subsídio público para a redução do tempo de trabalho e do salário. Eles questionam a razão pela qual o Estado deveria "incentivar" as empresas a enfraquecer (ou mesmo 'precarizar') itens relevantes das regulações laborais, especialmente se considerado que o subsídio é pago com os recursos dos trabalhadores (do FAT).[38] Outros atores consideram que não há nenhuma razão para a diminuição salarial promovida pelo PPE, porque as empresas já se beneficiam da diminuição do tempo de trabalho (que gera custos menores, devido ao menor tempo de funcionamento de suas instalações).[39] Finalmente, outros atores afirmam que o PPE é problemático, porque ele surgiu depois de iniciativas como as isenções de contribuições previdenciárias, recentemente implantadas pelo Estado, que beneficiaram empresas sem quaisquer compromissos em relação a seus níveis de emprego.[40]

Em suma, no debate envolvendo os atores laborais, há uma extensa lista de críticas dirigidas ao PPE. No entanto, há outros atores que consideram essa iniciativa relevante, dados os problemas atuais do mercado de trabalho. De acordo com eles, o PPE é inspirado na regulação laboral alemã. A regulação desse país estimula as negociações entre empresas e trabalhadores, com o apoio financeiro do Estado, para reduzir o tempo de trabalho e o salário, em caso de contração econômica. Ao longo dos anos, essa iniciativa foi adotada por outros países em todo o mundo, com resultados satisfatórios – e o mesmo pode, talvez, acontecer no Brasil a partir de agora.[41]

Além disso, esses mesmos atores afirmam que, dados os atuais problemas do mercado de trabalho, o PPE é a melhor opção disponível para os trabalhadores, as empresas e até mesmo para o Estado. Com a redução subsidiada do tempo de trabalho e do salário, os postos de trabalho não são reduzidos. E, para os trabalhadores, isso é importante, porque eles mantêm a maior parte de seus rendimentos. Para as empresas, isso também é relevante, porque elas mantêm os seus trabalhadores, que serão necessários numa futura retomada econômica. Para o Estado, isso também

38. Sobre essa crítica, ver Villaverde, 2015.
39. Sobre essa crítica, ver Anamatra, 2015.
40. Sobre essa crítica, ver Anamatra, 2015. Sobre essa isenção fiscal, ver Ipea, 2014.
41. Sobre isso, ver Pastore, 2012a; 2012b, 2015.

é importante, porque ele continua a arrecadar impostos e contribuições sociais, pagos pelos trabalhadores e pelas empresas.[42]

Enfim, apesar de todos esses argumentos, o PPE parece ser bastante modesto, como uma solução para o desemprego que afeta o mercado de trabalho brasileiro. Hoje em dia, provavelmente, a solução não está no domínio de políticas laborais, mas na esfera das políticas econômicas. Afinal de contas, só com a recuperação da economia como um todo – e, especialmente, com a revitalização dos investimentos – os postos de trabalho voltarão a ser criados no mercado laboral.[43]

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)

Na tabela 1, pode-se observar que o resultado nominal do FAT[44] em 2014, em valores atualizados,[45] foi de cerca de R$ 851,4 milhões, um resultado bem melhor que o déficit de R$ 11,5 bilhões em 2013. As receitas do FAT cresceram quase 23% em termos reais no referido ano, enquanto os gastos com as obrigações do fundo aumentaram apenas 1,8%.

Pelo lado das receitas, esse aumento ocorreu tanto nas receitas primárias quanto nas receitas financeiras e nos repasses do Tesouro Nacional para o fundo. Nos dois primeiros itens, houve uma reversão do crescimento negativo verificado em 2013. No caso das receitas financeiras, a mudança foi causada pela reversão do desempenho negativo das aplicações no extramercado, em 2013, para o padrão positivo dos anos anteriores. Já as receitas primárias cresceram 6,6% em termos reais, o que, embora positivo, está abaixo da taxa média de crescimento do período 2003-2011, de cerca de 9% a.a. É sabido que a Desvinculação de Recursos da União (DRU) – e suas versões anteriores – subtrai recursos do FAT desde 1994 em um montante que chegou a R$ 10,4 bilhões, em 2014. Mas esse problema foi reforçado pelo aumento das desonerações do PIS/Pasep feitas nos últimos anos.[46] Em 2007, as desonerações retiravam cerca de R$ 2,3 bilhões do FAT, o que passou para R$ 5 bilhões, em 2008, e alcançou R$ 11,6 bilhões, em 2014.

42. Outra vantagem do PPE, do ponto de vista do Estado, é que com ele não há necessidade de pagar seguro desemprego para trabalhadores desempregados. Sobre isso, ver Pastore, 2012a; 2012b, 2015.

43. Sobre isso, ver Dedecca, 2015.

44. 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.

45. Nesta seção, o deflator utilizado para calcular os valores reais foi o IPCA.

46. Os dados sobre os recursos perdidos pela desoneração do PIS/Pasep, que serão citados a seguir, foram extraídos do Relatório de Gestão do FAT – 2014.

Por sua vez, os repasses do Tesouro aumentaram 70% em termos reais em 2014, chegando a R$ 11,9 bilhões, o montante mais alto já registrado. Essa quantia foi fundamental para que o FAT pudesse cumprir os compromissos com o pagamento do seguro-desemprego e do abono. Antes disso, chegou a ser considerada a hipótese de se recorrer aos recursos do FAT no BNDES no âmbito do FAT Constitucional.[47]

Pelo lado das obrigações, o resultado veio de um arrefecimento do crescimento real dos gastos com o seguro (6%, em 2014, contra uma média de 9%, nos três anos anteriores) e no abono (1,8%, em 2014, contra um crescimento superior a 10%, nos três anos anteriores). Houve também uma queda dos repasses para o BNDES devido a atrasos. Como foi discutido nas seções anteriores deste capítulo, os programas do seguro-desemprego e do abono foram modificados com vista a reduzir os gastos.

TABELA 1
Entradas e saídas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (2012-2014)
(R$ Milhões)[1]

Orçamento do FAT	2012	2013	2014
Receitas			
1. Receita primária (PIS-Pasep)	42.671,53	40.417,58	43.107,15
2. Receitas Financeiras:	16.293,16	8.820,46	12.695,34
3. Outras Receitas:	6.982,31	7.798,85	14.307,58
3.1 Transferência recursos ordinários Tesouro	5.966,87	7.004,02	11.909,97
3.2 Outras	1.015,44	794,82	2.397,61
Total das entradas (A = 1 + 2 + 3)	**65.947,00**	**57.036,89**	**70.110,07**
Obrigações			
1. Despesas constitucionais:	45.022,81	49.544,19	51.832,55
1.1 Seguro-desemprego	31.119,92	33.946,16	35.955,81
1.2 Abono-salarial	13.902,89	15.598,03	15.876,74
2. Outras despesas:	598,28	528,57	519,51
2.1 Intermediação de mão de obra (Sine)	158,89	124,68	138,69
2.2 Qualificação profissional	65,83	7,04	0,50
2.3 Outras despesas	373,56	396,85	380,32
3. Despesas de capital:			
3.1 Empréstimos ao BNDES: (2)	16.973,66	17.993,69	16.906,77
Total das obrigações (B = 1 + 2 + 3)	**62.594,75**	**68.066,45**	**69.258,82**
Resultado nominal (A – B)	**3.352,26**	**-11.029,56**	**851,24**

Fonte: CGFAT/MTE, Siafi/Sidor (2013-2015).
Elaboração da Disoc/Ipea.
Nota: [1] Valores deflacionados pelo IPCA de 2014.

47. Ver Ata da 124ª Reunião Ordinária do Codefat.

Como visto em várias edições anteriores deste periódico, o aumento dos gastos com o seguro e o abono está restringindo os recursos disponíveis para os programas de geração de emprego e renda – que são repassados por meio de depósitos especiais. Diante disso, mencionou-se na edição anterior deste periódico que, em 2014, o Codefat decidiu, por meio da Resolução nº 727, investir R$ 3,5 bilhões em depósitos especiais no âmbito de programas de geração de emprego e renda, beneficiando as micro e pequenas empresas em detrimento das empresas maiores, dado o maior potencial do primeiro grupo para gerar mais empregos. Mais tarde, foi editada a Resolução nº 734, que aumentou esse montante para R$ 3,6 bilhões. O montante mencionado é o maior desde 2009, ainda que muito abaixo da média 2002-2008 (R$ 9 bilhões, em termos nominais).

Para conseguir isso, no atual contexto de restrições, o Codefat, além de recorrer ao excedente da Reserva Mínima de Liquidez (RML), como é o usual, decidiu antecipar o Reembolso Automático (RA) de recursos dos depósitos especiais que estavam no BNDES alocados no FAT Infraestrutura e no FAT Exportar, programas destinados a empresas maiores, suspendendo os repasses para o primeiro ao longo de 2014 e extinguindo o segundo. Um dos argumentos para sustentar essa decisão foi o exposto no Artigo 9º da Lei nº 8.019/1990 (com redação dada pela Lei nº 8.352/1991), que diz que os depósitos especiais estão disponíveis para "imediata movimentação" por parte do FAT, tese que foi apoiada por um parecer da Advocacia-Geral da União (AGU). Em resposta, o departamento jurídico do BNDES argumentou, em linhas gerais, que a decisão do Conselho contradiz os princípios da boa-fé objetiva, com quebra de confiança entre as partes e abalo da segurança jurídica, uma vez que o Banco tinha a expectativa de continuar aplicando os recursos do FAT no FAT Infraestrutura e no FAT Exportar.[48] No fim, o Codefat aprovou a Resolução nº 734, já mencionada.

Para 2015, o Codefat propôs um novo esforço para tentar impulsionar os programas de geração de emprego e renda aprovando uma Programação de Depósitos Especiais (PDE) no montante total de R$ 3,7 bilhões.[49] Para isso, além de usar o excedente da Reserva Mínima de Liquidez (RML), ele suspendeu definitivamente repasses para o FAT Infraestrutura. A distribuição de recursos aprovada foi: *i)* FAT Fomentar: R$ 1,6 bilhão; *ii)* FAT PNMPO (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado): R$ 260 milhões; *iii)* Pronaf: R$ 600 milhões; d) Proger Urbano[50]: R$ 1,1 bilhão; f) FAT Taxista: R$ 140 milhões.

48. Na edição anterior deste periódico, foi mostrada a distribuição dos recursos aprovados na PDE 2014 entre os programas. A mudança mais importante que houve foi a suspensão do repasse ao FAT Inovacred, executado pela Finep, que não cumpriu alguns requisitos formais para o seu recebimento. Os recursos desse programa foram para o Proger.

49. Ver Ata da 128ª Reunião do Codefat e a Resolução do Codefat nº 740.

50. Dentro do Proger Urbano, em 2015, foram destinados R$1,070 bilhão para o Proger Investimento e R$ 30 milhões para o Proger Exportação. Além disso, o Proger passou a incluir linhas pró setor turismo, fazendo com que o FAT Turismo deixasse de existir como um programa individual.

TABELA 2
Volume e nível de execução orçamentária do MTE em 2013 e 2014, segundo programas e ações selecionados do PPA (2012-2015)
(Em R$)[1]

Programas e ações selecionados – PPA 2012-2015	2013		2014	
	Liquidado*	Nível de execução (%)	Liquidado*	Nível de execução (%)
Ministério do Trabalho e Emprego	*71.245.070.063*	*94,80*	*72.312.690.635*	*93,83*
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	*77.308.953*	*75,50*	*67.735.962*	*80,96*
Fomento e fortalecimento de empreendimento econômicos solidários e suas redes de cooperação	60.401.849	73,40	41.442.156	73,13
Fortalecimento da institucionalização da política nacional de economia solidária	16.907.104	85,89	26.293.806	97,38
Autonomia e emancipação da juventude	*74.172.380*	*52,03*	*9.181.050*	*6,04*
Concessão de auxílio-financeiro	23.409.676	73,80	7.019.800	24,54
Elevação da escolaridade e qualificação profissional – ProJovem Urbano e Campo	50.762.705	45,80	2.161.250	1,75
Trabalho, emprego e renda	*49.897.363.865*	*98,98*	*52.150.872.264*	*99,85*
Bolsa de qualificação profissional para trabalhador com contrato de trabalho suspenso	35.987.662	76,63	56.976.461	94,94
Pagamento do benefício abono salarial	15.598.026.379	99,27	15.876.742.344	100,00
Pagamento do seguro-desemprego	31.858.640.176	100,00	33.462.018.859	100,00
Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal	2.012.947.637	96,56	2.399.659.373	100,00
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico	34.414.794	98,14	33.962.338	83,73
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo	4.169.789	61,61	3.192.086	63,04
Manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do programa do seguro-desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine)	124.675.940	59,87	138.688.345	94,35
Fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho	28.834.786	82,85	24.693.189	84,31
Democratização das relações de trabalho	901.219	51,61	1.244.095	88,86
Produção e difusão de conhecimentos para a promoção de políticas públicas em segurança e saúde no trabalho	4.686.943	93,73	4.691.650	95,75
Cadastros públicos na área de trabalho e emprego	34.116.937	70,59	28.282.792	99,51
Estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho, emprego e renda	6.142.301	34,81	13.278.292	74,50

(Continua)

(Continuação)

Programas e ações selecionados – PPA 2012-2015	2013		2014	
	Liquidado*	Nível de execução (%)	Liquidado*	Nível de execução (%)
Qualificação social e profissional de trabalhadores	7.040.418	5,04	500.000	2,20
Outras ações	146.778.883	69,46	106.942.440	79,76
Outros programas finalísticos	**55.880.404**	**96,00**	**60.379.910**	**97,78**
Programas não finalísticos	**21.140.344.460**	**86,50**	**20.024.521.449**	**81,59**

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira da União/Câmara dos Deputados, 2013 e 2014.
Elaboração da Disoc/Ipea.
Notas: [1] Os valores de 2013 foram deflacionados pelo IPCA de 2014.

Quanto à execução orçamentária de programas e ações selecionados dentro do Ministério do Trabalho e Emprego, sua síntese consta da tabela 2. No caso das obrigações do FAT – seguro e abono –, houve um crescimento nos gastos como um todo. Quando o programa do seguro por modalidade foi examinado, houve continuidade do crescimento, em termos reais, das modalidades "formal" (5%, contra 10% no ano anterior). Por sua vez, outras modalidades do seguro apresentaram mudança de direção na sua taxa de crescimento real: no caso do seguro do pescador artesanal, a queda de 4,7%, em 2013, foi seguida por um crescimento de 19,2%, em 2014; no caso da modalidade "trabalhador doméstico" o aumento de 12,3%, em 2013, foi seguido por uma queda de 1,3%, em 2014. Por fim, os gastos com o seguro-desemprego para o trabalhador libertado da condição de escravo continuaram a sua trajetória de queda de gastos, que ocorreu a uma taxa de 23,4%, em 2014. Alguns destes movimentos no programa do seguro-desemprego serão discutidos mais à frente. No caso do abono, o contínuo crescimento dos gastos continua a ocorrer, ainda que, em 2014, o ritmo tenha caído consideravelmente, como se verá na próxima seção.

Em suma, o que se pode dizer quanto à situação do FAT é que, como se previa, ele está se tornando mais dependente de recursos do Tesouro Nacional e, cada vez mais, está se dirigindo exclusivamente para o pagamento do seguro-desemprego e do abono. Para melhorar isso, está se contando com o fim da DRU e uma reversão no processo de desonerações do PIS/Pasep. Quanto ao primeiro, não será fácil que ocorra. Por sua vez, o segundo cenário parece mais possível.

Outro aspecto importante a se tirar da análise é a tentativa do Codefat de dar um impulso para os programas de geração e renda, concluindo o processo de enxugamento do grande número de programas criados em 2005 e 2006. A interrupção do FAT Infraestrutura simboliza a volta aos objetivos originais dos depósitos especiais quando da criação do Proger em 1994: apoiar micro e pequenas empresas, dado que elas têm menos acesso aos meios de financiamento convencionais e têm maior potencial de geração de empregos. Ao mesmo tempo, os recursos destinados

ao BNDES pelo FAT Constitucional continuarão a ser uma fonte de recursos para incentivar grandes projetos: por exemplo, em 2014, 38% desses recursos foram desembolsados em projetos na área de infraestrutura.

3.2 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

Em 2014, foram gastos cerca de R$ 35,9 bilhões com o pagamento dos benefícios do Programa do Seguro-Desemprego em todas as suas modalidades, um montante cerca de 6% superior em termos reais ao resultado de 2013. Já o número de segurados atendidos pelo programa em todas as suas modalidades passou de cerca de 9,2 milhões, em 2013, para 9,4 milhões, em 2014,[51] com uma taxa de crescimento de 2,7%. Foi um crescimento abaixo da média do período 2005-2013 – de quase 7%.

Esse aumento foi impulsionado pelo crescimento das duas principais modalidades do programa: o seguro-desemprego formal e o seguro-defeso. No primeiro, havia 8,3 milhões de segurados, em 2013, e quase 8,5 milhões, em 2014, enquanto na segunda modalidade havia 811 mil segurados, em 2013, e 874 mil, em 2014, em ambos os casos, verificou-se um aumento abaixo da média recente. Deve-se destacar, por outro lado, que duas modalidades pequenas dentro do programa também cresceram significativamente acima do seu padrão histórico, em 2014: o seguro do trabalhador doméstico e a bolsa-qualificação.

Quanto aos fatores que podem influenciar o número de segurados da modalidade formal, os mais importantes nos últimos anos foram a formalização e o aumento real do salário-mínimo. Porém, principalmente no caso da formalização, esses movimentos estão perdendo força. Por exemplo, o Caged mostrou que o saldo de empregos formais em 2014 caiu de cerca de 730 mil postos para cerca de 152 mil, enquanto essa mesma variável para o período de janeiro a julho de 2015 já está com um resultado negativo de cerca de 547 mil. Um olhar mais detido sobre o resultado de 2015 – comparado ao mesmo período do ano anterior – mostra que, curiosamente, o número de demitidos sem justa causa manteve-se praticamente estável e o número total de desligados caiu 6,4%. Portanto, o grande problema da queda da geração de empregos formais veio da queda de 14,4% no número de admissões. Assim, num contexto de alta rotatividade de mão de obra, a narrativa da geração de empregos formais como causa para o aumento do número de pessoas demitidas com direito ao seguro pode estar sendo interrompida.

É neste contexto macroeconômico e de mercado de trabalho – colocado aqui e na seção anterior – que foi aprovada a Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, que restringe o acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Tal lei é descendente da Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014, já comentada

51. Todos os dados físicos do seguro-desemprego citados nesta seção foram extraídos em agosto de 2015. Já os dados financeiros citados, usaram como fonte os relatórios financeiros do FAT.

anteriormente na seção 2.3 deste capítulo. A Lei nº 13.124 basicamente diferenciou as condições de acesso ao benefício entre a primeira, a segunda e a terceira solicitação. Como resultado, elevou-se o tempo de trabalho no setor formal necessário para se ter acesso ao benefício. No entanto, a mudança determinada pela Lei nº 13.134 ocorreu numa escala menor do que a proposta originalmente trazida pela MP nº 665.

A edição da Medida Provisória nº 665 motivou alguns trabalhos que procuraram medir seu impacto sobre o número de segurados da modalidade formal. Em um deles, Borges e Fernandes (2015), por exemplo, fizeram um exercício em que calcularam que 2,2 milhões de trabalhadores seriam impactados com a mudança nas exigências para requerimento do benefício. Tal montante equivaleria a 26,6% do total de requerentes no ano de 2014. Em outro exercício, os autores calcularam que a referida MP ajudaria a economizar quase R$ 9 bilhões dos gastos com o seguro em 2014, o que coincide com o valor mencionado na edição anterior, como o objetivo de diminuição de gastos com o seguro por parte do governo ao editar a MP nº 665. A aprovação da Lei nº 13.134, obviamente, diminuirá este montante economizado. De qualquer forma, esse tema ainda motivará muitos estudos.

Pelo lado da gestão, a Resolução do Codefat nº 736, de 8 de outubro de 2014, havia determinado que os empregadores seriam obrigados a utilizar o aplicativo "Empregador Web"[52] – que será a nova forma pela qual será providenciado o requerimento do seguro-desemprego, colocando esta tarefa a cargo do empregador – a partir de 31 de março de 2015. Porém, o Codefat depois decidiu, por meio da Resolução nº 742, de 31 de março de 2015, adiar o prazo para o final de 2015, deixando claro que o referido aplicativo será a única forma aceita de se fazer o requerimento do seguro. Ao mesmo tempo, o Conselho resolveu determinar a elaboração de relatórios gerenciais para acompanhar o grau de adesão à ferramenta.

O número de segurados na modalidade "pescador artesanal", depois de ter apresentado uma queda incomum em 2013, voltou a subir em 2014, passando de 811 mil para quase 874 mil. O seguro-defeso continua a ter evidências de fraudes, que vêm sendo investigadas. Por exemplo, o Tribunal de Contas de União (TCU), em 2015, apontou indícios de pagamentos indevidos do benefício, entre janeiro de 2012 e junho de 2013, no valor de R$ 19,5 milhões.

O seguro-defeso, assim como a modalidade formal, também sofreu mudanças nas suas normas, primeiro pela MP nº 665, e depois pela Lei nº 13.134, já comentadas anteriormente. As medidas tomadas para o seguro-defeso podem contribuir para dificultar as fraudes, tocando em aspectos que eram frágeis no que diz respeito ao cadastramento do pescador artesanal, como, por exemplo, a questão de o direito ser extensível a atividades de apoio à pesca e aos familiares do pescador artesanal. De qualquer forma, é fundamental que o esforço de fiscalizar o pagamento do

52. Ver atas das 127ª e 130ª reuniões do Codefat.

seguro do pescador artesanal seja mantido, sob pena de não se conseguir a economia de recursos que se espera.

No que se refere ao seguro-desemprego das trabalhadoras domésticas, o fato mais relevante foi a regulamentação da Emenda Constitucional nº 72/2013 pela Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015, que também tratou da questão do seguro-desemprego dos trabalhadores domésticos.[53] Como já discutido na seção 2.4, uma determinação fundamental da referida lei foi a obrigatoriedade da contribuição do empregador para o FGTS da doméstica. Isto porque na Lei nº 10.208, de 23 de março de 2001, que criou o programa, havia a exigência de apresentação de comprovante de recolhimento do FGTS, sendo que tal recolhimento não era obrigatório para o empregador – aliás, essa exigência não existia no seguro-desemprego formal. Porém, com a nova legislação, essa barreira simplesmente deixou de existir.

A Lei Complementar nº 150 abriu a possibilidade do Codefat regulamentar dois pontos importantes do seguro-desemprego do trabalhador: *i)* o período de trabalho necessário para poder requerer o benefício; e *ii)* o período de carência entre os benefícios.

Para o item *i*, a exigência atual é de um período de 15 meses nos últimos 24 meses, enquanto, para o item *ii*, a carência é de 16 meses (igual ao do seguro-desemprego formal).

As primeiras discussões do Codefat indicam uma tendência de manter essas regras, mas pode ser possível, por exemplo, determinar que o período de trabalho necessário para requerer o seguro seja de doze meses nos últimos dezoito, na primeira solicitação, assim como determinado pela Lei nº 13.134 para o trabalhador formal. Isso diminuiria as diferenças entre os programas para a trabalhadora doméstica e para o empregado formal. Por outro lado, existem diferenças entre os dois programas que não podem ser alteradas diante do expresso pela Lei Complementar nº 150, tais como a fixação do benefício da trabalhadora doméstica em um salário-mínimo e do período de recebimento do seguro em três meses.

Quanto ao número de segurados da modalidade do trabalho doméstico, depois de uma alteração pequena, em 2013, houve um notável crescimento de 14,3%, em 2014, com o referido número chegando a 17.665. Essa foi a maior taxa de crescimento já experimentada pelo programa desde 2003, quando ele ainda estava em implementação. Já o valor pago em benefícios, depois de um crescimento real de 11,6%, em 2013, cresceu apenas 2%, em 2014. Portanto, o aumento de 19% nos gastos com essa modalidade de seguro foi, desta vez, mais puxado pelo aumento do número de segurados. É possível que esse resultado tenha sido causado pelos progressos já trazidos pela EC nº 72 e pela expectativa de sua regulamentação.

53. Uma melhor discussão da regulamentação dos direitos dos trabalhadores domésticos foi feita anteriormente, na seção 2 deste capítulo. Nesta seção, serão tratados apenas os temas concernentes ao seguro-desemprego do trabalhador doméstico.

Agora que esta ocorreu, há uma clara perspectiva de crescimento do número de segurados do programa nos anos seguintes.

Por fim, quanto ao programa do abono salarial, o gasto do FAT com o pagamento do benefício, em 2014, foi de cerca de R$ 15,9 bilhões, o que representou um aumento real de apenas 1,8% em relação a 2013. Essa taxa de crescimento real está bem abaixo da média dos anos anteriores, que é superior a 10%, o que acompanhou o crescimento real menor do salário-mínimo. No exercício de 2014, o abono foi recebido por 22,3 milhões de trabalhadores, um número 4,9% maior do que no ano anterior. No ano financeiro do abono 2013-2014, a taxa de cobertura do benefício foi de 95,03%, praticamente igual à média dos últimos dez anos (95,05%).

O número de trabalhadores com vínculos ativos em 31/12, com base na Rais, que ganham até dois salários-mínimos (um dos critérios para se receber o abono salarial), foi de 26,4 milhões em 2014, contra 26,8 milhões em 2013, ou seja, houve uma queda de 1,6%. Foi a primeira queda neste montante ao longo do período 2002-2014. O resultado para esse mesmo universo, mas entre aqueles que não tinham vínculo ativo em 31/12, foi de cerca de 18,8 milhões, em 2014 e 2013, mas com uma taxa de crescimento ligeiramente negativa de 0,5% – a primeira redução, ainda que ligeira, observada no período 2002-2014. Em ambos os casos, houve um decréscimo da participação do grupo de trabalhadores que ganham até dois salários-mínimos no total de vínculos formais da Rais. Isso reforça a perspectiva de que a desaceleração do crescimento da formalização do mercado de trabalho brasileiro possa repercutir em uma demanda menor pelo abono salarial.

Na edição anterior deste periódico, foi mencionado que a MP nº 665, no tocante ao abono, havia determinado duas grandes mudanças: *i)* a necessidade de que o beneficiário tivesse tido uma atividade remunerada por pelo menos 180 dias ininterruptos, bem acima dos trinta dias consecutivos ou não da regra atual; e *ii)* a determinação de que o valor do benefício fosse proporcional ao número de meses trabalhados no ano, com o valor do salário-mínimo sendo apenas o valor máximo do benefício em vez de ser o valor fixo. Porém, a Lei nº 13.134 manteve apenas a primeira modificação.

Assim, a bancada do governo no Codefat, no momento da votação do cronograma do pagamento do abono para o exercício 2015/2016, propôs que tal pagamento começasse a ocorrer, dependendo do aniversário do beneficiário, no período de julho de 2015 a março de 2016. O objetivo claro dessa proposta foi fazer um ajuste financeiro que reduzissem os gastos com o abono em 2015. Isso porque, embora o exercício financeiro do abono se estenda de julho de um ano a junho do ano seguinte, os benefícios tinham seu pagamento iniciado no mesmo ano do início do exercício. Por exemplo, se o padrão histórico fosse seguido, todos os beneficiários poderiam receber o benefício ainda em 2015.

A proposta do governo ganhou a votação no Codefat, tornando-se a Resolução nº 748, de 2 de julho de 2015. Uma compensação foi que aqueles que começariam a receber o benefício em 2016 o fariam pelo valor do salário-mínimo do referido ano. A bancada dos trabalhadores protestou contra o resultado da votação e tem tentado, ainda sem sucesso, rediscutir a proposta.

3.3 Programas que ofertam serviços: intermediação de mão de obra

Assim como as transferências de seguro-desemprego e abono salarial, os serviços de intermediação e qualificação ocupacional dirigem-se principalmente ao trabalhador em situação de desemprego, involuntário e temporário.[54] Enquanto as transferências asseguram um rendimento que permite a subsistência desse trabalhador, os serviços possibilitam que ele consiga uma nova ocupação.

Os serviços de intermediação, em especial, dedicam-se ao trabalhador que está desempregado por conta da assimetria (ou da insuficiência) de informação, entre quem oferta e quem demanda trabalho no mercado laboral. Ou seja, tais serviços procuram colocar em contato o trabalhador desempregado (que oferta) e as empresas (que demandam trabalho), que não possuem informações uns dos outros (ou as têm em grau insuficiente).

O espaço para a atuação dos serviços de intermediação varia bastante, conforme o ciclo da economia. Em momentos de ciclo de baixa, o mercado laboral conta com poucas vagas de trabalho, deixando pouco espaço para a atuação de tais serviços, que incidem essencialmente sobre o desemprego decorrente da assimetria de informação. Já durante o ciclo de alta da economia, há muitas vagas disponíveis no mercado laboral, abrindo bastante espaço para os serviços de intermediação.

O ciclo experimentado pela economia brasileira nos anos 2000, quando o PIB cresceu a taxas relativamente aceleradas, assim como o número de vagas de trabalho, abriu espaço para esses serviços. Ocorre que tal espaço foi apenas parcialmente aproveitado, devido a problemas de diversas naturezas, descritos sumariamente a seguir.

1) De forma histórica, os trabalhadores desempregados no Brasil tendem a procurar novas ocupações por meios pessoais (indicações de amigos e parentes, contatos diretos com empregadores, i.e.), e não por meios institucionais (agências públicas e privadas de intermediação, i.e.).[55]

54. Os serviços de intermediação que são o foco desta seção são os serviços públicos, organizados em torno do Sine (Sistema Nacional de Emprego), que se dedicam principalmente (ainda que não só) à intermediação do trabalho assalariado registrado (ou seja, à intermediação do emprego formal). O Sine possui uma estrutura colaborativa, envolvendo diversos entes federados (estados e municípios), mas é coordenado e gerido pelo governo federal – mais especificamente, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O Sine possui por volta de 1,6 mil agências públicas, espalhadas por quase todo o território nacional, que são um ponto de articulação de todas as políticas laborais, sejam elas transferências ou serviços. Sobre isso, ver Azeredo, 1998; Barbosa e Moretto, 1998; Cardoso Jr. *et al.*, 2006; Moretto, 2007.

55. Sobre isso, ver Guimarães, 2004.

2) Dentro dos meios institucionais de intermediação, as agências públicas demonstram, historicamente, dificuldades para mapear vagas de trabalho – dificuldades que, por outro lado, não existem para mapear trabalhadores desempregados (principalmente, aqueles de baixa qualificação e baixos rendimentos).[56]

3) As agências públicas apresentam, de maneira histórica, dificuldades para atuar em segmentos de intermediação que contam com a atuação de muitas agências privadas (segmentos em que se destacam os trabalhadores desempregados de média e alta qualificação, bem como de média e a alta renda).[57]

Diante de todos esses problemas, mesmo na década de 2000, quando a economia se expandiu, junto com o número de vagas, os serviços de intermediação encontraram dificuldades para ampliar sua relevância no mercado laboral. As taxas de admissão, que contrastam o número de colocados pela intermediação e o número de admitidos no conjunto do mercado, mantiveram-se, na maior parte do tempo, em torno de apenas 5%.

Isso não significa que os serviços de intermediação não desempenhem um papel relevante junto a segmentos específicos (e mesmo alguns segmentos expressivos) do mercado laboral. Para os trabalhadores com pouca qualificação e pouca renda (insuficiente para pagar por serviços privados), a intermediação realizada pelas agências públicas mostra-se, historicamente, bastante importante. Trata-se de um papel promotor da equidade no mercado laboral, que não deve ser desprezado de maneira alguma.

De toda forma, os dados que constam das tabelas 1 e 2 mostram que a relevância dos serviços de intermediação continua a ser bastante limitada no conjunto do mercado de trabalho. Para o Brasil como um todo, os valores da tabela 2 indicam que as taxas de admissão fixaram-se em níveis inferiores a 5% no período mais recente (inclusive com uma redução entre 2013 e 2014).

Outros aspectos dos serviços de intermediação também podem ser estudados com os dados das tabelas 3 e 4. As taxas de efetividade comparam o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos nesses serviços, situando-se em torno de 13% no período recente (com uma leve redução entre 2013 e 2014). Em outras palavras, somente um sétimo dos trabalhadores que procuram os serviços de intermediação consegue uma colocação.

56. Acerca disso, ver Dieese, 2010; MTE, 2013.
57. Sobre isso, ver Guimarães, 2004.

TABELA 3
Números nacionais e regionais da intermediação pública de trabalho, realizada no âmbito do Sine (2013 e 2014)
(Em números absolutos – mil)

2013	Brasil	N	NE	CO	SE	S
Inscritos	6.055	352	1.090	503	3.067	1.042
Vagas	3.597	106	454	299	2.093	644
Colocados	839	41	222	81	293	202
Admitidos	20.942	870	2.825	1.838	11.044	4.365
2014	Brasil	N	NE	CO	SE	S
Trabalhos inscritos	5.185	317	975	437	2.527	928
Vagas	2.601	110	441	240	1.262	549
Trabalhos colocados	676	36	203	68	177	191
Trabalhos admitidos	19.523	882	2.072	1.480	10.776	4.315

Fonte: MTE/SPPE, 2013 e 2014.
Elaboração dos autores.

TABELA 4
Indicadores nacionais e regionais da intermediação pública de trabalho, realizada no âmbito do Sine (2013 e 2014)
(Em números relativos – %)

2013	Brasil	N	NE	CO	SE	S	Desvio-padrão[4]	Coeficiente de variação[5]
Taxa efetividade[1]	13,9	11,6	20,4	16,1	9,5	19,4	4,2	27,5
Taxa aprov. vagas[2]	23,3	38,6	48,9	27,0	14,0	31,4	11,6	36,4
Taxa admissão[3]	4,0	4,7	7,9	4,4	2,7	4,6	1,7	34,7
2014	Brasil	N	NE	CO	SE	S	Desvio-padrão[4]	Coeficiente de variação[5]
Taxa efetividade[1]	13,0	11,3	20,8	15,6	7,0	20,6	5,4	35,5
Taxa aprov.vagas[2]	26,0	32,7	46,1	28,5	14,0	34,8	10,4	33,3
Taxa admissão[3]	3,5	4,1	9,8	4,6	1,6	4,4	2,7	54,4

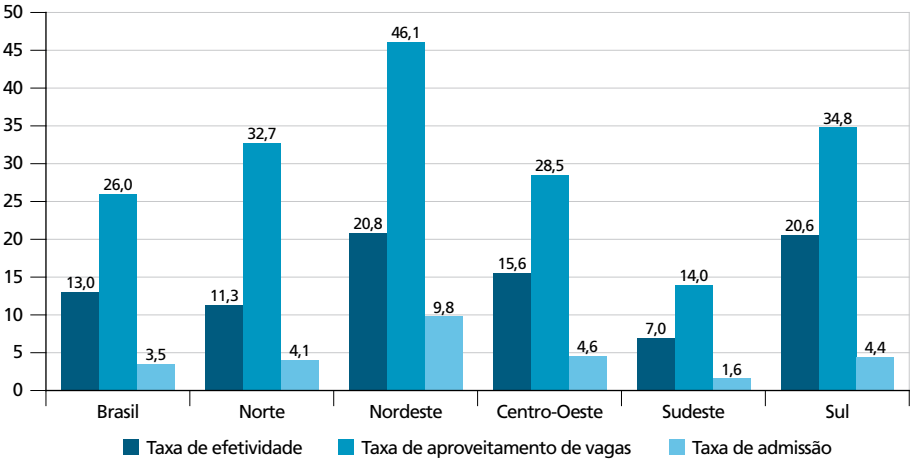
Fonte: MTE/SPPE, 2013 e 2014.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores inscritos.
[2] Razão entre número de trabalhadores colocados e número de vagas captadas.
[3] Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores admitidos (segundo o Caged).
[4] Desvio-padrão: calculado a partir das taxas das regiões N, NE, CO, SE e S.
[5] Coeficiente de variação: calculado a partir das médias das taxas das regiões N, NE, CO, SE e S.

Por sua vez, as taxas de aproveitamento contrastam o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas por esses serviços posicionando-se ao redor de 25% no período recente (ainda que com um leve aumento entre 2013 e 2014). Em outros termos, no Brasil como um todo, apenas um quarto das vagas captadas pelos serviços de intermediação é aproveitada pelos trabalhadores.

Mencione-se que todos esses indicadores dos serviços de intermediação variam bastante, conforme a região considerada para a análise, como pode ser visto com clareza no gráfico 7. Historicamente, o Nordeste destaca-se com os melhores indicadores, ao passo que o Sudeste indica os piores.

Alguns fatores que podem explicar isso já foram aventados pela literatura especializada, incluindo: a dimensão do mercado laboral regional, a organização desse mercado, a segmentação desse mercado, a competição entre agências públicas e privadas e assim por diante (Dieese, 2010; Guimarães, 2004; MTE, 2013; Sabóia e Falvo, 2010; Silva *et al.*, 2013).

GRÁFICO 7
Indicadores nacionais e regionais da intermediação pública de trabalho, realizada no âmbito do Sine (2013)
(Em números relativos – %)



Fonte: MTE/SPPE, 2013.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Taxa de efetividade: razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores inscritos.
[2] Taxa de aproveitamento de vagas: razão entre número de trabalhadores colocados e número de vagas captadas.
[3] Taxa de admissão: razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores admitidos (segundo o Caged).

Em que pese essa variabilidade regional, para o Brasil como um conjunto, permanece o questionamento acerca da importância dos serviços de intermediação no mercado de trabalho. E esse questionamento, que já se fazia presente nos anos 2000 quando o ciclo econômico era de alta, provavelmente, ganhará força nos próximos anos, quando o ciclo sinalizado é de acentuada baixa. Ou seja, o que aguarda os serviços de intermediação, agora que se desenha um ciclo de baixa para a economia brasileira? Se no ciclo de alta o desempenho desses serviços já não foi o melhor, o que esperar de agora em diante?

Como é claro, as respostas para isso estão em aberto. Todavia, provavelmente, as instituições responsáveis pelos serviços (com destaque para o MTE) terão de fortalecer e de aperfeiçoar ainda mais sua atuação, para compensar os problemas adicionais que o ciclo econômico passará a trazer para a intermediação laboral.

Pode-se dizer que essas instituições já vêm fortalecendo e aperfeiçoando tais serviços. Diversas iniciativas destacam-se nesse sentido, como a reorganização da estrutura e do funcionamento do Sine, cujas agências são um ponto de articulação de todas as políticas laborais, sejam elas transferências, sejam elas serviços.

Essa articulação vem sendo reforçada nos anos recentes, de modo que os trabalhadores desempregados (foco comum de todas essas políticas) possam realizar, no mesmo local e ao mesmo tempo, solicitações de transferências e de serviços – destacando-se os de intermediação.

Nessa articulação, vem desempenhando papel-chave o sistema informatizado de dados chamado Mais Emprego, implantado desde 2011 pelo MTE.[58] Esse sistema disponibiliza, para a gestão das transferências e dos serviços, informações atualizadas e unificadas, permitindo uma melhor articulação entre seguro-desemprego, abono salarial, intermediação e qualificação ocupacional.

E outra iniciativa relevante nesse sentido pode vir a ser a implantação do Sistema Único de Trabalho (SUT).[59] Trata-se de sistema de políticas laborais, nacionalmente articulado, mas também descentralizado, custeado e gerido por todos os entes federados, mas sob a coordenação federal (do MTE) e com a participação de trabalhadores e empresas. A depender de como venha a ser implantado, esse sistema pode carrear mais recursos para o fortalecimento e o aperfeiçoamento dos serviços de intermediação.

4 TEMA EM DESTAQUE: TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL – ANÁLISE PRELIMINAR DO PROJETO DE LEI Nº 4.330/2004

A terceirização pode ter impactos importantes no mercado de trabalho brasileiro, especialmente para os trabalhadores. Por isso, é relevante discutir uma regulação desse fenômeno – em especial, uma regulação legislativa (dado que a jurisprudencial está em questão, como se verá adiante).

O Projeto de Lei nº 4.330/2004, aprovado pela Câmara dos Deputados, é apenas uma das propostas em discussão para essa regulação legislativa. No entanto, é a que se encontra mais à frente dentro do processo parlamentar, sendo esta a razão de sua escolha para estudo nesta edição.

58. Para mais informações sobre o Mais Emprego, ver Ipea, 2014a.
59. Para mais informações sobre o SUT, ver Ipea, 2014b.

Como será visto, há dúvidas se Projeto de Lei nº 4.330/2004 é a melhor opção para uma regulação legislativa da terceirização. Provavelmente, mais avaliações de impacto desse fenômeno deveriam ser realizadas, antes de qualquer decisão do parlamento sobre esse projeto de lei.

4.1 O que é terceirização

Um dos possíveis conceitos de terceirização é o que destaca a disjuntiva entre as dimensões jurídicas e econômicas da relação de trabalho. O trabalhador labora para uma empresa (chamada de 'contratante'), mas todos os direitos relacionados ao seu trabalho estão ligados a outra – uma empresa intermediária (denominada "contratada") (Barros, 2006; Delgado, 2006).

No Brasil urbano, desde a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho de 1943), a regulação da relação mais comum de trabalho (a de assalariamento) não prevê esse tipo de disjuntiva. Os direitos do trabalhador são garantidos pela empresa em que ele realmente trabalha. Em outras palavras, contratante e contratada são a mesma empresa nessa relação, que é denominada bilateral.

No entanto, de acordo com a regulação de uma relação terceirizada, esses direitos não são garantidos pela empresa em que o trabalhador realmente labora, mas por uma empresa intermediária. Desse modo, contratante e contratada são empresas diferentes, estabelecendo uma relação trilateral com o trabalhador.

É importante notar que a terceirização pode ocorrer por meio de trabalho assalariado ou por conta própria. No primeiro caso, o trabalhador continua a ser um assalariado, com todos os atributos desse tipo de relação laboral.[60] No segundo caso, o trabalhador encontra-se por conta própria, trabalhando mediante uma variedade de mecanismos (cooperativas, empresas individuais e assim por diante) (Barros, 2006; Delgado, 2006).

Em ambos os casos, a terceirização pode ter variados efeitos no mercado laboral brasileiro, alguns dos quais podem se mostrar bastante negativos. Esses impactos são o principal tema deste texto, que apresenta um breve histórico da terceirização no Brasil, a nova proposta de regulação discutida no parlamento, bem como os seus prós e contras.

60. De acordo com a legislação trabalhista brasileira (enraizada principalmente em torno da CLT), um trabalhador é parte de uma relação de trabalho assalariado quando sua relação com a empresa é pessoal, típica, subordinada e remunerada. De acordo com boa parte da jurisprudência e da literatura jurídica, "pessoal" significa que o trabalhador não pode se fazer substituir sem a aceitação prévia da empresa, porque a relação entre eles é *intuitu personae*. "Típica" (ou "habitual") significa que a atividade do trabalhador integra as atividades normais, regulares, ordinárias da empresa. 'Subordinada' significa que a forma como o trabalhador desenvolve suas atividades é definida pela empresa (e não pelo próprio trabalhador). "Remunerada" significa que o trabalhador desenvolve sua atividade esperando uma contrapartida financeira, monetária (Delgado, 2006).

4.2 Terceirização por meio do trabalho assalariado

Historicamente, a CLT não enfocou qualquer relação trilateral de trabalho, como a que resulta da terceirização. Apesar disso, outras normas surgiram no Brasil desde o final da década de 1960, dedicando atenção a relações trilaterais (Barros, 2006; Delgado, 2006).

Nesse sentido, pode-se mencionar o Decreto nº 200/1967 e a Lei nº 5.645/1970, que estabeleceram que, sempre que possível, as instituições do governo deveriam adquirir os chamados serviços "instrumentais" (não finalísticos) de empresas privadas.[61] Exemplos desses serviços, não relacionados com as finalidades dessas instituições, foram os de limpeza de instalações, transporte de pessoal, manutenção de equipamentos, serviços de segurança e assim por diante.

Assim, no início, a terceirização foi "estimulada" pelo Estado no setor público, estritamente para fornecer serviços instrumentais para instituições governamentais.[62] No entanto, desde meados da década de 1970, o fenômeno disseminou-se bastante, movendo-se do setor público para o privado, o que significou uma grande mudança na sua trajetória.

Com as Leis nº 6.019/1974, nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994, as empresas privadas foram autorizadas a adquirir serviços instrumentais de outras empresas no mercado. A primeira lei referiu-se a serviços temporários de qualquer natureza, ao passo que a segunda e a terceira referiram-se especificamente a serviços permanentes de segurança.

Por isso, a partir dos anos 1970, a terceirização foi "fomentada" pelo Estado não só no setor público, mas também no privado. A esse respeito, é importante sublinhar que o ente estatal não se comportou de maneira uniforme, propriamente falando.

De um lado, os poderes Executivo e Legislativo editaram várias normas que "incentivaram" a terceirização (como as já mencionadas). De outro, o Poder Judiciário e o Ministério Público agiram no sentido contrário, limitando as possibilidades para esse fenômeno (Artur, 2007; Biavaschi, 2013; Campos, 2009).

Em 1986, o TST editou a Súmula nº 256, que, regulamentando essas possibilidades, estabeleceu que a terceirização somente seria permitida nos casos previstos pelas Leis nº 6.019/1974 e nº 7.102/1983.

---

61. A definição de serviços finalísticos *versus* instrumentais sempre foi algo complicado no direito, na jurisprudência e na literatura jurídica. Mesmo documentos oficiais, produzidos pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), enfrentam dificuldades na caracterização desses serviços – a este respeito, verificar (Brasil, 2014). De qualquer forma, uma definição comum e simples é que os serviços finalísticos fazem parte das atividades normais, regulares, comuns e, principalmente, essenciais desenvolvidas pelas empresas, ao passo que os serviços instrumentais não o fazem (Delgado, 2006).

62. As aspas na palavra "estimulada" justificam-se pelo fato de, provavelmente, o Estado brasileiro refletir, com a edição de novas normas sobre a terceirização, posições em conflito nas esferas econômica, social e política – em particular, distintas posições adotadas por representantes dos trabalhadores e dos empresários. O mesmo aplica-se a palavras semelhantes, utilizadas na sequência, como "fomentada", "incentivada" e assim por diante.

Mais tarde, depois de um debate intenso, o mesmo tribunal publicou uma regulação menos estrita. De acordo com a Súmula nº 331/1993, a terceirização seria proibida, exceto: *i)* nos casos definidos pelas Leis nº 6.019/1974, nº 7.102/1983 e nº 8.863/1994; *ii)* nos casos de serviços de limpeza e conservação; *iii)* nos casos de serviços especializados – que deveriam ser apenas instrumentais, realizados sem pessoalidade e subordinação; *iv)* nos casos de serviços instrumentais adquiridos por instituições governamentais.[63]

Em suma, no que diz respeito à terceirização realizada por meio do trabalho assalariado, o Estado brasileiro não se comportou de forma homogênea nas últimas décadas. Por um lado, os poderes Legislativo e Executivo ampliaram as possibilidades de manifestação desse fenômeno; por outro, o Poder Judiciário e o Ministério Público restringiram-nas.

4.3 Terceirização mediante trabalho por conta própria

Como já apontado, além da terceirização por meio do trabalho assalariado, existe uma outra, promovida mediante o trabalho por conta própria. Nesta última, o fenômeno se faz acompanhar de mecanismos como as cooperativas e as empresas individuais.

De acordo com a legislação brasileira, as cooperativas (de trabalho) são organizações compostas por grupos de pessoas, que laboram em atividades tipicamente coletivas. Essas organizações constituídas por trabalhadores começaram a ser regulamentadas no início da década de 1970, pela Lei nº 5.764/1970.

Historicamente, a CLT não se preocupou com as relações de trabalho das cooperativas, porque elas sempre foram concebidas como uma espécie de trabalho por conta própria (ou autônomo). E o foco da CLT, como mencionado antes, sempre esteve sobre as relações de trabalho assalariado (subordinado).

Apesar disso, na metade dos anos 1990, a CLT foi modificada pela Lei nº 8.949/1994, que introduziu um dispositivo estabelecendo que, quaisquer que fossem as atividades desenvolvidas, não haveria vínculo de trabalho assalariado entre as cooperativas e seus trabalhadores, bem como entre esses trabalhadores e as empresas que adquirissem serviços de cooperativas.

Com esse novo dispositivo, estabeleceu-se a presunção legal de que os trabalhadores cooperativados não realizariam trabalho assalariado, mesmo quando presentes os atributos dessa relação laboral (como a pessoalidade, a habitualidade, a

63. Em qualquer um dos casos da Súmula nº 331/1993, há responsabilidade subsidiária do contratante de serviços terceirizados. Em outras palavras, o contratante tem a responsabilidade de arcar com os direitos do trabalhador (ainda que de forma subsidiária), se por acaso o contratado não for capaz de pagar por eles.

subordinação e a onerosidade).[64] E isso fez muita diferença para esses trabalhadores, porque eles tenderam a perder direitos – proteções e garantias – instituídos pela CLT.

Além disso, esse novo dispositivo abriu possibilidades para que as empresas pudessem adquirir todos os serviços cooperados no mercado. E não somente serviços instrumentais, mas também finalísticos, o que representou um problema adicional no debate acerca da terceirização.

Mais além das cooperativas, a terceirização mediante o trabalho por conta própria pode ocorrer com o recurso às empresas individuais. *Grosso modo*, essas empresas são constituídas por um único trabalhador (pessoa física), que se transforma em uma entidade (pessoa jurídica), para oferecer seus serviços no mercado.

As empresas individuais têm uma extensa história na legislação brasileira, mas elas foram claramente "fomentadas" na década de 2000, pelas Leis nº 11.196/2005 e nº 11.442/2007. A primeira norma definiu uma regulação específica para o trabalho denominado "intelectual" – de natureza artística, científica e de comunicação. Já a segunda norma definiu uma regulação para o trabalho realizado por motoristas profissionais, nos transportes rodoviários de carga.

Em certa medida, essas leis estabeleceram a presunção legal, de que os trabalhadores transformados em pessoas jurídicas não contavam com os direitos atribuídos pelo direito do trabalho – em especial, pela CLT. Em vez disso, afirmava-se que suas atividades eram regulamentadas por leis civis e comerciais, o que fez muita diferença para esses trabalhadores em termos de direitos – ou, em outras palavras, em termos de proteções e garantias.

Além disso, como pessoas jurídicas, esses trabalhadores tornaram-se capazes de fornecer quaisquer serviços a outras empresas, instrumentais ou mesmo finalísticos – o que representou, mais uma vez, uma questão polêmica na discussão sobre a terceirização.

Em suma, a respeito de terceirização efetuada por meio do trabalho por conta própria, pode-se dizer que o Estado brasileiro a incentivou ao longo das décadas de 1990 e 2000, principalmente mediante normas emanadas dos poderes Executivo e Legislativo.

No entanto, mais uma vez, o Poder Judiciário e o Ministério Público seguiram pelo caminho oposto, o que reduziu as possibilidades de expansão da terceirização, especialmente daquela que se dava por meio de cooperativas (Artur, 2007; Biavaschi, 2013; Campos, 2009). Isso pôde ser constatado em numerosas ações judiciais, em que os tribunais decidiram pela ilegalidade da terceirização mediante cooperativas e, paralelamente, pelo reconhecimento do vínculo assalariado de trabalho.

64. Presunção legal que, em larga medida, segue no sentido contrário de alguns princípios organizadores do direito laboral, como o da "primazia da realidade". A este respeito, ver Barros (2006), Delgado (2006) e Nascimento (2005).

4.4 Problemas relacionados à regulação da terceirização

Como visto, a terceirização tem uma longa história no mercado de trabalho brasileiro, que remonta ao final da década de 1960. Nas décadas de 1990 e 2000, essa história acelerou bastante, com várias iniciativas normativas "promovendo" a terceirização.

De qualquer maneira, é importante perceber que, atualmente, há alguns problemas de segurança jurídica, envolvendo a regulação da terceirização por meio de iniciativas jurisprudenciais, tal como a Súmula nº 331/1993 do TST.

Esses problemas podem ser notados, por exemplo, no questionamento dessa súmula, que está ocorrendo por meio de ações na cúpula do sistema judicial brasileiro – o Supremo Tribunal Federal (STF) (Ipea, 2012). Entre os aspectos questionados da Súmula nº 331/1993, está a distinção entre os serviços instrumentais e finalísticos – o que é uma questão crucial no debate sobre a terceirização, como já visto.

Até o momento, o STF não demonstrou uma tendência clara de decidir, em tais ações, contra a possibilidade de terceirização de serviços finalísticos. E, se isso realmente prevalecer no julgamento efetuado por esse tribunal, as empresas serão capazes de adquirir quaisquer tipos de serviços no mercado, não apenas instrumentais.

Como isso pode ter diversos impactos no mercado de trabalho, com destaque para os trabalhadores, pode ser realmente importante debater outro tipo de regulação da terceirização no país. Não uma regulação jurisprudencial, com toda a sua incerteza, mas sim uma legislativa, propriamente falando.

4.5 Alguns aspectos do Projeto nº 4.330/2004

Atualmente, há diversas propostas em tramitação no parlamento brasileiro, capazes de definir uma regulação legislativa para a terceirização. Em meio a todas elas, a que se encontra mais à frente no processo legislativo é o Projeto de Lei nº 4.330/2004 – o objeto de interesse deste texto.[65]

Essa proposta é bastante extensa, abrangendo diferentes aspectos da terceirização, o que dificulta a análise de todas as suas regras. Desse modo, o objetivo aqui é apenas abordar as principais regras, bem como verificar em que medida elas podem afetar os trabalhadores ou as empresas (ou mesmo o Estado).

Para começar, o foco do Projeto de Lei nº 4.330/2004 é essencialmente a terceirização que ocorre por meio do trabalho assalariado (e não mediante o trabalho por conta própria). Ademais, o seu foco é a terceirização que se dá no setor privado (deixando o setor público fora do seu alcance).[66] No entanto, é relevante apontar que o projeto inclui em seu bojo as empresas estatais, que são

65. No momento de redação deste artigo, a versão mais recente do Projeto de Lei nº 4.330/2004 estava disponível em: <http://goo.gl/X5mqxB>. Acesso em: jun. 2015.

66. Ver Artigo 1º, parágrafos 1º e 2º, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

algumas das principais empresas da economia brasileira e que já fazem amplo uso do trabalho terceirizado.[67]

Se as empresas contratantes da terceirização podem ser quaisquer (desde que do setor privado da economia), as contratadas só podem ser aquelas especializadas em um serviço singular, com capacidade econômica e qualificação técnica para a prestação de tal serviço.[68] Portanto, há alguns requisitos a serem observados para as empresas contratadas poderem participar da terceirização, o que pode restringir a disseminação desse fenômeno.

De todo modo, definidas as empresas que podem participar de terceirização (contratantes e contratadas), bem como o tipo de trabalhadores (basicamente os trabalhadores assalariados), é hora de examinar como as regras do Projeto de Lei nº 4.330/2004 podem afetar cada lado da relação de trabalho terceirizado.

No que concerne às empresas, a regra mais importante (no âmbito do 'dever-ser' normativo) é provavelmente aquela que admite explicitamente a possibilidade de terceirização de quaisquer tipos de serviços, instrumentais ou finalísticos.[69]

Isso pode ter impactos substanciais no mercado de trabalho brasileiro, porque as empresas serão capazes de terceirizar muitos outros aspectos do seu processo de produção, muito além daqueles admitidos pela Súmula nº 331/1993 do TST.

Essa possibilidade de terceirização de serviços finalísticos é um dos principais temas do debate atualmente realizado – e é o mesmo ponto que foi recentemente questionado em ações no STF, como já descrito (Ipea, 2012).

Por outro lado, no que respeita aos trabalhadores, há vários dispositivos relevantes no Projeto de Lei nº 4.330/2004, a maioria deles (ao menos no âmbito do "dever-ser" normativo) impondo restrições à terceirização:

- não é admitido para as empresas despedir trabalhadores e terceirizar parcelas do processo de produção para eles,[70] pelo menos no período de doze meses após as demissões;[71]

67. A liderança do atual governo solicitou à liderança do parlamento incluir as empresas estatais (que são pessoas jurídicas de direito privado) no âmbito do Projeto de Lei nº 4.330/2004. Para mais detalhes sobre isso, verificar Cunto (2015). Corrobora esta solicitação governamental o pedido da Petrobras, datado de julho de 2015, para integrar a ação judicial em que se discute a terceirização de atividades finalísticas no STF (como *Amicus Curiae*), para defender essa terceirização (pelo que se depreende do pedido, inclusive em atividades finalísticas). Para mais detalhes sobre isso, verificar Petrobras (2015). Por fim, algumas informações atualizadas sobre o peso da terceirização junto às empresas estatais (em particular, junto à Petrobras) podem ser encontradas em Druck (2015) e Pastore e Ueki (2015).

68. Ver Artigo 2º, inciso III, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

69. Ver Artigo 4º, *caput*, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

70. Supondo que os trabalhadores demitidos se transformaram em pessoas jurídicas (cooperativas, empresas individuais e assim por diante).

71. Ver Artigo 2º, § 2º, inciso III, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

- trabalhadores terceirizados só podem ser subordinados às empresas contratadas,[72] e não às contratantes.[73] E os trabalhadores só podem desenvolver as atividades especificamente previstas no contrato de terceirização;[74]
- além disso, a chamada 'subterceirização' não é permitida[75], exceto em situações específicas, previamente estabelecidas em contrato, comunicadas aos sindicatos de trabalhadores etc;[76]
- as empresas contratadas têm de oferecer, antecipadamente, garantias financeiras de que vão cumprir com as obrigações relacionadas ao trabalho, à previdência social e aos tributos;[77]
- as empresas contratantes têm que monitorar continuamente a conformidade das contratadas com essas mesmas obrigações (trabalhistas, previdenciárias e tributárias);[78]
- as empresas contratantes têm responsabilidade solidária quanto às obrigações trabalhistas e previdenciárias das contratadas, mesmo nos casos de subterceirização;[79]
- as empresas contratantes têm de informar os sindicatos de trabalhadores sobre qualquer tipo de terceirização realizada (depois ou mesmo antes da sua realização);[80]
- as empresas contratantes têm que garantir, para os trabalhadores terceirizados, as mesmas condições de trabalho – em relação a: alimentação, transporte, formação, segurança e serviços de saúde no trabalho;[81]
- quando as empresas contratantes e contratadas forem parte de uma mesma categoria econômica,[82] os trabalhadores dessas segundas serão representados pelo mesmo sindicato de trabalhadores das primeiras.[83]

72. "Subordinados" significa, neste caso, serem contratados, controlados e remunerados.

73. Ver Artigo 3ª, § 1ª, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

74. Ver Artigo 11, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

75. Trata-se da situação em que as empresas contratadas repassam, a outras empresas, parcelas dos serviços que lhes foram demandados pelas contratantes.

76. Ver Artigo 3ª, §§ 2º e 3ª, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

77. Ver Artigo 5º, inciso III, bem como o Artigo 5º, § 2º, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

78. Ver Artigo 5º, incisos IV, V e VI, bem como o Artigo 16, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

79. Ver Artigo 15, *caput* e Parágrafo Único, do Projeto de Lei nº 4.330/2004. A discussão envolvendo os dois tipos de responsabilidade em situação de terceirização laboral (responsabilidade solidária *versus* subsidiária) é ampla e antiga. Para mais detalhes sobre isso, verificar Delgado (2006).

80. Ver artigo 7º do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

81. Ver artigo 12, incisos I, II e Parágrafo Único, bem como Artigo 13, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

82. De acordo com a CLT, a sindicalização dos trabalhadores no Brasil deve obedecer a definições econômicas e profissionais. Normalmente, um sindicato pode representar apenas os trabalhadores de uma categoria econômica particular (definida pelo tipo de atividade de sua empresa) e de uma categoria profissional específica (definida pelo tipo de trabalho desenvolvido pelos próprios trabalhadores) (Delgado, 2006).

83. Ver Artigo 8ª do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

Em suma, do ponto de vista dos trabalhadores, essas são as principais regras do Projeto de Lei nº 4.330/2004. E a maioria delas tende a restringir as possibilidades de terceirização, por uma variedade de meios – especialmente, mediante a imposição de controles sobre as empresas contratadas, bem como por meio da imposição de responsabilidades para empresas contratadas e contratantes.

É importante acrescentar que, em qualquer situação, o Projeto de Lei nº 4.330/2004 prevê que, caso a relação de trabalho apresente os atributos de uma relação assalariada ordinária entre trabalhadores terceirizados e empresas contratantes (como a pessoalidade, a habitualidade, a subordinação e a onerosidade), a relação direta entre esses trabalhadores e essas empresas será declarada por qualquer autoridade (como os tribunais de trabalho).[84]

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como afirmado anteriormente, atualmente, no parlamento brasileiro, há várias propostas para instituir uma regulação legislativa para a terceirização. O Projeto de Lei nº 4.330/2004 é apenas uma dessas propostas – provavelmente, a que se encontra mais à frente no processo legislativo.

É esta a melhor opção para regular a terceirização? Há um debate intenso sobre isso, envolvendo principalmente os representantes dos trabalhadores e das empresas. Especificamente do ponto de vista dos trabalhadores, existem diversos aspectos que podem causar muita apreensão.

Em primeiro lugar, há preocupações sobre os *direitos* dos trabalhadores. Seguindo por meio da rede de empresas envolvidas na terceirização, é comum passar de uma grande empresa para outra pequena, de uma empresa bem estruturada para outra menos organizada. Esse simples fato coloca desafios para os direitos dos trabalhadores, pois estes tendem a ser mais extensos e mais fortes em empresas grandes e/ou bem estruturadas (Cardoso e Lage, 2007; Dieese, 2007).

Além disso, seguindo pela cadeia de empresas enredadas na terceirização, via de regra, torna-se mais difícil sindicalizar e mobilizar os trabalhadores. Esse fato coloca desafios adicionais para os direitos dos trabalhadores – especificamente, para aqueles que advêm da negociação coletiva. Tornando-se mais difícil atrair trabalhadores para os sindicatos, bem como mobilizá-los para negociar, esses direitos ficam mais propensos a se retraírem e a se enfraquecerem (Dieese, 2007; Dieese, 2012; Marcelino, 2008).

Em segundo lugar, há preocupações sobre as *garantias* dos trabalhadores. Como mencionado, seguindo pela rede de empresas envolvidas com a terceirização,

84. Exceto para os casos de empresas estatais, porque a Constituição Brasileira determina que essas empresas só podem ter seus trabalhadores contratados por meio de concursos públicos (Delgado, 2006).

geralmente passa-se de uma grande empresa para outra pequena, de uma empresa bem-estruturada para outra menos organizada. E esse fato tem implicações em termos de garantias trabalhistas, porque empresas pequenas e/ou precárias enfrentam mais dificuldades para oferecer garantias para os direitos dos trabalhadores (Cardoso e Lage, de 2007; Dieese, 2007).

Em poucas palavras, devido à lista de ameaças descritas, a terceirização naturalmente provoca apreensão entre os trabalhadores. Alguns dos aspectos mencionados sobre Projeto de Lei nº 4.330/2004 podem talvez amenizar essa preocupação – como aqueles que impõem controles sobre as empresas contratadas, bem como aqueles que impõem responsabilidades para as empresas contratadas e contratantes.

No entanto, talvez seja cedo demais para saber, com antecedência, se outros aspectos do Projeto de Lei nº 4.330/2004 não provocariam ainda mais preocupação em meio aos trabalhadores – como, por exemplo, aquele que permite a terceirização em quaisquer tipos de serviços, instrumentais ou finalísticos.

Provavelmente, estudos adicionais deveriam ser realizados sobre os possíveis impactos da terceirização, antes de qualquer deliberação final do parlamento brasileiro sobre o tema. Afinal de contas, a terceirização pode trazer muitos impactos relevantes para o mercado de trabalho do país, especialmente para os trabalhadores.

QUADRO 1
Problemas nos estudos empíricos sobre a terceirização

Na última década, poucas avaliações de impacto sobre a terceirização foram realizadas no Brasil. E as poucas efetuadas apresentaram uma variedade de problemas. Entre outros, é possível mencionar os seguintes: *i)* dados insuficientes (especialmente no que se refere a dados quantitativos); *ii)* estimativas indiretas de trabalhadores terceirizados (não há estimativas diretas); *iii)* múltiplos vieses de análise (de seleção e de comparação).

Infelizmente, todos esses problemas metodológicos afetaram a qualidade das avaliações produzidas sobre a terceirização – como é possível verificar em Dieese/CUT (2011), por exemplo. E, sem avaliações qualificadas, é difícil manter aberto o debate sobre a terceirização no Brasil. É por isso que novos estudos deveriam ser realizados, antes de qualquer deliberação legislativa sobre o Projeto de Lei nº 4.330/2004.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. **Precisamos de um modelo econômico brasileiro?** Desenvolvimento local, política econômica e crescimento, 18 nov. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/o0vo6m>. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. **A nova matriz econômica falhou.** Desenvolvimento Local, Política Econômica e Crescimento, 4 maio 2014. Disponível em: <https://goo.gl/xy0Vmm>. Acesso em: 14 jul. 2015.

ALMEIDA, M.; LISBOA, M. B.; PESSOA, S. O ajuste inevitável: ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido, jul. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/xy0Vmm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

AMORIM, B. *et al.* Fundo de Amparo ao Trabalhador: uma solução de financiamento esgotada? *In*: **Brasil em desenvolvimento 2011:** Estado, planejamento e políticas públicas. 1. Ed. Brasília: Ipea, 2012. V. 2, p. 241-283.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO – ANAMATRA. **Nota Pública da Anamatra sobre o Programa de Proteção ao Emprego**. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/sr5DSz>. Acesso em: 27 jul. 2015.

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. 1. Ed. São Paulo: Abet, 1998.

ARTUR, K. **O TST frente à terceirização**. São Carlos: UFSCar, 2007.

BARBOSA, N. Modelo de desenvolvimento do Brasil: oportunidades e desafios. *In*: SEMINÁRIO A CRISE NO CAPITALISMO E O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL, Rio de Janeiro, 28 nov. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/ftWg3M>. Acesso em: 22 jul. 2015

BARROS, A. M. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.

BARBOSA, A. F.; MORETTO, A. J. **Políticas de emprego e proteção social**. 1. Ed. São Paulo: Abet, 1998.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: **Brasil**: entre o passado e o futuro. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 200.

BARROS, J. R. M. DE. Lento, seguro e gradual. **O Estado de São Paulo**, 22 jan. 2014a.

_____. Política macro e competitividade. **O Estado de São Paulo**, 27 jun. 2014b.

BELLUZZO, L. G. Os poderes nos ministérios. **Carta Capital**, 1º dez. 2014.

_____. Dickens e as metas de inflação. **Carta Capital**, 1º jul. 2015.

BIAVASCHI, M. O capitalismo contemporâneo e as novas formas de contratação da força de trabalho: a terceirização. *In*: KREIN, J. D. *Et al.* (Orgs.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013, p.141-166.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Focus**: relatório de mercado. Brasília: BCB, 4 dez. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/Hpc2ME>. Acesso em: 17 ago. 2016.

_____. Lei nº 8.287/1991, de 20 de dezembro de 1991. Estabelece e consolida critérios para a concessão do Seguro-Desemprego aos pescadores artesanais durante

os períodos de defeso, instituído pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <goo.gl/1VvNZt>. Acesso em: 17 ago. 2016.

_____. Lei nº 10.779/2003, de 25 de novembro de 2003.

_____. Lei nº 11.959/2009, de 29 de junho de 2009.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução Codefat nº 468/2005**, de 21 de dezembro de 2005. Disponível em: <goo.gl/1VvNZt>. Acesso em:

_____. **Resolução Codefat nº 657/2010**, de 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <goo.gl/5n3kIe>. Acesso em:

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Sistema Seguro Desemprego. **Instrução Normativa nº 1/2011**, de 27 de dezembro de 2011.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Ofício TST.GP nº 1.228/2014**. Brasília: TST, 30 dez. 2014. Disponível em: < goo.gl/KOikgO>. Acesso em: 17 jun. 2015.

CAMPOS, A. **Novos aspectos da regulação do trabalho no Brasil**: qual o papel do Estado? Brasília: Ipea, 2009.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. **Seguro-defeso**: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. Ipea, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/ZTEcIP>. Acesso em: 23 fev. 2015.

CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil. **Econômica**, v. 9, n. 2, p. 239-269, dez. 2007.

CARDOSO JR., J. C. *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Ipea, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/27FVGj>. Acesso em: 19 ago. 2014.

CARDOSO, A.; LAGE, T. **As normas e os fatos**: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CANUTO, O.; SCHELLEKENS, P. **Three perspectives on Brazilian growth pessimism.** World Bank, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/mXNkSw>. Acesso em: 14 jul. 2015.

COSTA, J.; BARBOSA, A.L.; HIRATA, G. Efeitos da ampliação dos direitos trabalhistas sobre a formalização, jornada de trabalho e salários das empregadas domésticas. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 43., 2015, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: Anpec, 2015.

CUNTO, R. Dilma mobiliza aliados para reincluir estatais na terceirização. **Valor Econômico**, 28 abr. 2015.

CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES; DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha. São Paulo: CUT/Dieese, 2011.

DEDECCA, C. S. Plano de Proteção ao Emprego: uma iniciativa importante e atabalhoada. **O Estado de São Paulo**, p. B2, 10 jul. 2015.

DELGADO, M. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O Processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. Brasília: Dieese, 2007.

_____. **Terceirização e negociação coletiva**: velhos e novos desafios para o movimento sindical brasileiro. São Paulo: Dieese, 2012.

_____. **Intermediação de mão de obra**. Dieese, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/wpMlum>. Acesso em: 26 ago. 2014

_____. **O programa do Seguro-desemprego**: desafios para um permanente aperfeiçoamento. Dieese, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/lbmrJl>. Acesso em: 19 set. 2014

DRUCK, G. **A terceirização no setor público e a proposta de liberalização da terceirização pelo PL 4330**. São Paulo: Blog da Boitempo, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/UYqTal>. Acesso em: 17 ago. 2016.

FRAGA, A. **De empregada a diarista**: as novas configurações do trabalho doméstico remunerado. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

GUIMARÃES, N. **O sistema de intermediação de empregos**: um outro olhar sobre o mercado de trabalho em São Paulo. Cebrap, 2004. Disponível em: <http://goo.gl/cisJBq>. Acesso em: 26 ago. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. *In*: **Análise do mercado de trabalho**. Brasília: Ipea, v. 21, n. 58, p. 9-16, abr. 2015.

_____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. *In*: **Previdência social**. Brasília, Ipea, n. 22, p. 19-46, 2014.

_____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. *In*: **Intermediação de mão de obra**. Brasília: Ipea, n. 23, p. 339-343, 2014a.

_____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. *In*: **Sistema único de trabalho**. Brasília: Ipea, n. 23, p. 324-328, 2014b.

_____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. *In*: **Trabalho e renda**: terceirização. Brasília: Ipea, n. 20, 2012, p. 207-210.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua** – divulgação mensal. IBGE, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/5MvhMQ>. Acesso em: 27 jul. 2015.

MANTEGA, G. O primeiro ano da nova matriz econômica. **Valor Econômico**, 19 dez. 2012.

MARCELINO, P. **Terceirização e ação sindical**: a singularidade da reestruturação do capital no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

MARINHO, D.; BALESTRO, M.; WALTER, M. I. (Eds.). **Políticas públicas de emprego no Brasil**: avaliação externa do seguro-desemprego. 1. ed. Brasília: UnB/FAT/MTE, 2010. v. 1.

MORETTO, A. J. **O sistema público de emprego no Brasil**: uma construção inacabada. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, 2007.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. CAGED – CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS. **Síntese do comportamento do mercado de trabalho formal** – Brasil – Balanço do ano de 2015. Brasília: MTE, 2016.

_____. **Estudo sobre a Rotatividade de Mão de Obra**. Brasília: MTE, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/IowkVY>. Acesso em: 28 jul. 2015.

_____. **O funcionamento do Sine como política pública de intermediação de mão de obra**. Brasília: MTE, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/3Q1vYC>. Acesso em: 26 ago. 2014.

NASCIMENTO, A. M. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PASTORE, J. K. O emprego durante as crises. **O Estado de São Paulo**, p. B2, 6 nov. 2012a.

_____. Emprego: é hora de agir. **O Estado de São Paulo**, p. B2, 4 dez. 2012b.

_____. Com a recessão em curso, a medida é mais do que indicada. **O Estado de São Paulo**, p. B2, 8 jul. 2015.

PASTORE, J.; UEKI, S. A proibição da terceirização na Petrobras. **O Estado de São Paulo**, 5 mai. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/vmV1ew>. Acesso em: 17 ago. 2016.

PERRY, G. E. *et al.* **Informality**: exit and exclusion. Washington, World Bank, 2007.

_____. Rescaldo da nova matriz econômica. **Folha de São Paulo**, 7 jun. 2015.

PETROBRAS. **Pedido de ingresso nos autos como amicus curiae**: autos do Agravo de Recurso Extraordinário nº 713211. Brasília: Petrobras, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/5tUfva>. Acesso em: 17 ago. 2016.

PINHEIRO, L.; GONZALEZ, R.; FONTOURA, N. **Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil**. Ipea: Brasília, agosto, 2012. (Nota Técnica n. 10).

_____. Rescaldo da nova matriz econômica. **Folha de São Paulo**, 7 jun. 2015.

ROMERO, C. A conta chegou. **Valor Econômico**, 12 jun. 2013. Disponível em: <goo.gl/8KlJlm>. Acesso em: 14 jul. 2015

_____. Política econômica: três escolhas possíveis. **Valor Econômico**, 19 fev. 2014. Disponível em: <goo.gl/zZzrkV>. Acesso em: 2 jul. 2015.

SABÓIA, J.; FALVO, J. F. O papel do Sine na intermediação de mão de obra no Brasil: Nordeste e Sudeste. *In*: **Economia, Desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. 1. ed. Fortaleza: IDT/BNB/Cesit, 2010, p. 364.

SAITO, K.; SOUZA, A. A mobilidade ocupacional das trabalhadoras domésticas no Brasil. XXXVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA - ANPEC, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Anpec, 2008

SILVA, C. A. T. *et al.* **Estudo de custos do sistema nacional de emprego**. Brasília: SINEMTE/UnB, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/M9B7qA>. Acesso em: 27 ago. 2014.

TAVARES, M. C. *et al.* **Democracia e desenvolvimento para todos**: em defesa do futuro do Brasil. 13 out. 2014a. Disponível em: <http://goo.gl/wHgdtn>. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. **Economistas pelo desenvolvimento e pela inclusão social**. 6 nov. 2014b. Disponível em: <http://goo.gl/8M7HOf>. Acesso em: 14 jul. 2015.

THEODORO, M.I.; SCORZAFAVE, L.G. Impacto da redução dos encargos trabalhistas sobre a formalização das empregadas domésticas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 65, n.1, p. 93-109, jan-mar, 2011.

VILLAVERDE, J. Setores da CUT e da Força Sindical criticam o Plano de Proteção ao Emprego. **O Estado de São Paulo**, 9 jul. 2015. Disponível em: <goo.gl/VztdDc>. Acesso em: 28 jul. 2015.

UBIDE, Á. O resgate do Brasil. **El País**, 4 abr. 2015. Disponível em: <goo.gl/gkMc10>. Acesso em: 14 jul. 2015.

ZYLBERSTAJN, H. Para alguns ou para todos? **O Estado de São Paulo**, p. B2, 8 jul. 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAETANO, A-R. M. *et al.* **Os reflexos das medidas provisórias 664 e 665 sobre as pensões, o abono salarial e o seguro-desemprego em suas modalidades defeso e formal. Brasília**: Ipea, 2015 (Texto para Discussão, n. 2067).

CAMPELLO, T.; NÉRI, M. C. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha – Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo: CUT, 2014.

DAU, D.; RODRIGUES, I.; CONCEIÇÃO, J. (Orgs.). **Terceirização no Brasil**: do discurso da inovação à precarização do trabalho. Atualização do debate e perspectivas. São Paulo: Annablume/CUT, 2009.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO; CIESP – CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Terceirização**: nota técnica. São Paulo: Fiesp/Ciesp, 2015.

IMF – WORLD ECONOMIC OUTLOOK UPDATE. Washington, D.C., 2015. Disponível em: <http://goo.gl/ApbLG6>. Acesso em: 10 jul. 2015

PESSOA, S. Downgrade: a culpa é do Estado de Bem-Estar ou da nova matriz? **Revista Conjuntura Econômica**, v. 68, n. 4, p. 10-11, abr. 2014.

ROMERO, C. Transição para nova política econômica afetou PIB, diz Holland. **Valor Econômico**, 17 dez. 2012.

ANEXO – RESUMO DAS REGRAS ESTABELECIDAS PELA LEI Nº 13.134/2015

QUADRO A.1
Alterações na Lei nº 7.998/1990 – Seguro-desemprego

Como era antes	Como é agora
Em caráter excepcional e pelo prazo de seis meses, os trabalhadores que estejam em situação de desemprego involuntário pelo período compreendido entre doze e dezoito meses, ininterruptos, e que já tenham sido beneficiados com o recebimento do Seguro-desemprego, farão jus a três parcelas do benefício, correspondente cada uma a R$ 100,00 (cem reais). O período de doze a dezoito meses de que trata o *caput* será contado a partir do recebimento da primeira parcela do Seguro-desemprego. O benefício poderá estar integrado a ações de qualificação profissional e articulado com ações de emprego a serem executadas nas localidades de domicílio do beneficiado. Caberá ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – (Codefat) o estabelecimento, mediante resolução, das demais condições indispensáveis ao recebimento do benefício de que trata este artigo, inclusive quanto à idade e domicílio do empregador ao qual o trabalhador estava vinculado, bem como os respectivos limites de comprometimento dos recursos do FAT.	Inexistente.
Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove: I – ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa.	Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove: I – ter recebido salários de pessoa jurídica ou de pessoa física a ela equiparada, relativos a: a) pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 18 (dezoito) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da primeira solicitação; b) pelo menos 9 (nove) meses nos últimos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da segunda solicitação; c) cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações.
Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove: II – ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônoma, durante pelo menos 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses.	Inexistente.
Inexistente.	Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove: VI – matrícula e frequência, quando aplicável, nos termos do regulamento, em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional habilitado pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 18 da Lei no 12.513, de 26 de outubro de 2011, ofertado por meio da Bolsa-Formação Trabalhador concedida no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica.

(Continua)

(Continuação)

Como era antes	Como é agora
O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado por um período máximo variável de três a cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, cuja duração será definida pelo Codefat. 1º O benefício poderá ser retomado a cada novo período aquisitivo, observado o disposto no artigo anterior. 2ª A determinação do período máximo mencionado no *caput* deste artigo observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício do seguro-desemprego e o tempo de serviço do trabalhador nos trinta e seis meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego: I – três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, no período de referência; II – quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, no período de referência; III – cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo vinte e quatro meses, no período de referência.	O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por período máximo variável de 3 (três) a 5 (cinco) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, contados da data de dispensa que deu origem à última habilitação, cuja duração será definida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). 1ª O benefício do seguro-desemprego poderá ser retomado a cada novo período aquisitivo. A determinação do período máximo mencionado no *caput* observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício do seguro-desemprego e o tempo de serviço do trabalhador nos 36 (trinta e seis) meses que antecederem a data de dispensa que originou o requerimento do seguro-desemprego, vedado o cômputo de vínculos empregatícios utilizados em períodos aquisitivos anteriores: I – para a primeira solicitação: a) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; b) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência; II – para a segunda solicitação: a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 9 (nove) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência; b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência; III - a partir da terceira solicitação: a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 6 (seis) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência; b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência.
Inexistente.	O Codefat observará as estatísticas do mercado de trabalho, inclusive o tempo médio de permanência no emprego, por setor, e recomendará ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego a adoção de políticas públicas que julgar adequadas à mitigação da alta rotatividade no emprego.
Inexistente.	O pagamento do benefício do seguro-desemprego será suspenso nas seguintes situações: IV – recusa injustificada por parte do trabalhador desempregado em participar de ações de recolocação de emprego, conforme regulamentação do Codefat.

Elaboração dos autores, com base na Lei nª 13.134/2015.

QUADRO A.2
Alterações na Lei nº 10.779/2003 – Seguro-defeso

Como era antes	Como é agora
O pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, fará jus ao benefício de seguro-desemprego, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.	O pescador artesanal de que tratam a alínea "b" do inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e a alínea "b" do inciso VII do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.
Entende-se como regime de economia familiar o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados.	Considera-se profissão habitual ou principal meio de vida a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor.
Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos: IV – atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal, que comprove: b) que se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso.	Considera-se ininterrupta a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor.
Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos: IV – atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal, que comprove: c) que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.	Somente terá direito ao seguro-desemprego o segurado especial pescador artesanal que não disponha de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.
Inexistente.	O pescador profissional artesanal não fará jus, no mesmo ano, a mais de um benefício de seguro-desemprego decorrente de defesos relativos a espécies distintas.
Inexistente.	A concessão do benefício não será extensível às atividades de apoio à pesca nem aos familiares do pescador profissional que não satisfaçam os requisitos e as condições estabelecidos nesta Lei.
Inexistente.	O benefício do seguro-desemprego é pessoal e intransferível.
Inexistente.	O período de recebimento do benefício não poderá exceder o limite máximo variável de que trata o *caput* do art. 4º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º do referido artigo.
Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos:	Cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) receber e processar os requerimentos e habilitar os beneficiários, nos termos do regulamento.
Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos: I – registro de pescador profissional devidamente atualizado, emitido pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso	Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao INSS os seguintes documentos: I – registro como pescador profissional, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura com antecedência mínima de 1 (um) ano, contado da data de requerimento do benefício.

(Continua)

(Continuação)

Como era antes	Como é agora
Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos: II – comprovante de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como pescador, e do pagamento da contribuição previdenciária	Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao INSS os seguintes documentos: II – cópia do documento fiscal de venda do pescado a empresa adquirente, consumidora ou consignatária da produção, em que conste, além do registro da operação realizada, o valor da respectiva contribuição previdenciária de que trata o § 7ª do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ou comprovante de recolhimento da contribuição previdenciária, caso tenha comercializado sua produção a pessoa física;
Inexistente.	Desde que atendidos os demais requisitos previstos neste artigo, o benefício de seguro-desemprego será concedido ao pescador profissional artesanal cuja família seja beneficiária de programa de transferência de renda com condicionalidades, e caberá ao órgão ou à entidade da administração pública federal responsável pela manutenção do programa a suspensão do pagamento pelo mesmo período da percepção do benefício de seguro-desemprego.

QUADRO A.3
Alterações na Lei nº 7.998/1990 – Abono salarial

Como era antes	Como é agora
É assegurado o recebimento de abono salarial no valor de um salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, aos empregados que:	É assegurado o recebimento de abono salarial anual, no valor máximo de 1 (um) salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, aos empregados que:
Inexistente.	O valor do abono salarial anual de que trata o *caput* será calculado na proporção de 1/12 (um doze avos) do valor do salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente.

Elaboração dos autores, com base na Lei nº 13.134/2015.

CAPÍTULO 7

DESENVOLVIMENTO RURAL

Para o amigo e companheiro de tantas jornadas
na defesa da reforma agrária,
Raimundo João Amorim.

1 APRESENTAÇÃO

A questão agrária brasileira, traduzida na continuidade dos elevados índices de concentração fundiária, segue sem solução no horizonte. Embora as autoridades agrárias tenham reconhecido a existência de, ao menos, 120 mil famílias sem-terra vivendo em precários acampamentos. Embora se tenha projetado, como meta no último Plano Plurianual, assentá-las todas até o final de 2018, as dificuldades orçamentárias, a criação de sucessivos instrumentos legais de transferência de áreas públicas ao domínio privado e, sobretudo, o acirramento de um contexto institucional, político e ideológico que deslegitima as políticas de democratização do acesso à terra têm, em conjunto, constrangido a atuação dos órgãos responsáveis por realizar a política fundiária distributiva prevista na Constituição e assegurar a povos e comunidades tradicionais a posse de seus territórios.

Se for realizada em toda sua potencialidade, a reforma agrária pode, além de promover uma mais equitativa distribuição de terra, constituir-se em um mecanismo de superação da pobreza, de promoção da segurança alimentar e inclusão socioeconômica e de diminuição das desigualdades.[1] Em termos estratégicos, ela pode contribuir – como já tem contribuído – para a produção de alimentos saudáveis, para a construção em maior escala de um modelo agroecológico de produção, para oferecer condições de permanência no campo às famílias que nele desejam viver e produzir.

Tendo como pano de fundo a tese que reafirma a atualidade da questão agrária brasileira, este capítulo dedica-se fundamentalmente a propor uma leitura crítica da conjuntura do país, buscando entender como as históricas estratégias

1. Ver Gehlen (2004).

de obstrução da agenda da reforma agrária se têm manifestado nos anos recentes. Esse esforço abrange desde o exame das mudanças normativas e institucionais ocorridas no último biênio, passando pelo acompanhamento dos conflitos de terra, até chegar a uma análise da gestão das principais políticas agrárias vigentes, mantendo, ao longo de todo o texto, a preocupação em referir esses processos à lógica política e econômica que os sustenta.

Para que a reforma agrária se torne um instrumento efetivo em democratizar o acesso à terra no Brasil, é necessário um novo pacto entre os setores progressistas da sociedade brasileira com vistas a conquistar espaços na estrutura do Estado e recolocar a questão agrária na agenda governamental.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 A ofensiva ruralista contra os tímidos avanços conquistados pelos trabalhadores assalariados do campo nos anos recentes

No atual contexto político e econômico, que se vem mostrando propício à efetivação de pautas favoráveis à redução dos direitos e conquistas sociais, a bancada ruralista e o empresariado agropecuário organizado têm concentrado seus interesses em dois objetivos principais, no que diz respeito ao trabalho rural: a legalização da terceirização para qualquer atividade – pauta que, aliás, abarca fundamentalmente os interesses do grande setor industrial – e o esvaziamento do conceito contemporâneo de trabalho escravo. Esses objetivos tomaram corpo, em abril de 2015, com a aprovação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei (PL) nº 4330/2004, e, no âmbito da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – também da Câmara – do PL nº 3842/2012, que altera a definição do crime de exploração de trabalho em condições análogas à escravidão, dada pelo art. 149 do Código Penal. Uma vez realizados no âmbito legal e institucional, ambos afetarão dramaticamente as condições do trabalho assalariado no campo.

Tais iniciativas são ainda, no mesmo contexto, agravadas por medidas recentes da política de ajuste fiscal, que, ao penalizar os trabalhadores, introduziu, mediante a Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, significativas mudanças nas condições de acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial.

As seções seguintes dedicam-se a analisar as consequências desse processo sobre os assalariados rurais. Para tanto, porém, é útil oferecer um breve panorama das mudanças pelas quais vem passando o mercado de trabalho agrícola, a fim de mostrar que a ofensiva recente contra os direitos dos trabalhadores não somente agrava as condições de sobrevivência pelo trabalho que marcam a trajetória histórica do campesinato brasileiro, como, ainda, põe a perder importantes conquistas sociais que, em tempo recente, beneficiaram as populações do campo.

2.1.1 Evolução do emprego agrícola entre 2005 e 2013: pequenos ganhos contra a precariedade predominante

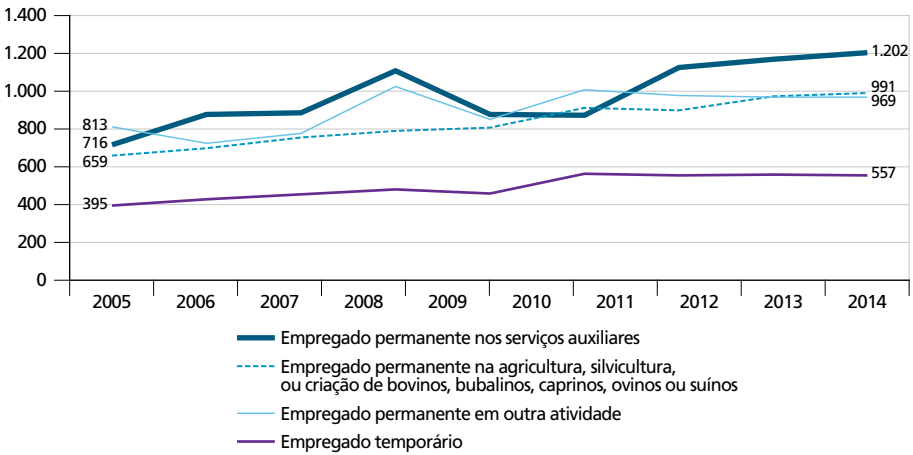
Nos últimos anos, observaram-se importantes alterações no quadro geral do assalariamento agrícola no país. De 2005 a 2014,[2] o rendimento médio dos assalariados agrícolas – conjunto que abrange empregados permanentes e temporários, e exclui trabalhadores por conta própria – teve aumento real significativo. Segundo a Pnad, no início desse período, empregados permanentes diretamente envolvidos na atividade agropecuária recebiam, em média, R$ 659 por mês, ao passo que em 2014 seus rendimentos alcançavam R$ 991, uma alta real de 50,5%. Entre os empregados permanentes em serviços agrícolas auxiliares, o crescimento foi ainda maior: alcançou 67,8%, tendo saltado de R$ 716 para R$ 1.202. A renda média mensal dos empregados temporários, por sua vez, subiu de R$ 395 para R$ 557, anotando crescimento real de 40,9% entre os mesmos anos.[3] O gráfico 1 apresenta a favorável evolução do rendimento do emprego agrícola no período em análise.

Os ganhos observados, certamente, são tímidos para reverterem a histórica precariedade da situação do emprego agrícola. Não concorreram, também, para mitigar as desigualdades de posição entre os assalariados do campo, nem tampouco se distribuíram equitativamente pelas regiões. A diferença relativa entre as remunerações de empregados permanentes e temporários observada em 2005 – quando estes recebiam apenas 60% da renda daqueles – manteve-se praticamente inalterada em 2014 – quando o rendimento médio mensal dos empregados temporários ficou limitado a 56% do rendimento dos permanentes. Além disso, as rendas do trabalho dos empregados permanentes das regiões Sudeste e Sul registraram, de 2005 a 2014, altas de 53% e 51%, respectivamente, contra 38% e 41% no Norte e no Nordeste. Com efeito, no último ano desse período, os empregados permanentes daquelas duas regiões ganhavam aproximadamente 1,7 vezes mais que os nordestinos. Para os empregados temporários, verificaram-se, em termos proporcionais, praticamente as mesmas disparidades regionais quanto aos rendimentos.

2. Optou-se por adotar 2005 como ano de partida do período analisado, porque, apenas após 2004, a Pnad passou a cobrir as áreas rurais da Região Norte, incorporando a seu universo toda a população brasileira.

3. Para os demais empregados agrícolas permanentes, classificados "em outras atividades", os ganhos salariais entre 2005 e 2014 foram de 19,2%.

GRÁFICO 1
Evolução do rendimento médio real[1] dos assalariados agrícolas – Brasil (2005-2014)



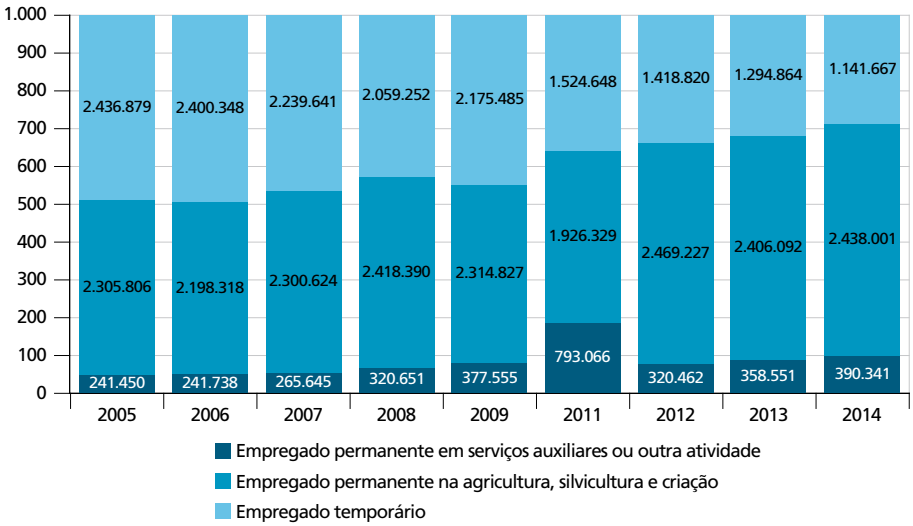
Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).
Nota: [1] Em reais de setembro de 2014, deflacionados pelo INPC.

Por outro lado, o aumento salarial não foi o único indicador de melhoria das condições do trabalho assalariado no campo. Outro importante indício de avanço diz respeito ao crescimento da taxa de formalização: em 2005, somente 31,9% dos empregados – entre permanentes (contando os vinculados a serviços auxiliares ou a outra atividade ligada à agropecuária) e temporários – tinham carteira de trabalho assinada; em 2014, os formalizados somaram 43,2% do total. Tal incremento decorreu de dois movimentos: a expansão da formalização dos empregados permanentes – de 50,2%, em 2005, para 54,5%, em 2014 –, conjugada ao crescimento absoluto de 11% do total de empregados permanentes e ao consequente aumento da participação relativa desse grupo – de 51,1% para 71,2% – sobre o total de assalariados agrícolas no período. De outra parte, se a taxa de formalização dos empregados temporários permaneceu entre 12% e 15%, entre 2005 e 2014, seu contingente total decresceu 53,2%. É exatamente a redução de 1,3 milhão de ocupados desse grupo que responde pela queda de 20,3% do total de assalariados agrícolas entre esses anos. Em outras palavras, conforme ilustra o gráfico 2, houve importante queda do contingente total de assalariados agrícolas no período, mas essa baixa deu-se essencialmente nas ocupações mais precárias.

De todo modo, portanto, os dados até aqui apresentados sugerem que, entre 2005 e 2014, o mercado de trabalho assalariado agrícola experimentou uma significativa retração. Por outro lado, em princípio, ocorreu alguma atenuação de elementos de precariedade característicos das condições de trabalho rural: houve aumento da formalização e dos rendimentos, além do crescimento do emprego permanente, que absorveu uma pequena parte da diminuição do emprego temporário.

Tal tendência, como se verá, sugere que os ganhos reais do salário-mínimo na última década, difundidos sob a forma de rendimentos do trabalho e de benefícios previdenciários, além das políticas de transferência de renda, tiveram efeito regulador sobre o mercado de trabalho rural, atenuando situações de carência que compeliam trabalhadores a aceitar ocupações instáveis e mal remuneradas – e, no caso dos jovens, a renunciar aos estudos –, sob a pressão da necessidade de trabalhar.

GRÁFICO 2
Evolução da população assalariada em atividades agrícolas – Brasil (2005-2014)



Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).

As mudanças nas relações de trabalho assalariado no campo incidem, de maneira geral, sobre os empregados vinculados a grandes setores da agricultura patronal, como as monoculturas de escala e a pecuária de leite e corte. Segundo a Relação Anual de Informações (Rais), dos 1.499.466 empregados formais registrados, em 2013, em atividades agropecuárias (ativos em dezembro de 2013),[4] 52% estavam vinculados às culturas de cana, soja, café, laranja e à criação de bovinos. Subsistem, certamente, diferenças específicas entre tais setores, mas é possível afirmar, como elementos comuns a elas, que suas atividades produtivas concentram-se em grandes propriedades rurais[5] e que passam por intenso processo de mecanização, o que, em diversos níveis, reduz o nível de contratação e substitui

4. Atividades correspondentes à seção A da tipologia da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (Cnae/IBGE), englobando ainda produção florestal e aquicultura.

5. Segundo o último Censo Agropecuário do IBGE, estabelecimentos com mais de 500 ha respondiam, em 2006, por 70% da área colhida de cana e 62% da área colhida de soja. Laranja e café, embora ocupem áreas menores por estabelecimento em virtude de suas características agronômicas, registravam, em 2006, as maiores concentrações de área colhida entre as lavouras permanentes.

trabalhadores com vínculos precários e baixas remunerações por operadores técnicos com capacitação específica: em tese, estes ingressam na relação de emprego em posição mais favorável que a de empregados temporários.

Outro importante elemento da mecanização das várias etapas do processo produtivo é que, em geral, ela vem acompanhada de novas práticas de gestão e de controle da mão de obra, que se vê obrigada a aumentar a intensidade do trabalho. Não raro, o próprio maquinário introduzido passa a ditar o ritmo do trabalho, e o controle individual da produção faz com que somente aqueles que atingem patamares mínimos de produtividade diários permaneçam empregados (Dieese, 2012, p. 132-133).[6] Souza (2013),[7] ao tratar da modernização da agroindústria canavieira, revela como se dá esse processo. Segundo a autora, o desenvolvimento de sofisticados sistemas de incentivos e prêmios por produtividade têm possibilitado que mais toneladas de cana sejam cortadas por um número menor de cortadores, os denominados "campeões de produtividade". A esses são concedidos prêmios pecuniários que chegam a representar de cinco a seis vezes o piso da categoria e, ainda, a possibilidade de ascensão a atividades "mais nobres", como operador de colheitadeira, motorista e auxiliar de manutenção automotiva. Nesse cenário, portanto, mantêm-se no emprego apenas os trabalhadores mais produtivos, muitas vezes recebendo salários maiores, porém muito mais suscetíveis a doenças e acidentes do trabalho, ou mesmo à morte.

Se os fatores microeconômicos ressaltados explicam parte da dinâmica do mercado de trabalho agrícola, é preciso compreendê-los de acordo com o contexto macroeconômico, reconhecendo a centralidade deste na determinação da renda e do emprego. Desde a crise cambial de 1999, a reestruturação econômica do chamado "agronegócio" foi orquestrada pelo Estado Brasileiro a fim de reorganizar sua política comercial externa. Diante de um ciclo de forte expansão do mercado internacional de *commodities*, a estratégia macroeconômica adotada desde então foi apoiar intensamente o setor para que este produzisse saldos comerciais favoráveis. O agronegócio passou, então, a exercer um papel central no sistema econômico, tornando-se prioridade na agenda da política macroeconômica externa e da política agrícola interna.[8] Nesse cenário, vultosos recursos foram e continuam sendo direcionados para a "modernização" do setor. A evolução dos "Planos Safra"[9] – um importante instrumento de apoio estatal ao setor – oferece uma dimensão

6. Ver Dieese (2012).

7. Ver Souza (2013).

8. Segundo Delgado (2012), a política agrícola, que deveria ser conjuntural, passa a subordinar e prevalecer sobre a política agrária/fundiária, que é estrutural, contrariando o que preconiza a Constituição Federal de 1988, quando estabelece o princípio da função social da terra.

9. Os Planos Agrícolas e Pecuários, ou "Planos Safra", são elaborados anualmente pelos ministérios da Agricultura e da Fazenda. Eles contêm a previsão anual do crédito a ser concedido e as respectivas condições de financiamento, os preços de garantia, as condições do seguro agrícola e demais inovações legais pertinentes ao calendário agrícola do ano safra que se está planejando.

desta reorientação da política econômica: entre o Plano Safra 1999/2000 e o Plano Safra 2014/2015, os recursos programados para a agricultura empresarial elevaram-se continuamente, saltando, em termos reais,[10] de R$ 21,9 bilhões para R$ 156 bilhões (Brasil, 2015a).

Outro importante elemento do apoio estatal ao agronegócio diz respeito à política fundiária, que atuou decisivamente para permitir a expansão do mercado de terras sem a adequada fiscalização e regulação no que diz respeito à aplicação dos princípios constitucionais da função social da terra e de demarcação e identificação da terra indígena. Delgado (2012; 2013), na verdade, argumenta que as instituições vinculadas à regulação fundiária (Incra, Ibama e Funai) foram desautorizadas a aplicar tais princípios, o que não apenas permitiu o avanço da fronteira agrícola,[11] como também um aprofundamento da concentração da propriedade, a captura da renda da terra por parte dos latifúndios e a especulação fundiária.[12] Ainda segundo o autor, a não atualização dos índices de produtividade da terra (calculados com base no Censo Agropecuário de 1975) e a revisão do Código Florestal são manifestações evidentes dos atuais objetivos da política fundiária federal: garantir a expansão da agricultura empresarial.

Os últimos 15 anos, portanto, foram muito favoráveis ao agronegócio. Não à toa, o setor acumulou recordes no período. O valor bruto da produção agropecuária, por exemplo, saltou de R$ 182 bilhões, em 2003, para R$ 451 bilhões, em 2014, um incremento real de 148%.[13] Já as exportações do agronegócio quase quintuplicaram entre 1999 e 2014: saltaram de 20,49 bilhões de dólares para 99,97 bilhões de dólares (Brasil, 2015a). Diante desse cenário, o setor, certamente, não encontrou dificuldades em absorver pressões salariais.

A conquista de aumentos salariais no meio rural, todavia, não parece resultado da pressão das campanhas sindicais. Segundo documento do Dieese (2012, p. 135), a grande maioria dos pisos salariais negociados nas atividades agrícolas na década de 2000 não ultrapassou o valor de um salário-mínimo, acrescido de um pequeno percentual. Tal constatação evidencia o tamanho do desafio que os assalariados agrícolas têm de enfrentar. A sazonalidade da atividade agrícola – que estabelece

10. Em reais de 2014, deflacionado pelo IPCA.

11. Entre 2005 e 2013, a área plantada de cana de açúcar, café e soja, por exemplo, cresceu 76%, 80% e 20%, respectivamente.

12. Estudo realizado pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento – Mapa, em parceria com a Universidade de Brasília, revelou que, entre 2002 e 2013, o preço médio das terras agrícolas subiu 308% no Brasil, tendo atingido quase 700% no estado de Tocantins. (Disponível em: <http://goo.gl/Vi5Tq0>. Acesso: em 8 out. 2015). A aquisição de áreas rurais nesse período, portanto, despontou como um investimento bastante atrativo, o que sem dúvida favoreceu a ampliação da concentração fundiária. Sobre esta, o último Censo Agropecuário, realizado em 2006, já conseguiu captar parte desse processo: revelou um Gini de 0,872, superior aos índices apurados nos anos de 1995 (0,856) e 1985 (0,857). Dados mais recentes do Incra sugerem que o fenômeno da concentração de terras permanece operando: segundo o Sistema Nacional de Cadastro Rural, as grandes propriedades privadas saltaram de 238 milhões para 244 milhões de hectares entre 2010 e 2014. (Disponível em: <http://goo.gl/ltL1fv>. Acesso em: 9 out. 2015).

13. Preços reais pelo IGP-DI, média de janeiro a dezembro de 2014, conforme Ministério da Agricultura e Abastecimento – Mapa (2015, p.48).

acentuada diferença no número de contratações nos períodos de safra e entressafra –, as formas variáveis de remuneração do trabalho e a elevada rotatividade da mão de obra tornam as negociações coletivas no campo bastante complexas, mesmo em um período de crescimento da produtividade do setor.

Se as campanhas salariais contribuíram pouco, dois principais elementos parecem ter pressionado os salários agrícolas. Em primeiro lugar, sem dúvida, a política de reajuste do salário-mínimo que, desde 2004, assegurou importantes ganhos superiores aos da inflação: entre janeiro de 2005 e dezembro de 2014, o salário-mínimo real cresceu 65,4%.[14] Associado a esse fator, há que se mencionar o esforço de fiscalização empreendido pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e, ainda, a maior judicialização de conflitos trabalhistas, todos contribuindo para o aumento da taxa de formalização e do respeito à legislação trabalhista, em especial, o respeito ao piso mínimo de remuneração.

Em segundo lugar, é relevante mencionar que, no mesmo período, a renda domiciliar *per capita* das áreas rurais cresceu 63,7%, em termos reais, passando de R$ 397,17 para R$ 650,05. É verdade que tal incremento deve-se, em grande parte, à evolução do salário-mínimo (como veremos adiante), mas aqui este opera de forma indireta. Em geral, a melhoria das condições materiais das famílias altera as estratégias de seus integrantes no que diz respeito às opções entre estudar ou trabalhar, participar da produção familiar ou empregar-se, aceitar um emprego disponível ou procurar outro melhor, entre outras. Como regra, a propensão a aceitar empregos em condições precárias e/ou mal remunerados diminui neste cenário. Torna-se, portanto, mais difícil arregimentar pessoas para exercerem atividades agrícolas, o que pressiona os salários a subirem.[15]

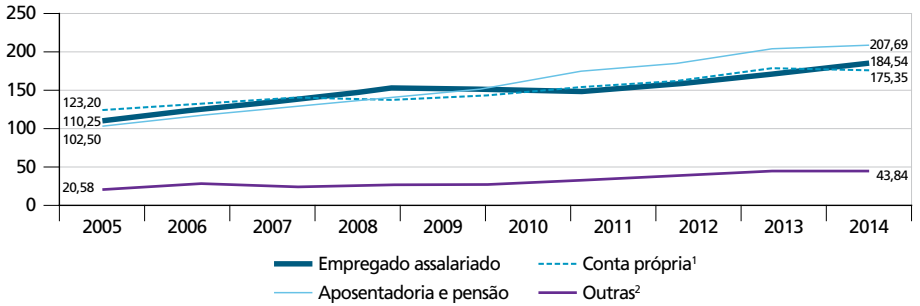
O gráfico 3 ilustra a trajetória da média da renda domiciliar *per capita* conforme a fonte de rendimento ao longo do período analisado. Por meio dessa decomposição da renda domiciliar, é possível observar uma acentuada elevação dos rendimentos domiciliares advindos de aposentadorias, pensões e benefícios sociais, estes últimos incluídos na rubrica "outras rendas". A renda domiciliar *per capita* oriunda de aposentarias e pensões – cujo piso é vinculado ao valor do salário-mínimo – registrou um incremento de 102,6%, bastante superior ao incremento real do salário-mínimo, o que sugere uma importante elevação do

14. Ipeadata, deflacionado pelo INPC.

15. Em matéria intitulada "Nordestino agora dispensa colheita de cana de açúcar", de 12 de maio de 2013, de autoria de Pablo Pereira, do jornal "O Estado de São Paulo", o jornalista noticia que empresas do Centro-Sul do país que buscam mão de obra no interior do Nordeste para a produção agroindustrial estão voltando de suas missões de contratação "com as mãos abanando". Segundo um encarregado de recrutar trabalhadores entrevistado, "o pessoal agora está mais exigente (...) só aceita vir se conhece bem a empresa contratante, se puder voltar para casa no fim da safra e se tiver alojamento e quem faça a comida deles (...) Não é mais como era antigamente, que se tinha mais facilidade para conseguir gente". Disponível em: <http://goo.gl/7bQrKa>. Acesso em: 16 out. 2015.

número de beneficiários.[16] A rubrica "outras rendas" – que inclui benefícios sociais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), vinculado ao salário-mínimo, e o Bolsa Família – também revelou um crescimento real significativo: 113%. Nesse caso, parece relevante ressaltar que o valor do benefício do Bolsa Família – após ter sofrido razoável depreciação desde sua instituição – foi reajustado cinco vezes após 2007.[17] Já a renda domiciliar advinda do trabalho agrícola como conta-própria ou pequeno empregador cresceu 42,3%, taxa de incremento inferior às demais, mas suficiente para manter a importância dessa fonte de rendimento na renda *per capita* da família. Em outras palavras, os números parecem revelar que as famílias rurais reduziram sua dependência em relação ao trabalho subordinado. Essa nova configuração da renda domiciliar pode ter sido uma das responsáveis pela pressão por aumentos salariais, o que revela o poder desses instrumentos de política – o salário-mínimo e os benefícios sociais – na regulação do mercado de trabalho.

GRÁFICO 3
Média da renda *per capita* dos domicílios em área rural conforme fonte de rendimento – Brasil (2005-2014)



Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).
Notas: [1] Inclui "pequeno empregador", que possua até cinco empregados.
[2] O item "outras" inclui abono de permanência, aluguel, doação de não morador, caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos.

Desde 2012, entretanto, o agronegócio tem sofrido algumas perdas, principalmente devido ao desaquecimento do mercado mundial de commodities.[18] É verdade que parte dessas perdas tem sido compensada pela desvalorização cambial e,

16. De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social, o número de aposentadorias e pensões previdenciárias emitidas em áreas rurais elevou-se 22%, entre 2006 e 2013.

17. Algumas mudanças no desenho do Programa também ampliaram o valor dos benefícios pagos: a introdução do benefício para jovens, com efeitos a partir de 2008; a expansão do limite de três para cinco crianças, em 2011; a introdução do Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em 2012, universalizado em 2013 (Osório e Soares, 2014, p. 748-749). Como resultado dessas alterações, entre 2007 e 2014, o total pago a famílias beneficiárias elevou-se, em temos reais, 33%, passando de R$ 19,7 bilhões, em 2007, para R$ 26,3 bilhões, em 2014.

18. O índice de preços das *commodities* agrícolas, medido pela FAO, caiu de 229,9, em 2011, para 213,3 em 2012; 209,8, em 2013, e 201,8, em 2014. Em agosto de 2015, o índice alcançou o nível mais baixo em sete anos: 155,7. Disponível em: <http://goo.gl/hWgYN>. Acesso em: 2 out. 2015.

também, por políticas direcionadas ao setor.[19] O contexto de crise econômica e política, contudo, vem sendo aproveitado pelos representantes da agricultura patronal para emplacar suas agendas, conforme destacamos na introdução desta seção. As próximas seções revelam de que maneira os tímidos avanços mencionados até aqui têm sido ameaçados por esse movimento.

2.1.2 Pequenos ganhos ameaçados e novas iniciativas de desregulamentação do direito do trabalhador no campo: o trabalho análogo à escravidão e à terceirização

O conceito de trabalho análogo ao de escravo, fixado no Artigo 149 do Código Penal, corresponde ao limite prescrito pelo Estado à exploração do trabalho, isto é, o parâmetro abaixo do qual o assalariamento é socialmente ilegítimo. Essa definição legal envolve, como elementos principais, a sujeição do trabalhador a condições degradantes de trabalho e a jornadas exaustivas, além de restrição de sua locomoção em virtude de dívida contraída com o empregador. Tais condições, explícitas no texto da lei, denotam que a caracterização legal do crime de exploração de trabalho em condições análogas à escravidão não se restringe à coação direta do empregador, mas concerne à dinâmica própria da relação de assalariamento.[20]

O PL nº 3.842/2012 exclui, da definição de trabalho análogo à escravidão, as expressões "jornada exaustiva" e "condição degradante de trabalho", mantendo apenas a coação do trabalhador mediante ameaça, violência ou dívida como elemento tipificador da exploração de trabalho escravo. Desse modo, pretende ampliar significativamente as possibilidades de exploração do trabalho no país e dificultar a ação da fiscalização realizada pelo MTPS. Além disso, esse projeto de lei constitui uma reação da bancada ruralista à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 438/2001, a chamada PEC do Trabalho Escravo, que determina a expropriação de imóveis rurais onde for flagrada a exploração de trabalho análogo à escravidão: uma vez que a aprovação da PEC instalou a possibilidade de punir os proprietários das áreas em que se encontrasse trabalho escravo, uma alternativa adotada pela bancada ruralista foi modificar a própria definição de trabalho escravo. Os parlamentares que patrocinam a revisão alegam que a ausência no Código Penal de definições explícitas acerca da jornada exaustiva e das condições degradantes de trabalho poderia ensejar interpretações diversas para sujeitar os imóveis à desapropriação, expondo os proprietários à insegurança jurídica. Tais conceitos,

19. Por exemplo, o projeto de lei orçamentária de 2016, em tramitação no Congresso Nacional, prevê renúncias tributárias para as exportações do agronegócio no valor de R$ 6,4 bilhões, valor oito vezes superior às dotações previstas para o programa de reforma agrária (Teixeira, 2015).

20. Ver Filgueiras (2014).

no entanto, estão suficientemente qualificados nos normativos que regem a atuação dos fiscais de trabalho.[21]

Mas a ofensiva ruralista contra a PEC do trabalho escravo não se esgota apenas no PL nº 3.842/2012: ainda durante a votação da PEC no Senado, foi incluída emenda que submete sua regulamentação – e produção de efeitos – a uma lei complementar, determinando que os imóveis onde for flagrada exploração de trabalho escravo "serão" expropriados "na forma da lei". Por fim, em 1º de setembro de 2015, dias após o Incra publicar a Instrução Normativa (IN) nº 83, que, no seu artigo 3º, previa incorporar ao programa de reforma agrária os imóveis constantes no cadastro de propriedades onde fosse constatada a presença de trabalhadores em regime de escravidão, a Advocacia Geral da União determinou a suspensão desse dispositivo, com base no argumento de que faltava amparo legal ao Incra para instituir novas regras de desapropriação de imóveis rurais. O despacho da AGU cedeu à reivindicação da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), que, reunida uma semana antes com o ministro-chefe da Casa Civil, pressionara pela revogação da IN nº 83/15.[22] Pode-se dizer que a retirada dessa punição contribuiu para ampliar as possibilidades de exploração do trabalho. Não é supérfluo pontuar que a expropriação de imóveis rurais que mantêm trabalhadores em condições análogas à escravidão, com sua subsequente destinação ao programa de reforma agrária, permitiria ainda dar concreta aplicabilidade aos requisitos constitucionais da função social da propriedade (Artigo 186, incisos III e IV) que estabelecem, para o proprietário, o dever de observar as disposições que regulam as relações de trabalho e de promover uma exploração econômica que favoreça o bem-estar dos trabalhadores.

As protelações e indefinições que têm comprometido a eficácia do novo dispositivo constitucional e obstado a ação dos fiscais do trabalho favoreceram a decisão liminar do STF, no final de 2014, que determinou a suspensão da divulgação da chamada lista suja do trabalho escravo.[23] Os dados agregados, no entanto, apontam que, entre 1995 e 2014, cerca de 48 mil trabalhadores foram resgatados, pela fiscalização, de atividades em que trabalhavam em condições análogas à escravidão. Apenas no ano de 2014, 1.590 trabalhadores foram resgatados; a construção civil foi,

21. A Instrução Normativa nº 91/2010, da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT/MTE), estabelece no Artigo 3º, as definições de jornada exaustiva e condição degradante de trabalho nas alíneas "b" e "c", respectivamente. Sobre a jornada exaustiva, o normativo define: toda jornada de trabalho de natureza física ou mental que, por sua extensão ou intensidade, cause esgotamento das capacidades corpóreas e produtivas da pessoa do trabalhador, ainda que transitória e temporalmente, acarretando, em consequência, riscos a sua segurança e/ou a sua saúde. Condições degradantes do trabalho, por seu turno, estão definidas como todas as formas de desrespeito à dignidade humana pelo descumprimento aos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, notadamente em matéria de segurança e saúde e que, em virtude do trabalho, venha a ser tratada pelo empregador, por preposto ou mesmo por terceiros, como coisa e não como pessoa.

22. Ver notícias em: <http://goo.gl/rrQ0pD>. Até a data de fechamento deste texto, o teor integral do despacho não havia sido publicado no *site* da Advocacia-Geral da União (AGU).

23. Em pedido impetrado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias, em 22 de dezembro de 2014.

isoladamente, atividade que respondeu pelo maior número de casos, mas pecuária, agricultura e extração vegetal, juntas, somam quase metade do total de resgatados.

As dimensões sociais da exploração de trabalho em condições análogas à escravidão não se esgotam, porém, nos dados da fiscalização: o trabalho escravo constitui o termo extremo da exploração, mas sua ocorrência, em vez de ser considerada uma exceção no mundo do trabalho rural, deve, antes, ser compreendida como acentuação de exploração que é marca estrutural do assalariamento agrícola: em outras palavras, não se trata de uma diferença de natureza da relação de trabalho, mas, sim, de uma diferença de grau de exploração, delimitada pelos critérios de jornada exaustiva e condições degradantes. Pode-se aduzir, como evidência indireta disso, que, conforme a Pnad 2013, 311,4 mil empregados agrícolas (permanentes e temporários) trabalhavam mais de 44 horas semanais por uma remuneração inferior a um salário-mínimo.

A conexão entre trabalho análogo ao escravo e terceirização não é fortuita. Em geral, a terceirização é compreendida como a transferência de parte da atividade de uma empresa para uma prestadora de serviços especializados, por ela contratada, com o objetivo de liberá-la para se concentrar nas atividades essenciais ao seu processo produtivo. Ainda que essa estratégia de negócio seja amplamente apregoada, o que se observa no mercado de trabalho brasileiro, em regra, não é isso. Em estudo analisando centenas de pequenas, médias e grandes empresas objeto de fiscalização trabalhista, Filgueiras (2014) observa que a definição de terceirização como transferência de parte da atividade empresarial não procede. Segundo o autor, "as pesquisas apontam (...) que, invariavelmente, o tomador de serviços que terceiriza, longe de transferir a atividade, continua a ter controle sobre ela". Nesse contexto, a compreensão do fenômeno da terceirização exige analisá-lo sob outra perspectiva, na qual a terceirização aparece, na verdade, como uma estratégia de gestão do trabalho, cujo objetivo é contornar os limites à exploração do trabalho, fixado, em termos de direitos e garantias, pelas regras formais das relações de assalariamento.

Afirmar que a terceirização é uma estratégia de gestão da força de trabalho não significa apenas dizer que ela opera como "precarizador" do emprego por desobrigar o contratante de sua responsabilidade direta sobre os direitos e condições de trabalho dos empregados: a terceirização constitui, de fato, o instrumento pelo qual o contratante, como tomador de serviços, se beneficia dessa desresponsabilização ao mesmo em tempo que, recorrendo a um ente intermediário, segue mantendo controle sobre as atividades de sua própria força de trabalho. Portanto, conforme argumentou-se, a transferência contratual da atividade não se traduz em alienação do *controle* sobre a atividade, e é especialmente essa relação que potencializa a capacidade de exploração do trabalho e reduz a probabilidade

de atuação dos agentes que poderiam impor limites a esse processo. Dito isso, torna-se fácil compreender o porquê da prevalência de terceirizados entre os trabalhadores resgatados em condições análogas à de escravo. Com efeito, os dados do Departamento de Erradicação do Trabalho Escravo (Detrae-MTE)[24] apontam que 90% dos trabalhadores resgatados entre 2010 e 2014 nos dez maiores flagrantes de trabalho escravo eram terceirizados.

Nesse contexto, a aprovação, na Câmara dos Deputados, do PL nº 4.330/2004,[25] conhecido como PL da Terceirização, lança uma perspectiva de agravamento dos efeitos da terceirização sobre as relações de trabalho no campo. O PL autoriza os contratantes a transferir qualquer atividade a outras empresas, tornando, assim, sem efeito o dispositivo da Súmula nº 331 do TST, que restringia tal autorização às atividades-meio das empresas. Ademais, o PL estende a possibilidade de contratação de mão de obra terceirizada ao produtor rural pessoa física (Artigo 2º, § 1º).

As formas mais frequentes de terceirização praticadas no âmbito do emprego agrícola têm sido a intermediação por "empreiteiros" (os chamados "gatos") e a contratação de cooperativas de mão de obra. Estas últimas proliferaram-se no meio rural a partir da Lei nº 8.949/1994, que, introduzindo um parágrafo no Artigo 442 da CLT, estabeleceu a inexistência de vínculo empregatício entre a cooperativa e seus associados. Usadas como instrumento formal de contratação de trabalhadores nos períodos de safra, tais cooperativas funcionaram, em muitos casos, como meio de fraude à legislação trabalhista,[26] uma vez que os trabalhadores arregimentados atuam em regime de subordinação ao empregador ou seu preposto, realizando serviços remunerados, não eventuais e com pessoalidade. Tais pressupostos são precisamente aqueles que caracterizam a relação de emprego e, por conseguinte, desautorizam o uso de trabalho terceirizado via cooperativa.[27]

O mesmo se pode dizer em relação à terceirização que toma forma com a intermediação pessoal – "gato", preposto do empregador ou o próprio empregador,[28] – na contratação de mão de obra. Nesse caso, subsistem em geral elementos de aliciamento, ameaça e violência. Em regra, os trabalhadores são atraídos a outros municípios com promessas de condições vantajosas de trabalho, tendo as despesas de transporte, alimentação e estadia "financiadas" pelo empregador: uma vez empregados, são obrigados não só a submeter-se a jornadas penosas para quitar tais "dívidas", como, ainda, se veem constrangidos a estender esse vínculo

24. Ver Filgueiras (2014).

25. O PL nº 4.330/2004, aprovado pelo plenário da Câmara, em 22 de abril de 2015, aguardava ainda, até o fechamento desta edição, pela apreciação do Senado Federal.

26. Ver Brasil (2002, p. 43).

27. A rigor, dado que a Lei nº 5.889/1973, que disciplina as relações de emprego no campo, institui que o trabalhador que prestar serviço a empregador rural faz jus a todos os direitos trabalhistas (Artigo 17), a terceirização via cooperativa de mão de obra é, em virtude do princípio do primado da realidade, uma impossibilidade legal.

28. Ver Brasil (2011).

de sujeição, adquirindo víveres básicos de subsistência a preços superfaturados nos "barracões" e "cantinas" controlados pelo empregador.

Cumpre salientar que essa forma de aliciamento constitui delito previsto no Artigo 207 do Código Penal – com redação dada pela Lei nº 9.777/1998 – e, por certo, não se confunde com a "terceirização" que o PL nº 4.330/2004 legaliza: com efeito, o § 3º do Artigo 4 deste dispositivo veda a intermediação de mão de obra. Desse ponto de vista, o PL mantém a proibição já presente no primeiro enunciado da Súmula nº 331 do TST, que restringe à prestação temporária de serviços urbanos a possibilidade de contratação de trabalhadores por empresas interpostas,[29] e certamente não chancela os processos de recrutamento ilegal praticado pelos "gatos", uma modalidade de exploração do trabalho que, aliás, se tem tornado cada vez menos frequente, segundo os registros da fiscalização. No entanto, ao ampliar às atividades-fim das empresas (ou do produtor rural pessoa física) a permissão de contratar empresas terceirizadas, o PL agrava os riscos a que se expõe o empregado agrícola, decorrentes tanto da sua relação precária com o empregador que explora e controla diretamente seu trabalho sem ter com ele vínculo formal nem responder pelas obrigações legais daí derivadas, quanto das condições características do assalariamento agrícola, marcadas pela temporalidade de curto prazo e pela informalidade.[30]

A ressalva, prevista no PL nº 4. 330, que exige da empresa terceirizada a comprovação de sua capacidade de executar o serviço contratado não constitui garantia suficiente para impedir a criação oportunista de firmas formalmente especializadas em serviços de plantio e de colheita, ou mesmo de cooperativas como as descritas aqui, por meio das quais o empreendimento agrícola principal se beneficie de uma estratégia de gestão do trabalho que reforce seu controle próximo da exploração da mão de obra ao mesmo tempo que alienando a outra entidade, com registro e patrimônio distintos, a responsabilidade jurídica pelas condições de trabalho. Embora seja difícil oferecer uma estimativa precisa do impacto que o

29. Como os serviços de vigilância e limpeza, nos termos da Lei nº 6.019/74. O trabalho temporário referido como exceção em que a terceirização é autorizada na Súmula nº 331 do TST não se confunde com a figura do trabalhador admitido por prazo determinado, mediante contrato específico, pela própria empresa tomadora de serviço, isto é, sem intermediação.

30. Mesmo as garantias já existentes têm se mostrado frágeis para coibir a terceirização da mão de obra agrícola. Um acórdão do TRT da 15ª Região, originado de uma ação relativa ao emprego de terceirizados em uma usina, constituiu jurisprudência no sentido de admitir que, cabendo à empresa definir quais são suas atividades-meio, ou secundárias, e suas atividades-fim, ou essenciais, caberia também a ela decidir em quais de seus processos deve lançar mão de empregados terceirizados: "é perfeitamente lícita a contratação de terceiros (...) pouco importando (...) se se trata de atividade primordial ou secundária da empresa", e tal terceirização pode versar sobre "o fornecimento de serviços de limpeza, de vigilância, de corte e plantio de cana de açúcar etc., desde que, para tanto, haja necessidade de um conhecimento específico, que não precisa ser, necessariamente, altamente complexo" (Acórdão 0514/119 do TRT da 15ª Região, publicado no DOE 1/12/1999). Disponível em: <http://goo.gl/phoFYA>. Acesso em: 5 out. 2015. No mesmo sentido, posicionou-se o STJ, no recurso especial nº 542.203 – SC (2003/0077740-0), examinando a utilização de mão de obra terceirizada para realização de colheita em lavoura de alho. Ao dar provimento ao recurso especial, o TST reconheceu como legítima a contratação de trabalhadores rurais por empresa de locação de mão de obra temporária, ainda que para o exercício de atividades-fim. Disponível em: <http://goo.gl/mK7yt7>. Acesso em: 23 de out. 2015.

PL pode causar ao empregado agrícola, não é difícil inferir que, em um mercado marcado pela sazonalidade dos vínculos e pela informalidade, a terceirização abrirá espaço maior à desregulamentação das relações de trabalho. Como a rotatividade do trabalho, já alta no setor, tende a aumentar, as novas restrições de acesso ao seguro-desemprego colocadas pelas medidas propostas no contexto do ajuste fiscal deverão, ainda, acrescentar elementos de instabilidade à situação do trabalhador. A seção seguinte, tratando especificamente da Lei nº 13.134/2015, que reiterou as disposições relativas ao seguro e ao abono salarial previstas na MP 665, tentará assinalar os efeitos dessas mudanças.

2.1.3 Pequenos ganhos mais distantes: a Lei nº 13.134/2015 e os efeitos do ajuste fiscal sobre as condições de trabalho dos assalariados agrícolas

Aprovada em 16 de junho de 2015, a Lei nº 13.134 promoveu significativas alterações nas condições de acesso dos trabalhadores ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Diante da alta informalidade no setor agrícola – apenas 40% dos assalariados têm carteira assinada, e, entre empregados temporários, somente 12%[31] – poder-se-ia questionar se tais mudanças teriam incidência relevante sobre o emprego agrícola, uma vez que a maioria dos trabalhadores sequer acessa os direitos que o novo dispositivo restringe. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que a falta de registro em carteira de trabalho se trata de uma fraude às normas trabalhistas, que pode ser denunciada e reparada em juízo. Em segundo lugar, é importante ter presente que a deterioração dos instrumentos de proteção social que cobrem a situação do assalariado agrícola formal pode, em seus efeitos dinâmicos, afetar a economia local e, dessa forma, as posições mais instáveis ou periféricas do mercado de trabalho rural.

De início, pode-se afirmar que os efeitos das alterações inscritas na Lei nº 13.134, ao condicionarem a concessão do seguro-desemprego e o valor do abono a um tempo maior de permanência no emprego, deverão ter forte impacto entre os assalariados agrícolas. Estudo do Dieese, a partir das informações da Rais,[32] mostrou que, em 2013, o grau de rotatividade do trabalho na agropecuária foi o segundo maior entre os setores econômicos – atrás apenas da construção civil –, chegando a uma taxa global de 88,8% e uma taxa descontada (subtraída das motivações ligadas aos trabalhadores) de 65,4%. Embora consideravelmente defasados no tempo, os dados do último Censo Agropecuário apontaram na mesma direção, registrando que, em 2006, 70% do pessoal ocupado nos estabelecimentos e sem laço de parentesco com o produtor mantiveram vínculos de menos de 180 dias de

31. Pnad 2013.
32. Ver Dieese (2014).

trabalho no ano.[33] A ocorrência frequente de vínculos de assalariamento agrícola de curta duração encontra respaldo no próprio aparato legal, que estatui diversas formas de contratação temporária de empregados rurais, como os contratos de safra e por pequeno prazo.

O contrato de safra é um contrato de prazo determinado, cuja duração, prevista no Artigo 14 da Lei nº 5.889/1973, depende das "variações estacionais das atividades agrárias", abrangendo as tarefas realizadas no período que vai do preparo do solo à colheita. Sua temporalidade não se define, pois, pelo número de dias, mas pela duração das atividades, segundo seus ciclos e oscilações: por essa razão, o contrato do safrista informa apenas o ano da safra e a cultura. Embora a lei obrigue o empregador a assinar a carteira do safrista, assegurando a este os direitos daí decorrentes, sua flexibilidade, justificada pela própria sazonalidade agrícola, torna a relação de trabalho suscetível a formas diversas de precarização contrárias à lei, desde o engajamento do empregado em mais de uma cultura na mesma propriedade[34] até prorrogações que excedem a safra sem serem sucedidas de novo contrato.[35] Agrava consideravelmente esse risco o fato de os contratos de safra serem, não raro, apenas verbais. Os contratos por pequeno prazo, também definidos pela Lei nº 5.889/1973 – e inscritos nela pela Lei nº 11.718/2008 –, oferecem ainda ao empregador rural a possibilidade de fixar a duração do vínculo em apenas dois meses. Além disso, a lei não proíbe a adoção pelos empregadores rurais do contrato de experiência como alternativa para vincular os empregados por um prazo máximo de noventa dias.

Tais modalidades contratuais garantem que os regimes de trabalho dos empregados agrícolas combinem-se segundo as diferentes necessidades da empresa agrícola: com efeito, uma vez que o período de safra das principais culturas varia entre três e seis meses, os contratos de safra não ultrapassam, em regra, o prazo de 180 dias, e, na maior parte das vezes, restringem-se a períodos de colheita plena, que são menores; a estes, podem igualmente aplicar-se, por exemplo, os contratos por pequeno prazo ou por experiência. Esta flexibilidade no modo de contratação – é importante acrescentar – corresponde a uma flexibilidade na remuneração: em regra, os empregados temporários, se formais, são registrados com remuneração de um salário-mínimo e recebem um complemento por produção. Em 2013-2014,

33. Para as lavouras temporárias (como a cana e a soja), o índice chegava a 86%, o que sugere que, embora as remunerações médias nesse setor sejam maiores, os vínculos são mais instáveis; mesmo para a pecuária e lavoura permanente, atividades com vínculos menos instáveis, 69% dos ocupados sem laços de parentesco com o produtor trabalhavam menos de 180 dias no ano.

34. O Artigo 12 da Lei nº 5889/1973 dispõe que a plantação subsidiária ou intercalar (cultura secundária) a cargo do empregado rural será objeto de contrato em separado.

35. Como o Artigo 452 da CLT estabelece que novo contrato por prazo determinado que suceda a um de mesmo tipo em seis meses valerá como contrato de prazo indeterminado, o empregador somente pode contratar o mesmo safrista após o intervalo de um semestre.

por exemplo, o valor pago nas safras de São Paulo aos trabalhadores para cada tonelada cortada de cana era de R$ 4.[36]

Contudo, se os tipos de contratação temporária ajustam-se às necessidades econômicas das empresas agropecuárias em vista das variações sazonais das atividades agrícolas, eles oferecem pouca estabilidade e segurança social aos assalariados agrícolas. A fragilidade da posição destes últimos tornou-se evidente com as alterações criadas pela Lei nº 13.134/2015 quanto à forma de acesso aos benefícios trabalhistas; estas, em linhas gerais, prejudicam precisamente os trabalhadores que se empregam com vínculos de curta duração.

No que diz respeito ao abono salarial, é imediata a percepção de que a modificação dos critérios de definição do valor penaliza os assalariados com vínculos mais curtos e instáveis. A regra anterior (Artigo 9º, Lei nº 7.998/1990) assegurava o recebimento de um salário-mínimo anual, a título de abono, a todos os empregados que tivessem percebido remuneração mensal de até dois salários-mínimos (SM) no período trabalhado e exercido atividade remunerada por ao menos trinta dias no ano. A nova regra da Lei nº 13.134/2015 manteve iguais as condições de acesso ao benefício,[37] mas determinou que o valor do abono seja calculado na proporção de 1/12 do valor de um SM, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano: em outras palavras, o valor do abono passará a ser um percentual do salário-mínimo definido pela duração do vínculo empregatício.

Ora, a Rais registrava, em 2013, 1,50 milhão de empregados formais no setor agrícola, número bastante próximo do total de 1,64 milhão de ocupados agrícolas com carteira assinada que a Pnad do mesmo ano contabilizava entre empregados permanentes e temporários. Sem jamais perder de vista que o conjunto de empregados formais abrange apenas 40,5% entre os assalariados agrícolas (segundo o total da Pnad), pode-se considerar, dessa minoria formalizada, ao menos 40,0% (segundo o total da Rais) estariam sujeitos a ter alguma redução da renda proveniente do abono salarial, em virtude dos novos critérios de cálculo do valor desse benefício: com efeito, dos 1,50 milhão de empregados formais constantes na Rais, 600,3 mil ficaram vinculados por menos de doze meses; destes, 351,2 mil – quase um quarto do total – com vínculos inferiores a 6 meses, poderiam perder, ao menos, metade do valor do abono determinado pelas novas regras. Não é certamente impossível que esses empregados com vínculos curtos encontrassem outras colocações no mercado de trabalho ao longo do ano, mas, dada a informalidade

36. Segundo estudos de campo, os trabalhadores do corte chegam a caminhar 4,4 km por dia, carregando feixes de 15 quilos por vez, e dão aproximadamente 67 mil golpes de facão por dia para atingir as metas fixadas pela usina (cerca de 10 a 15 toneladas diárias). Ver: "Pagamento por produção adoece e mata cortadores de cana, adverte pesquisador". Disponível em: <http://goo.gl/m2T4Qk>. Acesso: 21 set. 2015. E também Novaes (2009).

37. Tais condições eram mais restritivas na redação original da Medida Provisória (MP) nº 665, que deu origem à lei: com efeito, a MP exigia o prazo de 180 dias ininterruptos de exercício da atividade para a concessão do benefício.

dominante no setor e a dinâmica de emprego do rural, tal hipótese cobriria uma minoria de casos.

Não cabe oferecer, nesta seção, estimativa mais detalhada dos efeitos dessas perdas, mas a título de ilustração pode-se dizer que, em 2015, o pagamento do abono integral no ano acrescentaria o equivalente a R$ 65 no rendimento mensal dos empregados agrícolas, um valor próximo dos R$ 77 que constituem o benefício básico do Programa Bolsa Família e cujo peso não pode ser desprezado em um contexto político de esforço para erradicação da pobreza em que mesmo uma pequena redução na renda é significativa. Se o abono foi criticado amiúde por não atingir os trabalhadores mais pobres – em geral, informais –, não é improvável que sua concessão seja, em termos globais, mais importante do que, a princípio, se supõe na renda de assalariados agrícolas e famílias rurais como um todo, sobretudo, considerando que, no Censo de 2010, uma em cada quatro pessoas residentes no rural estava em situação de pobreza extrema.

Parte dessas ponderações pode ser estendida às mudanças relativas ao seguro-desemprego. A Lei nº 13.134, basicamente, altera os critérios de acesso ao seguro na primeira solicitação: em lugar de facultar essa possibilidade ao trabalhador empregado por seis meses consecutivos ou por, pelo menos, 18 dos últimos 24 meses imediatamente anteriores à data da dispensa, [38] a lei estipula, em alternativa, a exigência de que o solicitante tenha recebido salários relativos a, pelo menos, 12 dos últimos 18 meses que antecederam sua demissão.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) manifestou-se em contrário a essas alterações e envidou esforços, junto aos poderes Executivo e Legislativo, com o intuito de advertir que as novas regras excluiriam do seguro-desemprego parte ainda maior dos assalariados rurais e de chamar a atenção para a necessidade de estender o seguro a trabalhadores safristas e contratados por curto prazo. Como tais reivindicações não foram atendidas, a Contag compreendeu que a manutenção das regras precedentes representaria dano menor aos assalariados agrícolas que os critérios introduzidos pela Lei nº 13.134. Tal preocupação ganhou forma na emenda proposta pelo senador Paulo Rocha (PT-PA). Aprovado no Parlamento, o Artigo 4-A, que previa a preservação, em favor dos assalariados agrícolas, das regras anteriores ao ajuste foi, todavia, vetado pela Presidência da República,[39] sob o argumento de que "a medida resultaria em critérios diferenciados, inclusive mais restritivos" para a obtenção do seguro pelo trabalhador rural, além de importar em "quebra da isonomia em relação ao trabalhador urbano".

38. Como constava na redação precedente do Artigo 3º, I, da Lei nº 7.998/1990. O critério de acesso à segunda solicitação foi também alterado, passando de doze meses trabalhados em dezesseis para nove meses trabalhados em doze, mas, nesse caso, a proporção de tempo trabalhado não se modificou.

39. O veto foi publicado no DOU de 17 de junho de 2015.

A afirmação de que o artigo vetado causaria uma ruptura na isonomia entre os trabalhadores urbanos e rurais, no entanto, desconsidera o fato de que as condições de trabalho desses grupos são estruturalmente distintas, para não mencionar o dado histórico de que, até a Constituição de 1988, os rurais estavam excluídos dos direitos que a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) garantia aos empregados urbanos. A alta informalidade e uma dinâmica de mercado amiúde regida por vínculos de curta duração legalmente chancelados parecem conferir ao emprego agrícola uma precariedade intrínseca que tornaria justificável a adoção de regras específicas e mais includentes em favor dos trabalhadores rurais no que concerne às exigências de acesso ao seguro-desemprego.

Quanto ao caráter mais ou menos restritivo dos critérios previstos pela Lei nº 13.134, é possível dizer – tendo sempre em conta os dados da Rais, citados anteriormente, sobre a duração do vínculo empregatício – que a Contag[40] visava, com a tentativa de introdução do Artigo 4-A na Lei nº 13.134, garantir duas "vias" possíveis de acesso dos trabalhadores ao seguro-desemprego: com seis meses consecutivos trabalhados – período que poderia beneficiar os safristas – e com 18 em 24 meses – período que cobriria as entressafras ou trajetórias laborais marcadas por uma sucessão de vínculos curtos. Tal percepção não se restringiu apenas à Contag: em maio de 2015, o deputado federal Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE) propôs o Projeto de Lei (PL) 1.582,[41] precisamente, com o objetivo de garantir a concessão do seguro-desemprego aos trabalhadores da cana em período de entressafra, estipulando, como critério de acesso, que o empregado tivesse sido remunerado pelo cultivo canavieiro nos seis meses imediatamente anteriores à data do requerimento de habilitação ao benefício. Embora, na regra fixada pela Lei nº 13.134, a proporção do tempo de trabalho exigido – 12 em 18 meses, ou 66% desse período – seja menor que a prevista na lei anterior – 18 em 24 meses, ou 75% desse período –, as preocupações expressas na posição da Contag e no PL nº 1.582, ante essa nova norma, indicam, ainda que, em caráter de exemplo, as mudanças que ela insere nas formas de acesso ao seguro-desemprego não apenas parecem pouco adequadas à realidade do assalariamento agrícola como, em sentido amplo, importam efetivamente em perda de proteção social.

2.2 Panorama recente dos conflitos no campo no Brasil

As informações disponíveis sobre violência no campo no Brasil demonstram que as injustiças recorrentes no meio rural brasileiro estão longe de serem superadas. Mais que isso, os dados reiteram que, ano a ano, a violência vem transcendendo a

40. Essa crítica ao veto consta de ofício emitido pela Secretaria de Assalariados(as) Rurais da Contag, em 25 de setembro de 2015, em resposta à consulta feita pela equipe responsável pela elaboração deste capítulo a propósito da posição da Confederação acerca da Lei nº 13.134/2015.

41. Ver: <http://goo.gl/9O3dyr>. Acesso em: 10 out. 2015.

questão da garantia do direito à terra para abranger outras modalidades de conflito, como, por exemplo, por acesso à água e contra grandes projetos de mineração e energia com impacto social, ambiental e fundiário. A essa tendência se contrapõe o crescente protagonismo dos povos indígenas, comunidades quilombolas e outras populações tradicionais na luta por seus territórios.

De acordo com o Relatório de Conflitos no Campo no Brasil de 2014,[42] da Comissão Pastoral da Terra, o número de ocorrências de conflitos em 2014 foi de 1.286. A série histórica dos últimos cinco anos apresentada no relatório mostra que o nível de conflitos pouco se alterou, nunca esteve abaixo da marca de 1.100 casos. Se forem consideradas as pessoas envolvidas nesses conflitos, entretanto, 2014 apresentou o maior número do período, um aumento de 43% em relação ao ano anterior.

TABELA 1
Número de conflitos no campo – Brasil (2010-2014)

Ano	Conflitos	Assassinatos	Pessoas envolvidas
2010	1.186	34	559.401
2011	1.363	29	600.925
2012	1.364	36	648.515
2013	1.266	34	573.118
2014	1.286	36	817.102

Fonte: Comissão Pastoral da Terra – Conflitos no Campo (vários anos).

Do total de conflitos no campo registrados em 2014, aqueles relacionados à disputa por terras chegaram à soma de 793 casos, envolvendo em torno de 600 mil pessoas. Entre os estados, o Maranhão, com 123 conflitos registrados, foi o que apresentou o maior número de conflitos, seguido do Amapá, com 74, e da Bahia, com 59.

Vale observar que os casos de ocupações/retomadas vêm diminuindo no decorrer dos anos. Em 2014, foram registradas 205 ações de ocupações de terras, menos que a metade do que ocorrera em 2005, quando foram computadas 437 ações. Uma leitura superficial dos números poderia sugerir como causa dessa redução o atendimento das famílias sem-terra em projetos de assentamentos da Reforma Agrária. No entanto, os números oficiais do Programa Nacional de Reforma Agrária não corroboram tal hipótese, dado a baixa execução dessa política nos últimos anos,

42. Desde 1985, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) vem publicando relatórios anuais de conflitos no campo no Brasil, constituindo o mais amplo banco de dados sobre o tema no país. Para coleta e sistematização de informações, a CPT vale-se, em primeiro lugar, de dados primários trazidos por seus agentes de base distribuídos no território brasileiro e, em segundo lugar, de dados secundários, obtidos de jornais, documentos oficiais e denúncias feitas por movimentos sociais. Por isso, para efeitos de análise, considera-se que os dados anuais publicados refletem o mínimo de conflitos ocorridos, e não o universo de conflitos ocorridos anualmente.

conforme este periódico tem alertado reiteradamente. A redução dessa ação historicamente utilizada pelos movimentos sociais do campo para reivindicar o direito à terra somente pode ser explicada pela conjunção de uma série de fatores, como a crescente criminalização dessas ações, os despejos legitimados por decisões do Poder Judiciário, à ampliação da renda das famílias rurais, entre outros. Em regra, todos esses elementos contribuem para que boa parte do contingente de famílias sem-terra desista da árdua e desigual luta pela terra e busque por estratégias distintas de sobrevivência.

Um dos casos emblemáticos de ocupação ocorrido em 2014 foi o acampamento Dom Tomás Balduíno. No dia 31 de agosto, 3,5 mil famílias ocuparam a Fazenda Santa Mônica, localizada no município de Corumbá de Goiás. Com área de 21 mil hectares, a fazenda pertence ao Senador Eunício de Oliveira. Importante destacar a presteza e rapidez do Judiciário local em atender a demanda do proprietário da fazenda que, no dia seguinte à ocupação, havia proferido liminar de reintegração de posse em seu favor. Após disputa judicial e a iminência de eclosão de um conflito violento em virtude da ação de despejo pela polícia, estabelecida para março deste ano, as famílias resolveram retirar-se pacificamente da fazenda (Misnerovicz e Canuto, 2015).

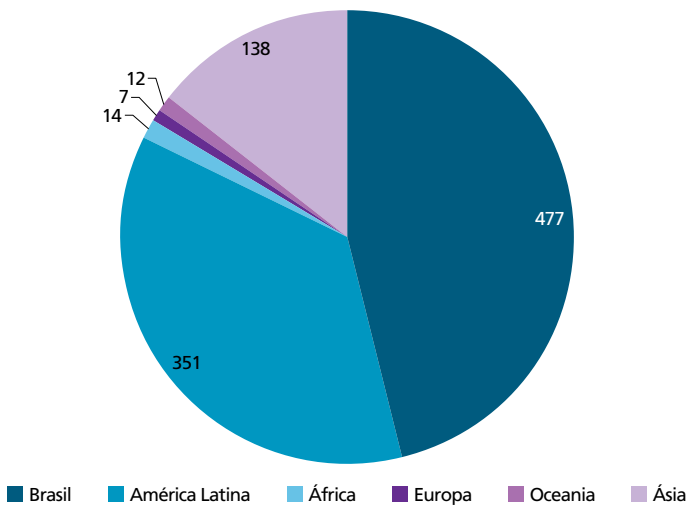
Nos últimos cinco anos, os conflitos pela água somaram 454 casos, sendo que 2014 foi o ano mais crítico do período, com 127 casos. Entre 2010 e 2014, os conflitos relacionados ao uso e à preservação, ou seja, caracterizados por extinção de fontes, contaminação de água, conflitos de pesca, corresponderam a 222 casos. Os referentes a barragens e açudes somaram 196 casos e os relativos à apropriação particular 45. Ao todo, foram 168.579 famílias envolvidas nos conflitos por água, dos quais aqueles vinculados a barragens e açudes envolveram mais da metade desse contingente. Entre os mais emblemáticos, estão aqueles que envolvem projetos ligados à mineração, como a implantação do complexo industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico, no Rio de Janeiro, e a construção de usinas hidrelétricas, principalmente, na região amazônica, cenário de grandes projetos hidrelétricos, como as usinas de Jirau e Santo Antônio, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará.

Em 2014, a construção da UHE Belo Monte estava incluída em sete das doze ocorrências de conflitos por água no estado do Pará, envolvendo 7.487 famílias, 76% do total de famílias em conflitos pela água naquela unidade da federação. As situações de conflito registradas envolvem destruição ou poluição de recursos naturais, não cumprimento de procedimentos legais e falta de reassentamento. Entre os atingidos, estão famílias ribeirinhas, ocupantes tradicionais de ilhas e margens do rio Xingu e comunidades rurais agroextrativistas, as quais não vêm sendo devidamente reparadas pelos danos ambientais, sociais e econômicos causados pela implantação da usina. Aliás, pelo não cumprimento de

doze condicionantes exigidas na licença de instalação, o Ibama, em setembro de 2015, decidiu não conceder a licença de operação da UHE Belo Monte, cujo início do funcionamento estava previsto para este ano.[43]

Os casos de violência contra a pessoa, em 2014, incluindo assassinatos, ameaças, tentativas de homicídio, tortura, prisões e agressões, resultaram em 706 vítimas. O número de homicídios, nos últimos cinco anos, manteve-se com poucas oscilações, uma média de 34 mortes anuais, com 36 vítimas no último ano. Predominantemente, as situações de violência estão relacionadas a conflitos por terra, englobando acampamentos de sem-terra, assentamentos, ocupações, territórios tradicionais invadidos. São recorrentes ações de pistolagem, de milícias armadas e da própria polícia, em ações truculentas de intimidação e repressão, cujas vítimas são, em sua grande maioria, os despojados de terras e de direitos. Entre as mortes ocorridas em 2014, estão lideranças de movimentos sociais, quilombolas, índios e sem-terra.

GRÁFICO 4
Número de ativistas mortos em conflitos ambientais e fundiários entre 2002 e 2014 em países e regiões do mundo



Fonte: Global Witness (2015).[44]

Ao encontro dos números divulgados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), a organização Global Witness apresentou dados de conflitos no campo levantados

43. Ver Ofício 02001.010573/2015-51 Dilic/Ibama. Disponível em: <http://goo.gl/T0LuTU>.

44. América Latina: Honduras, Colômbia, Peru, México, Guatemala, Paraguai, Argentina, El Salvador, Nicarágua, Equador, Costa Rica, Panamá, Venezuela; África: Chade, Sudão, Uganda, Serra Leoa, Gana, Quênia, África do Sul; Europa: Rússia, Ucrânia; Oceania: Indonésia, Papua-Nova Guiné; Ásia: Filipinas, Tailândia, Camboja, Índia, China, Paquistão, Mianmar, Cazaquistão, Nepal, Malásia, Sri Lanka.

em várias regiões do mundo. De acordo com o levantamento, em 2014, o Brasil foi palco de 29 assassinatos de ativistas ligados à defesa do meio ambiente e da terra, colocando o país pela quarta vez consecutiva em primeiro lugar no *ranking* de violência no campo. Desde 2002, quando a organização iniciou os levantamentos de conflitos no mundo, o Brasil acumulou 477 casos de assassinatos, o que representa 48% da soma de todos os países.[45]

Observa-se no gráfico 4 que 83% dos casos registrados de mortes de ativistas no mundo estão localizados em países da América Latina. Mais do que em outros lugares, esta região está marcada por disputas pelos recursos naturais, pelo avanço do agronegócio, por grandes projetos de mineração e de hidroeletricidade, recorrentemente avançando sobre territórios ocupados por populações tradicionais.

> Um dos fatores subjacentes aos assassinatos de defensores do meio ambiente e da terra, em praticamente todos os casos, foram as disputas pela propriedade, o controle e o uso da terra. Observou-se um aumento dos assassinatos relacionados com projetos hidroelétricos, um problema especialmente preocupante em Honduras (...), mas entre as principais causas estão também a mineração e outras indústrias extrativas, a agroindústria e a exploração madeireira. Outros problemas ambientais relacionados com os assassinatos são a contaminação, a conservação da flora e da fauna e a pesca ilegal. (Global Witness, 2014, p. 8, tradução livre)

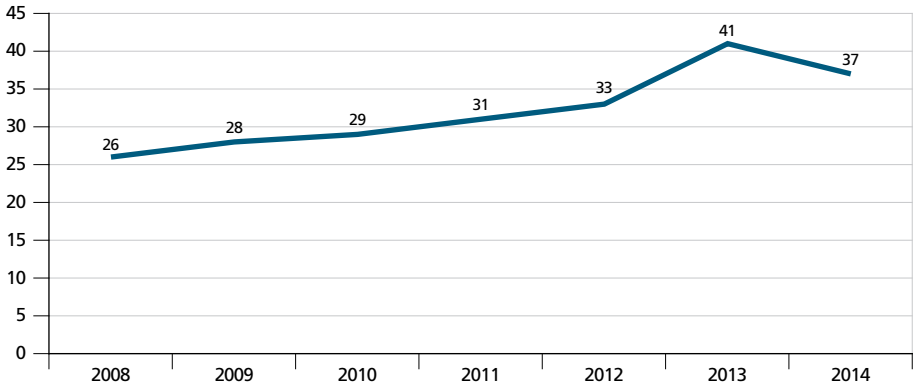
O envolvimento de populações tradicionais em disputas fundiárias é evidenciado também pelo trabalho da CPT, que desde 2008 vem identificando indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros etc., entre as categorias camponesas envolvidas em conflitos fundiários. Nesses últimos sete anos, é visível o aumento da proporção de comunidades tradicionais envolvidas nos conflitos de terra. Com exceção de 2014, que apresentou uma pequena queda em relação ao ano anterior, o percentual de conflitos envolvendo comunidades tradicionais foi ascendente, partindo de 26% em 2008, atingindo 41% em 2013. O número de famílias pertencentes a comunidades tradicionais que em 2008 fora de 12.409, em 2014, chegou a 38.922.

Entre as unidades da federação, o estado Maranhão, com 352 casos, é o que apresenta a situação mais crítica em relação a comunidades tradicionais no período considerado. Em seguida, estão os estados do Pará e do Mato Grosso do Sul,

45. O estudo realizado pela Global Witness baseia-se em pesquisa sobre casos de assassinatos, execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados registrados em fontes de informação em todo o mundo, valendo-se de informes nacionais e internacionais, de relatórios de organismos internacionais, organizações nacionais e internacionais de direitos humanos, de defesa do meio ambiente e da terra. Dos dados coletados, são considerados aqueles que cumpram, no mínimo, um dos seguintes critérios: fonte de informação fidedigna, pública e atual; que contenham o nome da vítima, bem como o registro do método de violência, da data e da localização exata do assassinato; registro biográfico da vítima relacionado à sua profissão, filiação política ou organizativa, identidade étnica ou indígena; conexão clara com conflito ambiental ou fundiário. A organização faz a ressalva de que os números devem ser considerados como estimativa conservadora, sobretudo em regiões como a África, o centro e o sul da Ásia, onde a coleta de dados é prejudicada devido à ausência de organizações da sociedade civil em defesa do meio ambiente e da terra, à supressão dos meios de comunicação e à existência de conflitos políticos mais amplos que impossibilitam a identificação de casos específicos.

apresentando cifras muito próximas: 223 e 222 casos, respectivamente. Entre as categorias, indígenas, quilombolas e ribeirinhos representam 30% dos casos.

GRÁFICO 5
Casos de conflitos de terra envolvendo populações tradicionais – Brasil (2008-2014)



Fonte: Comissão Pastoral da Terra.

TABELA 2
Casos de conflitos de terra envolvendo populações tradicionais no Brasil (2008 a 2014)[1]

Categoria	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total da categoria
Indígenas	52	44	33	81	119	165	138	632
Quilombolas	29	54	79	101	99	92	76	530
Ribeirinhos	35	43	55	62	25	23	22	265
Seringueiros	-	2	2	2	-	21	30	57
Camponeses de fundo e fecho de pasto	2	3	10	4	10	7	10	46
Pescadores	-	1	3	1	5	9	10	29
Extrativistas	-	-	-	-	7	3	-	10
Geraizeiro	-	-	2	2	-	1	5	10
Vazanteiros	-	-	3	-	1	-	2	6
Retireiros	-	-	-	-	-	4	1	5
Quebradeiras de coco babaçu	-	2	-	-	-	-	1	3
Caiçara	-	-	-	-	1	-	1	2
Castanheiros	-	-	1	-	-	-	-	1
Terra Livre	-	-	-	-	-	1	-	1
Total geral	**118**	**149**	**188**	**253**	**267**	**326**	**296**	**1.597**

Fonte: Comissão Pastoral da Terra.
Nota: [1] Para mais informações sobre as diversas categorias de populações tradicionais existentes no Brasil, ver: <http://goo.gl/wkI9LA>.

A morosidade no processo de reconhecimento das terras de populações tradicionais é um dos agravantes dos conflitos de terra. Com relação aos indígenas,

segundo dados da Funai, existem hoje no Brasil 545 terras indígenas registradas, das quais 434 estão regularizadas.[46] Contudo, relatório apresentado pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi, 2015) aponta a existência de 334 terras indígenas sem providência de reconhecimento. Soma-se a isso o aumento da judicialização de processos de demarcação, frequentemente resultando em decisões judiciais contrárias às comunidades indígenas demandantes, impedindo o andamento do processo demarcatório. Como exemplo, podem-se citar as decisões da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal em anular atos administrativos do Poder Executivo que visavam demarcar a terra indígena Guyrarocá, da etnia Guarani-Kaiowá, e a terra indígena Limão Verde, do povo Terena, ambas localizadas no estado do Mato Grosso do Sul.

No Mato Grosso do Sul, é crítica a situação de conflitos envolvendo populações indígenas. Nos últimos sete anos, dos 234 conflitos de terra registrados pela CPT no estado, 219 envolviam comunidades indígenas. É emblemático o caso da etnia Guarani-Kaiwoá. No início do século passado, as comunidades pertencentes a essa etnia que, a tempos imemoriáveis, habitavam principalmente a porção sul do estado, foram deslocados para reservas criadas pelo Serviço de Proteção ao Índio, com o intuito de liberar grandes áreas de terra para colonização. Hoje, em áreas diminutas, convivem com problemas advindos de superpovoamento, desestruturação de suas formas tradicionais de organização social, perda de referências culturais em virtude da desterritorialização. Nos últimos anos, intensificou-se o processo de organização e mobilização dos índios para reivindicar junto ao poder público a recuperação de suas terras. Na luta para reconhecer seus direitos territoriais, tem de enfrentar a resistência de não índios, sobretudo de grandes fazendeiros da região.

Distribuídas em diversas regiões do território nacional, as comunidades quilombolas tem o direito ao reconhecimento territorial expresso na Constituição Federal. No entanto, grande parte dos territórios de remanescentes de quilombos carece de regularização. De acordo com as informações da Fundação Cultural Palmares, existem cerca de 2600 comunidades quilombolas certificadas. Mas apenas 217 comunidades em todo o Brasil tiveram seus territórios devidamente titulados (Incra, 2015). Além da morosidade dos órgãos responsáveis pelos procedimentos de regularização, essas comunidades enfrentam o avanço, sobre suas terras, de projetos de mineração e de monocultivos. É o caso, por exemplo, da expansão de monocultivos de eucalipto para produção de papel e celulose na região leste do Maranhão. Nos municípios de Parnarama e Matões, integrantes das comunidades quilombolas locais vêm denunciando o crescente avanço da empresa Suzano Papel e Celulose S.A. sobre suas terras, inclusive com queimadas de áreas de vegetação nativa e de

46. De acordo com o Decreto nº 1.775/1996, o processo de reconhecimento de terras indígenas inicia-se com estudo de identificação e delimitação, seguido pela declaração de demarcação por ato do Ministério da Justiça, homologação pela Presidência da República e regularização mediante registro cartorial.

roçados para expansão da monocultura de eucalipto (CPT-MA, 2014). Em julho de 2014, no município de Acará, estado do Pará, o terceiro irmão de uma família de quilombolas foi assassinado por pistoleiros. A vítima era liderança da comunidade Mandacaruba, que vem reivindicando o reconhecimento de seu território junto ao Iterpa e ao Incra. A área é também reivindicada pela empresa Biopalma, subsidiária da Vale S.A., que visa a expandir a monocultura de dendê na região. Enquanto suas terras não são efetivamente reconhecidas, as comunidades locais vivem sob ameaças de grileiros de terras, pistoleiros, havendo, inclusive, denúncias contra policiais da região (CPT, 2014).

As comunidades ribeirinhas correspondem à terceira categoria em relação ao número de casos de conflitos de terra levantados pela CPT. Presentes principalmente na Amazônia, mas também significativos no vale do rio São Francisco e na bacia do rio Paraguai, ocupam tradicionalmente áreas que envolvem várzeas, margens de rios e ilhas fluviais, vivendo do extrativismo, da pesca artesanal e de pequenos roçados, cultivados em geral nos períodos de vazante. O processo de ocupação dessas áreas ocorre de forma espontânea e em geral tais comunidades não dispõem de qualquer documento oficial que reconheça seus direitos de uso, cujas áreas são em sua maioria de domínio público. A ausência de reconhecimento territorial submete as famílias ribeirinhas à ação de pretensos donos que, recorrentemente, exploram sua mão de obra em relações injustas de trabalho, coação e expulsão de suas moradias.

Os casos de conflitos envolvendo comunidades ribeirinhas no interior da Amazônia certamente são maiores que o trabalho que a CPT vem conseguindo registrar, dado o grau de isolamento dessa população. Toma-se, por exemplo, o arquipélago do Marajó, no estado do Pará. O município de Afuá, coberto pela unidade da CPT em Macapá/AP, é apresentado no relatório da CPT de 2014 com doze ocorrências de conflitos, envolvendo 307 famílias ribeirinhas. São casos de exploração de trabalho, expulsão de famílias, invasão de áreas por pretensos donos, conflitos com unidades de conservação. Situações similares ocorrem em outros municípios do arquipélago, como Ponta de Pedras, onde famílias ribeirinhas têm de se submeter a relações precárias de trabalho com pretensos donos, sob pena de serem expulsas de suas terras.[47] Cabe ressaltar que, embora não tenham seus direitos territoriais expressos na Constituição Federal, como ocorre aos indígenas e quilombolas, as comunidades ribeirinhas, assim como as demais categorias de comunidades tradicionais, têm seus direitos ao reconhecimento territorial garantido pela Convenção 169 da OIT. Salvo a implementação de projetos de assentamentos diferenciados, de unidades de conservação de uso sustentável e a

47. Situações semelhantes de conflitos envolvendo famílias ribeirinhas tanto em Afuá como em Ponta de Pedras foram constatadas em pesquisa realizada pelo Ipea. Ver Ipea (2015).

cessão de uso de terras públicas, tais populações ainda carecem de uma política nacional que efetive seus direitos.

O cenário de intensificação de conflitos envolvendo populações tradicionais é configurado, de um lado, pela maior conscientização desses povos de seus direitos garantidos pela legislação brasileira, o que propicia uma maior organização em movimentos reivindicatórios junto ao poder público e a atos de resistência em defesa de seus territórios. De outro lado, à reação de antigos opositores aos movimentos reivindicatórios, como detentores de grandes áreas de terra, fazendeiros e latifundiários que buscam manter seus velhos potentados, somam-se as investidas de grandes empresas ligadas ao agronegócio e à exploração mineral, constituindo uma força política e econômica muito poderosa contra à efetivação de direitos territoriais.

Nesse contexto, a omissão, a morosidade ou mesmo a negação do Estado Brasileiro em efetivar direitos constitucionais são expressões do pacto de poder estabelecido, o que tem contribuído para permanência e intensificação dos conflitos no campo. Da parte do Poder Executivo, os processos de reconhecimento, frequentemente, prolongam-se no tempo sem chegar a termo. Junta-se a atuação recorrentemente truculenta da polícia contra famílias acampadas nas terras em disputa, atendendo decisões judiciais de reintegração de posse, em geral, favoráveis a grandes detentores de terras, sejam eles empresas, sejam eles fazendeiros. No Congresso, não faltam investidas de parlamentares ligados ao agronegócio no sentido de anular conquistas constitucionais, como a tentativa de esvaziar o conceito de trabalho análogo a escravo, analisada na seção anterior, e de transferir o poder de homologar terras tradicionalmente ocupadas do Executivo para o Legislativo, consubstanciada na PEC nº 215/2000.

A questão do reconhecimento dos territórios tradicionais, para além das disputas locais envolvendo comunidades, fazendeiros, empresas e outros, diz respeito a aspecto mais amplo, relacionado às características predominantes da forma de apropriação da terra e de seus recursos pelas populações tradicionais, frequentemente baseada no extrativismo e em atividades agropecuárias de pequena escala e de baixo impacto ambiental, voltado em grande parte para o autoconsumo. Também é frequente o estabelecimento do uso coletivo, não individualizado, da terra. Por fim, as terras reconhecidas como tradicionalmente ocupadas adquirem o atributo da inalienabilidade. Tais características contrapõem-se ao modelo hegemônico de desenvolvimento, uma vez que retira grandes áreas do mercado de terras e de sua apropriação para implantação de monocultivos ou de grandes projetos minerários e de geração de energia.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Não tem sido fácil aos povos pobres do campo cultivar a esperança por dias melhores. Sem-terras, indígenas, quilombolas, ribeirinhos e pequenos produtores familiares continuam à espera de terem garantido o direito às terras de que necessitam para viver e produzir. Seus antagonistas somam, à força bruta, a simpatia e o beneplácito de autoridades de diferentes escalões, desde os signatários do poder local até os mais altos escalões da República. Conforme ressaltado na primeira seção deste capítulo, o protagonismo do agronegócio na estratégia macroeconômica adotada pelo governo tem relegado totalmente a fiscalização e a aplicação do princípio da função social da terra. A pressão dos grupos econômicos e políticos contrários à reforma agrária manifesta-se nos três poderes da república.

No Legislativo, encontra-se em discussão uma série de propostas que tem em comum o objetivo de possibilitar o avanço do grande capital sobre terras de populações tradicionais, ferindo princípios arduamente conquistados com a Constituição de 1988. A bancada ruralista – formalmente uma ampla e pluripartidária frente parlamentar – tem adotado uma estratégia ofensiva em defesa dos interesses ligados ao agronegócio. Seus propósitos, de modo geral, tangem à necessidade de aumentar os estoques de terra disponíveis à apropriação privada em grande escala – com a transferência de terras públicas ao mercado e com a contínua restrição dos direitos territoriais de indígenas e quilombolas – e de manter regimes de exploração do trabalho precário e mesmo em condições análogas à escravidão, como forma de reduzir os "custos" de suas atividades e garantir "competitividade".

No Judiciário, as vitórias do agronegócio também se acumulam. O processo de judicialização das desapropriações, por exemplo, tem emperrado a obtenção de terras e elevado sobremaneira seu custo final. Sem dúvida, esse configura-se como grave entrave à aplicação do princípio da função social da terra no país. Entre as vitórias mais ilustrativas do grande capital agroindustrial no Judiciário, talvez valha a pena mencionar a decisão liminar do STF, no final de 2014, que determinou a suspensão da divulgação da chamada lista suja do trabalho escravo. Como ressaltado na seção anterior, tal lista – considerada um dos principais instrumentos de combate ao trabalho escravo no Brasil, pois, a partir dela, empresas e bancos podem negar crédito, empréstimos ou relações comerciais de qualquer tipo com empresas que usam trabalho análogo ao escravo – foi suspensa em total desacordo com o direito de acesso a informações assegurado pela Lei nº 12.527/2012.

No âmbito do Executivo, opera-se um verdadeiro desmonte da política sob responsabilidade do MDA e do Incra. A criação de novos projetos de assentamento, que já vinha desacelerando desde os anos finais da década de 2000, apequenou-se ainda mais desde então. O quadro geral de concentração fundiária, por sua vez, acentuou-se em anos recentes. A área total apropriada por imóveis rurais com área superior a 2 mil hectares aumentou 36,9 milhões de hectares entre 2003 e

2015. Como resultado, segundo o Sistema Nacional de Cadastro Rural, 130,3 mil grandes propriedades privadas (2% do total) ocupam, atualmente, 244,8 milhões de hectares, 47% de toda área cadastrada. Já os minifúndios[48] – imóveis com área insuficiente para a manutenção e reprodução da unidade familiar –, somam 3,75 milhões de unidades, o que equivale a 65% do total de imóveis rurais e apenas 10% da área, como mostra a tabela 3.

TABELA 3
Categoria dos imóveis rurais, segundo o Cadastro de Imóveis Rurais – situação jurídica: titularidade particular

Categoria de imóvel rural	Nº de imóveis	Área (ha)	Imóveis (%)	Área (%)	Área média
Total[1]	**5.766.610**	**521.837.742,20**	-	-	-
Minifúndio	3.758.898	53.187.357,10	65	10	14,15
Pequena propriedade	1.461.966	99.529.129,59	25	19	68,08
Média propriedade	401.608	120.797.434,92	7	23	300,78
Grande propriedade	130.299	244.776.964,95	2	47	1.878,58
Soma	**5.752.771**	**518.290.886,56**	100	100	90,09

Fonte: Cadastro de Imóveis Rurais/Incra, agosto/2015.
Nota: [1] Inclui 13.839 imóveis em uma área de 3.546.855,63 hectares não classificados.

A elevada concentração fundiária brasileira está na base da prevalência da pobreza rural e do esvaziamento demográfico do campo, além de ser a principal responsável pela violência no campo, como se destacou na seção anterior deste capítulo. Quase 4 milhões de famílias rurais habitam os minifúndios, com precárias ou nulas condições de se manterem no campo, caso não apelem para outras modalidades de obtenção de sustento que não a exploração da terra que ocupam (como o assalariamento eventual ou permanente, o extrativismo, a pesca artesanal, a caça). O Estatuto da Terra, ao tratar dos minifúndios, reconhece sua precariedade e, por isso, indica a necessidade de serem contemplados pelo programa de reforma agrária, o que não encontra registro nas ações do Incra.

Tão grave quanto a concentração fundiária é a situação de improdutividade detectada pelo Cadastro, que afeta pequenas, médias e grandes propriedades: apenas 10% dos imóveis, em 33% da área total, estão claramente designados como produtivos. Ou seja, 90% dos imóveis rurais, que ocupam 2/3 das terras do país, não estariam cumprindo sua função social quanto ao requerimento de produtividade. Descontando os imóveis pequenos e médios, que, pela legislação

48. O Estatuto da terra definiu o minifúndio como o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar. Esta assim definida: "propriedade familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros. (Artigo 4º, item II). A Lei da Terra (nº 8.629/1993) não contemplou possibilidade inscrita no Estatuto, estabelecendo, como objeto da reforma agraria via desapropriação, apenas os imóveis com área acima de quinze módulos fiscais.

vigente, são insuscetíveis a desapropriação para fins de reforma agrária, restam os imóveis classificados como "grandes", com área superior a quinze módulos fiscais: do total de 244,8 milhões de hectares, foram considerados produtivos 100,9 milhões de hectares (41%) e os demais 143,8 milhões de hectares (59%), improdutivos.

Há que se considerar, ainda, que o índice de produtividade das propriedades rurais foi estabelecido uma única vez em 1980, com base nos parâmetros colhidos pelo Censo Agropecuário de 1975. Caso fosse atualizado, como preconiza a Lei da Terra nº 8.629/1993, esses números seriam mais alarmantes.[49] Teoricamente, portanto, há disponibilidade de terras para assentamento de todas as famílias acampadas. Os óbices são, sobretudo, de ordem política. Em vez de desconcentração da estrutura fundiária, os dados gerais apresentados mostram que há, na verdade, um processo de concentração em marcha, impactado pelos interesses e força do agronegócio e pela valorização das *commodities*.

A subseção a seguir apresenta uma visão geral da situação orçamentária recente do MDA e Incra. O contexto de ajuste fiscal contribui para dar visibilidade à falta de prioridade desses órgãos na agenda governamental. Os cortes orçamentários sofridos por eles são sempre proporcionalmente maiores que o da grande maioria dos demais órgãos, em especial o Ministério da Agricultura e Abastecimento (Mapa), responsável pela política dirigida ao agronegócio. Por isso argumenta-se que há, em curso, um processo de "desautorização" – nas palavras de Delgado (2012; 2013) – da capacidade de articulação institucional dos órgãos incumbidos de realizar ações de democratização do acesso à terra. As subseções seguintes examinam mais detalhadamente como as restrições impostas à área de desenvolvimento rural têm comprometido a ação governamental nas principais políticas públicas voltadas aos trabalhadores sem-terra e aos pequenos produtores rurais.

3.1 Execução orçamentária de 2013 e 2014 e perspectivas para 2015 e 2016

A desaceleração da economia brasileira nos anos recentes tem preocupado o governo federal, que passou a adotar como resposta medidas fiscais que restringem bastante sua capacidade de atuação. Estabeleceu-se um programa gradual de reequilíbrio fiscal, cujas metas envolvem a tentativa de produção de superávits primários crescentes até 2019. Nesse cenário, as perspectivas para as políticas públicas não são favoráveis. No que se refere às políticas de desenvolvimento rural, o contexto é ainda mais restritivo. Isso porque os cortes não afetam todos os órgãos igualmente. O orçamento expressa, em grande medida, o poder político de cada grupo no interior do governo.

Entre 2013 e 2014, a despesa executada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) caiu drasticamente. Enquanto em 2013 o órgão executou

49. Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.

R$ 8,7 bilhões, em 2014, esse valor diminuiu para R$ 4,7 bilhões, uma queda de 46,2%. Tal redução não pode ser atribuída a problemas na gestão do recurso por parte da instituição. O total de recursos orçamentários autorizado no período caiu na mesma proporção – 45,2% –, o que revela a magnitude do corte orçamentário praticado. Para efeito de ilustração, destaca-se que os recursos autorizados para o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa) – ministério responsável, primordialmente, pela política orientada ao grande capital agroindustrial – também caíram no período. A queda, contudo, foi de apenas 7,3%.

A abrupta redução dos recursos direcionados ao MDA impactou decisivamente as políticas operacionalizadas pelo órgão, composto pelo próprio MDA e pelo Incra. A execução dos programas finalísticos ficou totalmente comprometida, em especial do programa "Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária", que concentra as ações que realizam investimentos em áreas de assentamento. Se, em 2013, o MDA executou R$ 6,9 bilhões, em 2014 esse valor não alcançou R$ 3 bilhões, uma queda de 57,8% (ver tabela 4). Como resultado, os programas finalísticos, que em 2013 representavam quase 80% do orçamento total executado pelo MDA, passaram a representar somente 62%, em 2014. Fica claro, pois, que o contexto de restrição orçamentária compromete mais, em termos proporcionais, a oferta direta de bens e serviços à população do que as atividades de apoio administrativo. A manutenção da estrutura administrativa – menos flexível a cortes – vai se tornando mais pesada, o que vai de encontro à ideia de racionalização da gestão.[50]

O programa "Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária" era, em 2013, o maior do MDA em termos orçamentários. Em 2014, entretanto, ele praticamente não foi executado.[51] O total de recursos alocado caiu de R$ 4 bilhões, em 2013, para R$ 211 milhões, em 2014. Ou seja, o corte orçamentário sofrido pelo MDA foi praticamente todo direcionado às suas ações, que compreendem investimentos de apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais e construção de infraestrutura produtiva municipal, inclusive recuperação de estradas vicinais. Como veremos adiante, tais intervenções objetivam promover a estruturação dos projetos de assentamento, algo que aparece como prioridade no discurso do órgão.

50. Sublinha-se aqui esta dimensão do corte, pois anúncios oficiais de ajuste fiscais vêm, frequentemente, associados à ideia de que é possível "fazer economia" tornando a máquina pública mais eficiente, sem produzir prejuízos à sociedade. Na prática, muitos dos gastos administrativos são obrigatórios e, no contexto de "urgência" dos cortes, estes acabam incidindo nos programas finalísticos – especialmente em ações que realizam investimentos – cuja despesa é discricionária. No biênio 2013-2014, as despesas executadas com pessoal e encargos sociais, que representavam 12% do total executado pelo MDA em 2013, passaram a representar 23% no ano seguinte. Já os investimentos caíram de 51% para 10% do total executado.

51. As ações deste programa sob responsabilidade de outros órgãos também sofreram quedas significativas nos valores executados entre 2013 e 2014. No âmbito do Ministério da Integração Nacional, os recursos executados caíram pela metade (de R$594 milhões para R$297,0 milhões), afetando, por exemplo, a ação "Provimento de Infraestrutura Produtiva para Arranjos Produtivos Locais – Plano Brasil Sem Miséria", cuja execução reduziu aproximadamente 30%. As operações oficiais de crédito que integram o programa – que financiam projetos do setor produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste – também tiveram seus orçamentos subtraídos. Neste caso, os valores executados passaram de R$5,2 bilhões para R$4,4 bilhões (-16%).

TABELA 4
Execução orçamentária dos programas finalísticos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2013 e 2014)
(Em R$ de 2014 – IPCA)

Programas finalísticos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (inclui MDA e Incra)	Despesa executada			
	2013	2014	2014-2013	2014-2013 (%)
Total executado	**8.715.749.844**	**4.688.243.186**	**-4.027.506.658**	**-46,2**
Programas finalísticos	**6.915.677.132**	**2.917.488.239**	**-3.998.188.893**	**-57,8**
Agricultura familiar	1.687.549.566	1.629.864.755	-57.684.811	-3,4
Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)	1.042.376.987	916.267.709	-126.109.278	-12,1
Apoio à estruturação das entidades estaduais de assistência técnica e extensão rural	13.943.478	-	-13.943.478	-100,0
Assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar	267.163.289	285.393.341	18.230.052	6,8
Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária	295.288.867	371.638.245	76.349.378	25,9
Promoção e fortalecimento da agricultura familiar	45.512.243	40.526.441	-4.985.803	-11,0
Apoio à organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais	23.264.703	16.039.019	-7.225.684	-31,1
Desenvolvimento regional, territorial sustentável economia solidária	4.046.383.581	211.592.383	-3.834.791.198	-94,8
Aquisição máquinas e equipamentos de recuperação estradas vicinais (municípios até 50 mil habitantes)	2.333.162.447	-	-2.333.162.447	-100,0
Aquisição máquinas e equipamentos para adequação infraestrutura produtiva municipal	-	31.394.520	31.394.520	-
Apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais	1.696.633.781	180.197.863	-1.516.435.918	-89,4
Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais	16.587.353	-	-16.587.353	-100,0
Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	49.961.206	31.655.835	-18.305.371	-36,6
Apoio desenvolvimento sustentável comunidades quilombolas, indígenas, povos e comunidades tradicionais	308.532	1.724.278	1.415.746	458,9
Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	49.652.674	29.931.557	-19.721.117	-39,7
Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária	1.110.290.073	1.012.470.014	-97.820.059	-8,8
Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	15.088.990	-	-15.088.990	-100,0
Gerenciamento e fiscalização do cadastro rural	1.890.540	1.940.889	50.349	2,7
Estruturação e Consolidação de Unidades Produtivas – Crédito Fundiário	55.427.939	40.688.604	-14.739.335	-26,6
Assistência social e pacificação no campo	3.618.222	3.444.812	-173.409	-4,8
Promoção da educação no campo	28.955.136	30.474.688	1.519.552	5,2
Organização da estrutura fundiária	34.454.373	28.281.634	-6.172.739	-17,9
Desenvolvimento de assentamentos rurais	340.539.777	289.295.557	-51.244.219	-15,0
Desapropriação de imóveis rurais para criação de assentamento da reforma agrária	547.448.957	569.209.476	21.760.520	4,0
Regularização da estrutura fundiária na área de abrangência da Lei nº 11.952, de 2009	76.555.381	49.134.354	-27.421.028	-35,8
Educação de jovens e adultos no campo	3.327.193	-	-3.327.193	-100,0
Concessão bolsas capacitação e formação profissional em assistência técnica, pedagogia e social	1.063.292	-	-1.063.292	-100,0
Capacitação e formação profissional de nível médio e superior para a reforma agrária	1.920.274	-	-1.920.274	-100,0
Segurança alimentar e nutricional	21.492.705	31.905.252	10.412.547	48,4
Aquisição de Alimentos do programa Agricultura Familiar – PAA	21.492.705	31.905.252	10.412.547	57,8

Fonte: Siga Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

A segunda maior perda de recursos orçamentários em programas finalísticos do MDA ocorreu no programa "Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária". A subtração de R$ 97,8 milhões no orçamento do programa pode não parecer, em termos relativos, tão acentuada (-8,8%), contudo é relevante pontuar que algumas importantes ações para sua efetivação – justamente aquelas que objetivam promover a estruturação dos assentamentos – foram bastante afetadas, como é o caso da "Estruturação e Consolidação de Unidades Produtivas – Crédito Fundiário" (-26,6%) e do "Desenvolvimento de Assentamentos Rurais" (-15%).

O programa "Agricultura Familiar" quase conseguiu, em 2014, assegurar o patamar de execução de 2013. Diante do contexto restritivo, sofreu corte de 3,4%. Cumpre reconhecer uma sensível elevação nos recursos destinados à assistência técnica, especialmente aqueles orientados aos assentamentos de reforma agrária (25,9%). Entre as ações que apresentaram redução no valor executado, a "Contribuição ao fundo do garantia-safra" preocupa mais (queda de 12,1%). O garantia-safra é um seguro do Pronaf voltado a agricultores do semiárido que sofreram perdas de safra em função de seca ou excesso de chuvas. Parece desnecessário ressaltar sua importância na garantia de uma renda mínima aos agricultores atingidos e, também, na dinamização da economia dos pequenos municípios rurais afetados pelas intempéries.[52]

Sobre o programa "Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial", é relevante mencionar que o MDA é seu principal executor. Em 2013, por exemplo, 83% dos recursos executados no âmbito do programa eram de responsabilidade do MDA, e não da Secretaria de Políticas e de Promoção da Igualdade Racial, que respondeu por apenas 17%. Dito isso, parece mais fácil compreender o significado do programa e do grave corte de 36,6% no total dos recursos executados no MDA entre 2013 e 2014. Eles configuram uma política de não enfrentamento ao racismo, de não reconhecimento de novos territórios quilombolas e, também, conforme tem-se reiterado neste capítulo, de desautorização das instituições incumbidas de promover políticas de democratização do acesso a terra.

Por fim, ainda sobre a execução orçamentária no período 2013-2014, vale realçar que o programa "Segurança Alimentar e Nutricional", no MDA, obteve um ganho relativo alto (48,4%), mas cujo valor é insignificante para o programa em sua integralidade, operado primordialmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e pelo Ministério da Integração Nacional. A ação que o MDA executa no âmbito da segurança alimentar e nutricional diz respeito à "Aquisição de Alimentos da

52. Na safra 2013/2014, o valor anual do Benefício Garantia-Safra foi de R$ 850,00, vinculado ao cumprimento de requisitos, inclusive o pagamento por parte do agricultor do boleto bancário de adesão ao Garantia-Safra e a constatação de perda pela SAF/MDA de, pelo menos, 50% da produção de culturas cobertas pelo programa no município devido à seca ou excesso de chuvas. Para mais informações, acesse: <http://goo.gl/xXebEW>. Acesso em: 27/12/2015.

Agricultura Familiar" (PAA),[53] que representa aproximadamente 1% do orçamento total executado pelo programa "Segurança Alimentar e Nutricional". No agregado dos órgãos que o implementam, este sofreu queda de 10,2% na despesa executada entre 2013 e 2014.

Se o ano de 2014 não foi favorável às políticas de desenvolvimento rural, o ano de 2015 não será muito diferente. Em relação a 2014, houve um pequeno incremento de 10,6% no valor autorizado[54] para o MDA, mas tal elevação ainda foi muito aquém da necessária para uma equiparação com o patamar de 2013, que, como tem ressaltado este Boletim, já se encontrava em nível bastante baixo. Além disso, se os valores autorizados para o órgão elevaram-se em 10,6%, aqueles dirigidos aos programas finalísticos, ao contrário, foram reduzidos em 2,8%, conforme se nota na tabela 5. Em outras palavras, os bens e serviços que o MDA oferece diretamente à sociedade provavelmente ainda serão mais limitados do que aqueles observados em 2014. Se tais valores forem executados nessa proporção, os programas finalísticos passarão a representar apenas 59,3% do orçamento total executado pelo órgão.

No âmbito do programa "Agricultura Familiar", a redução nos valores autorizados entre 2014 e 2015 é grande (-22,6%). Chama atenção, novamente, a ação "Contribuição ao fundo garantia-safra", cujos recursos autorizados para 2015 caíram pela metade. O programa "Segurança alimentar e nutricional" sofreu uma queda de 31,2% nos recursos autorizados. Provavelmente, portanto, a pequena recomposição orçamentária ocorrida em 2014 será perdida. No que diz respeito ao programa "Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária", nota-se uma preservação dos valores autorizados em 2014, o que não significa que suas ações foram todas igualmente protegidas. Já no programa "Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial" observa-se, mais uma vez, importante subtração de recursos orçamentários (-14,3%), o que torna a perspectiva de reconhecimento de novos territórios quilombolas ainda mais distante. Por fim, o programa "Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária", que em 2014 praticamente não operou, obteve uma pequena recomposição de seus valores, bastante aquém do patamar praticado em 2013.

53. O PAA foi objeto de análise nas duas últimas edições deste periódico. Ambas destacaram que a política sofreu uma série de ajustes e alterações estratégicas, o que acarretou baixos índices de execução. Em 2014, observa-se que parte do orçamento foi recomposto, mas os valores ainda são insuficientes para que o programa atinja os resultados de 2012. Por exemplo, neste ano, 192,5 mil famílias fornecedoras foram beneficiadas pelo PAA, enquanto em 2013 e 2014 apenas 96,5 mil e 113,3 mil, respectivamente (PAA Data).

54. Como o exercício de 2015 ainda não foi encerrado, a análise realizada nesta etapa compara os valores orçamentários autorizados em 2014 e 2015. Entende-se como autorizado a soma dos valores da dotação inicial – estipulados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) –, com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura de créditos adicionais, sejam eles suplementares, especiais ou extraordinários. Em 2015, tais valores estão sujeitos a alterações.

TABELA 5
Valores autorizados para programas finalísticos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2015-2014)

Programas finalísticos e ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (inclui MDA e Incra)	Autorizado			
	2014	2015	2015-2014	2015-2014 (%)
Total autorizado	**5.622.126.874**	**6.217.641.097**	**595.514.223**	**10,6**
Total autorizado para programas finalísticos	**3.794.061.054**	**3.686.838.377**	**-107.222.677**	**-2,8**
Agricultura familiar	1.983.845.907	1.535.485.415	-448.360.492	-22,6
Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)	916.267.709	446.274.009	-469.993.700	-51,3
Assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar	579.845.248	631.307.500	51.462.252	8,9
Assistência técnica e extensão rural para reforma agraria	395.011.428	355.367.085	-39.644.343	-10,0
Promoção e fortalecimento da agricultura familiar	60.221.522	83.584.461	23.362.939	38,8
Apoio à organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais	32.500.000	18.952.360	-13.547.640	-41,7
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	489.754.661	827.998.842	338.244.181	69,1
Aquisição de máquinas e equipamentos para adequação de infraestrutura produtiva municipal	156.891.729	455.534.443	298.642.714	190,0
Apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais	332.862.932	372.464.399	39.601.467	12,0
Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	36.500.000	31.290.167	-5.209.833	-14,3
Apoio desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais	6.100.000	1.790.167	-4.309.833	-70,7
Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	30.400.000	29.500.000	-900.000	-3,0
Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária	1.236.247.006	1.259.220.011	22.973.005	1,9
Gerenciamento e fiscalização do cadastro rural	4.560.000	3.600.000	-960.000	-21,1
Estruturação e consolidação de unidades produtivas (crédito fundiário)	58.096.408	54.737.073	-3.359.335	-5,8
Assistência social e pacificação no campo	7.215.555	3.402.849	-3.812.706	-52,8
Promoção da educação no campo	34.500.000	32.550.000	-1.950.000	-5,7
Organização da estrutura fundiária	34.635.463	35.920.999	1.285.536	3,7
Desenvolvimento de assentamentos rurais	303.313.654	281.934.900	-21.378.754	-7,0
Desapropriação de imóveis rurais para criação de assentamento da reforma agrária	716.225.926	800.000.000	83.774.074	11,7
Regularização da estrutura fundiária na área de abrangência da Lei nº 11.952, de 2009	77.700.000	47.074.190	-30.625.810	-39,4
Segurança alimentar e nutricional	47.713.480	32.843.942	-14.869.538	-31,2
Aquisição de Alimentos do programa Agricultura Familiar – PAA	47.713.480	32.843.942	-14.869.538	-31,2

Fonte: Siga Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

A expectativa em relação aos valores que serão, de fato, executados pelo MDA em 2015 é que não alcancem os valores autorizados analisados. Em maio de 2015, o governo federal anunciou um contingenciamento recorde, de R$ 70,9 bilhões, o que colocou sérios limites à implementação das políticas públicas (Decreto nº 8.456, de 2015). Diante do cenário econômico adverso, em julho de 2015, o governo decidiu aumentar o contingenciamento das despesas em R$ 8,6 bilhões em relação às limitações já anunciadas anteriormente, totalizando um bloqueio acumulado de R$ 79,4 bilhões nos três poderes (Decreto nº 8.496, de 2015). Como resultado desse processo, o MDA sofreu um drástico corte de 54% dos recursos previstos na LOA, o sexto maior bloqueio entre todas as pastas afetadas pelo contingenciamento, atrás do Ministério do Turismo, da Pesca e Aquicultura, da Secretaria de Direitos Humanos, da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e do Ministério das Cidades.

Por fim, resta dizer que o cenário para 2016 mantém-se desanimador. O Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2016, enviado pelo governo federal, em 31 de agosto de 2015, para o Congresso Nacional, prevê mais cortes para a área de desenvolvimento rural. Os recursos estão, de fato, minguando, e – mais uma vez – a área está entre as mais afetadas pelos cortes propostos. Na comparação com os valores constantes na PLOA 2015, os recursos propostos na PLOA 2016 são 29,5% menores, a terceira maior redução proposta entre todos os ministérios e secretarias especiais. O Mapa, por seu turno, apresenta-se no grupo de órgãos que conseguiu um incremento nos valores propostos pelo Executivo: a PLOA 2016 prevê 10% a mais de recursos que a PLOA 2015 previa.

Tal projeto de lei tramitará no Congresso Nacional até ser votado e aprovada a Lei Orçamentária (LOA) 2016. Tendo em vista a força da bancada ruralista no Legislativo, é improvável que o quadro se altere favoravelmente aos povos do campo. Além disso, em 4 de novembro de 2015, o governo federal encaminhou à Presidenta da Comissão Mista de Orçamento, senadora Rose de Freitas, e ao relator do Projeto de Lei Orçamentária 2016, deputado Ricardo Barros, ofício com proposta de redução de despesas de R$ 26 bilhões no PLOA 2016. A proposta inclui a reforma administrativa anunciada em setembro de 2015 – que previu a redução de ministérios, a reestruturação de órgãos públicos, a extinção de cargos comissionados e a redução de gastos de custeio – além da redução de metas e alongamento de prazos de execução de vários programas. Novos cortes, provavelmente, virão, principalmente quando se considera que, às vésperas do anúncio da reforma administrativa, eram fortes os rumores de que o MDA seria extinto. Tão fortes que o movimento social rural e a Frente Parlamentar da Agricultura Familiar mobilizaram-se para entregar à Casa Civil da Presidência da República um documento manifestando a contrariedade das entidades a qualquer possibilidade de extinção ou perda de funções da pasta.

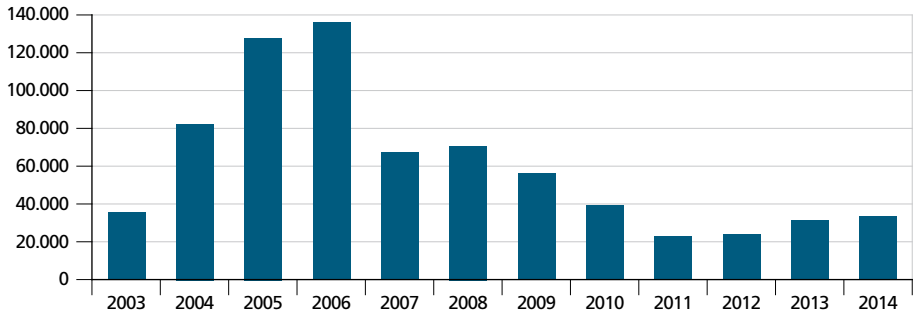
A subseção a seguir examina como as restrições impostas à área de desenvolvimento rural têm impactado a execução do Programa de Reforma Agrária.

3.2 O Programa de Reforma Agrária: balanço geral dos assentamentos

3.2.1 Evolução recente: assentamentos rurais no período 2003 a 2014

Pouco há a acrescentar ao que este periódico tem apresentado sobre o andamento do programa de reforma agrária. Como já relatado em edições anteriores e evidenciado pelo gráfico 6, o número de famílias assentadas a cada ano registra os melhores desempenhos entre 2004 e 2006. É necessário observar que existe um descompasso entre a data de criação dos projetos e o recebimento de famílias beneficiadas. No gráfico 6 está representado o número de famílias assentadas a cada ano, sem levar em consideração a data de criação dos projetos que recepcionaram as novas famílias.

GRÁFICO 6
Número de famílias assentadas a cada ano – Brasil (2003-2014)



Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel. 0229, em 12/2/2015.

Nos quatro anos iniciais dessa série, o número de famílias assentadas cresce significativamente: de 35 mi,l em 2003, para mais de 136 mil, em 2006, voltando a cair nos anos seguintes e atingindo os níveis mais baixos em 2011 e 2012. As expectativas otimistas referentes aos possíveis avanços no trato da questão agrária a partir dos resultados das eleições de 2002 foram se esvanecendo nos anos seguintes: desde 2007/2008, observa-se progressivo obscurecimento da questão agrária na agenda governamental, o que se reflete no baixo desempenho do programa. Para setores ora politicamente hegemônicos, ela há muito tempo deixou de ser "problema", pois teria sido superada (resolvida?) pelo sucesso do agronegócio. Não é esse o entendimento de muitos pesquisadores da área agrária nem muito menos o dos movimentos sociais que continuam lutando por melhores condições de vida no campo, um objetivo que passa necessariamente pela reforma agrária em sentido pleno. Essa qualificação – "sentido pleno" – não deveria ser necessária se o entendimento comum do conteúdo intrínseco da reforma agrária não se restringisse, com frequência, apenas ao acesso à terra. Propiciar o acesso à terra é tão fundamental quanto garantir nela a permanência dos assentados. Ambos os aspectos demandam políticas específicas a tempo certo.

Desempenho da reforma agrária por quadriênio: alguns números

Após um desempenho expressivo quanto ao número de famílias assentadas no quadriênio de 2003 a 2006, inicia-se a queda nos quantitativos de assentamentos realizados a cada ano: no segundo espaço de tempo aqui considerado (2007/2010), os números mostram uma queda de cerca de 40%, que quase dobra no período seguinte (2011/2014), chegando a uma redução de 72% em relação ao primeiro quadriênio destacado.

(a) Nº de famílias assentadas: - 2003/2006: 379,6 mil - 2007/2010: 230,1 mil - 2011/2014: 107,0 mil	(b) Nº de projetos criados (total): - 2003/2006: 2.307 - 2007/2010: 1.224 - 2011/2014: 512

O número de projetos de assentamento rural criados ou reconhecidos[55] pelo Incra também teve seus melhores momentos entre 2003 e 2006; no quadriênio seguinte, reduz-se quase à metade (53%) para em seguida (2011 a 2014) ser ainda menor: 22%. As sucessivas quedas na criação de projetos têm impacto não apenas no ano em que ocorrem, mas nos anos subsequentes, haja vista que a ocupação dos lotes não se esgota no ano de criação dos assentamentos, mas se prolonga nos anos seguintes.

(c) Nº de projetos criados em áreas desapropriadas: - 2003/2006: 1.004 (43,5%) - 2007/2010: 651 (53,3%) - 2011/2014: 300 (58,6%)	(d) Área dos projetos criados em áreas desapropriadas: - 2003/2006: 2.531,6 mil ha (8,1%) - 2007/2010: 1.435,7 mil ha (8,7%) - 2011/2014: 561,4 mil ha (18,9%)

Os números acima devem ser analisados de acordo com duas perspectivas: a primeira mostra que a criação de projetos em área desapropriada diminui ao longo do tempo. De outra parte, mostram o aumento na instalação de projetos em áreas obtidas por desapropriação em relação do total de cada período. Como indicam os dados a seguir apresentados, esse feito perde boa parte de importância quando se verifica o total de área desapropriada destinada a novos projetos nos três períodos. A área desapropriada incorporada pelos projetos também é decrescente: de 2,5 milhões de hectares, o total da área baixa para 1,4 milhão e, a seguir, para 561 mil hectares.

Assentamentos rurais em execução: situação em 31/12/2014

Apesar dos números declinantes em termos de realizações em períodos recentes, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) registrava, em 31 de dezembro de 2014, quase um milhão de famílias assentadas, distribuídas por 9.255 projetos e ocupando uma área de 88,32 milhões de hectares.

55. Como pode ser verificado em edições anteriores deste periódico, a cada ano o Incra tem incorporado a sua base de projetos em execução também muitos criados por governos estaduais e ainda efetuando o reconhecimentos com beneficiários de reforma agrária sobretudo de populações tradicionais ocupantes de áreas que passam a ser reconhecidas como de projetos da reforma agrária.

Embora significativos, esses dados devem ser analisados com cuidado. Para muito agraristas, apenas os assentamentos em terras desapropriadas e, portanto, com potencial para afetarem a estrutura fundiária, conformariam o real espaço conquistado pelo programa de reforma agrária. Os demais projetos seriam parte da política fundiária de regulação da ocupação de áreas rurais do território nacional.

Os projetos distribuem-se de forma desigual pelas grandes regiões brasileiras: o Nordeste deixou de ser a região com maior número de famílias assentadas, tendo sido ultrapassada nesse quesito pela região Norte, que também abriga a maior parte das terras destinadas aos assentamentos rurais (76%). Esses resultados refletem a inflexão observada a partir de 2002-2003 com o aumento na constituição de assentamentos em terras públicas e criação de novas modalidades de projetos voltados para o manejo florestal e otimização no uso dos recursos naturais. Isso em boa medida ocorreu pela incorporação de parcelas da população que já ocupavam e exploravam áreas de floresta e várzea amazônica, com atividades econômicas extrativistas (ribeirinhos, quilombolas, povos da floresta).

A tabela 6 mostra, na parte superior, a distribuição por grandes regiões dos assentamentos rurais em execução, ou seja, inscritos no Sipra/Incra em 31 de dezembro de 2014. Como já assinalado, na região Norte, os assentamentos rurais abarcam 76% da área total dos projetos e 44% do total de famílias beneficiadas. Na parte posterior da tabela, estão os dados dos seis estados que abrigam 62% das famílias assentadas. O estado do Pará continua abrigando a maior parte das famílias incluídas no programa de reforma agrária (1/4 do total) e apresentando a terceira maior área média do país.

Vem crescendo significativamente a atuação do Incra no estado do Amazonas, que, com outros cinco estados, responde por mais de 60% das famílias assentadas (segunda parte da tabela 6). Ali, a criação de projetos de assentamentos até 2002 era tímida. A partir de 2003, o estado passa a ter muitas de suas áreas, com a população nelas instalada, reconhecidas ou estabelecidas como projetos da reforma agrária, especificamente pela criação de projetos voltados para a preservação ambiental. Tal movimento ocorreu também, ainda que em menor ímpeto, nos demais estados da região, mas no Amazonas grandes territórios foram configurados como projetos de assentamento, para proteção e preservação ambiental:[56] 144 unidades, em uma área de quase 26 milhões de hectares.[57] Um segundo conjunto de assentamentos, com 39 unidades, segue o modelo tradicional de assentamento, sem prejuízo do respeito às normas ambientais, mas sem exclusividade em atividades extrativistas. A área média dos lotes de assentamento no estado é a maior do país, com pouco

56. Projetos "verdes": Floe, Flona, PAE, PSF, PDS, RDS e Resex.
57. A área total ocupada pelos projetos da reforma agrária no estado do Amazonas é a maior do país.

mais de 380 hectares, uma extensão superior à área total de muitos projetos.[58] Mas o fato mais significativo está em que, atualmente, o Amazonas responde, sozinho, pela quase terça parte de todas as áreas dos projetos de assentamento (31%).

TABELA 6
Reforma agrária: projetos em execução, por regiões e UFs selecionadas – Brasil (31/12/2014)

Regiões e UFs selecionadas	Nº de projetos	Área (ha)	Capacidade: nº famílias (1)	Nº de famílias assentadas	Área média (ha) (2)	Projetos (%)	Área (%)	Famílias assentadas (%)
Brasil	**9.255**	**88.316.516,98**	**1.173.317**	**969.626**	**75,27**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Norte	2.134	67.235.327,71	553.426	428.229	121,49	23,1	76,1	44,2
Nordeste	4.260	10.763.479,28	360.486	323.531	29,86	46,0	12,2	33,4
Sudeste	777	1.457.177,85	55.121	43.712	26,44	8,4	1,6	4,5
Sul	830	825.360,22	39.996	36.464	20,64	9,0	0,9	3,8
Centro-Oeste	1.254	8.035.171,91	164.288	137.690	48,91	13,5	9,1	14,2
PA	1.120	23.149.606,42	314.033	244.778	73,72	12,1	26,2	25,2
MA	1.013	4.716.566,39	146.514	130.847	32,19	10,9	5,3	13,5
MT	546	6.083.617,95	101.582	83.475	59,89	5,9	6,9	8,6
AM	144	27.381.804,28	71.744	56.179	381,66	1,6	31,0	5,8
BA	674	2.009.945,12	55.556	46.908	36,18	7,3	2,3	4,8
RO	217	6.181.552,98	65.786	38.792	93,96	2,3	7,0	4,0
Soma	**3.714**	**69.523.093,14**	**755.215**	**600.979**	**92,06**	**40,1**	**78,7**	**62,0**

Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel_0229, em: 12/2/2015.
Elaboração da Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Notas: [1] A capacidade do assentamento é uma estimativa preliminar feita a partir da extensão total da área do projeto, sem levar em conta suas especificidades (variações topográficas e agronômicas do terreno, a heterogeneidade das famílias, a necessidade de instalar redes de água e energia, de abrir estradas etc.), antes de se proceder à delimitação dos lotes. Isto quase sempre significa um superdimensionamento da capacidade da área, embora a medida inclua, também, lotes em projetos recentes e ainda não plenamente ocupados e as possíveis vagas criadas por desistências. A diferença entre "capacidade" e "o número de famílias assentadas" não oferece um quantitativo preciso das vagas disponíveis, mas é a partir da medida de "capacidade" que se estabelece a área do lote ser ocupado por cada família.
[2] Área Média = área/capacidade do assentamento (nº de famílias passíveis de serem assentadas).

No Nordeste, sobressaem os estados do Maranhão e da Bahia, mas com concentrações de área apropriada e famílias assentadas menores que o observado no estado do Pará.

Na Bahia, o período entre 1995 e 2002 concentrou a maior parte dos assentamentos do estado (77%) e das famílias assentadas (67%), mas apenas após 2009 houve a criação de projetos com claros objetivos ambientais: um Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e quatro Reservas Extrativistas (Resex).

58. Boa parte dos projetos "verdes", sobretudo os desenvolvidos em áreas florestais e de reserva extrativista, por suas características e para cumprirem o objetivo de funcionarem como reservas ambientais, não passa por parcelamentos como acontece com os assentamentos rurais em geral, onde cada família desenvolve suas atividades produtivas.

Exclusivamente na Bahia existe um tipo peculiar de assentamento: Projetos de Fundo de Pasto (PFP).[59] Apesar das mudanças na região do semiárido, determinados modos de vida ainda resistem. Em um ambiente hostil para a agricultura, o pastoreio continua sendo a base da sobrevivência dessas famílias, que, para tanto, estabeleceram uma estratégia baseada no compartilhamento dos territórios que ocupam desde tempos coloniais. Constituem comunidades unidas por laços de compadrio e parentesco, vivendo e trabalhando em áreas sem cercamento.[60] O uso comum das pastagens e de outros recursos básicos se dá pela junção de glebas pertencentes a cada unidade familiar, acrescidas das terras de uso comum, onde realizam o pastoreio de animais.

As comunidades sertanejas de Fundo de Pasto, com frequência, têm as terras que ocupam disputadas por fazendeiros, às vezes por meios violentos, outras pela judicialização das disputas. Os PFPs já reconhecidos como projetos de assentamento compreendem uma pequena parcela dessas comunidades: são 152 projetos, com cerca de 10% da área dos projetos de assentamento em geral e 10% das famílias assentadas na Bahia.[61]

Como mostra a tabela 6, o Maranhão abriga 13,50% das famílias assentadas em 5% da área total de projetos de assentamento registrada em 31 de dezembro de 2014. Poucos projetos do Maranhão podem ser classificados como "verdes", embora o estado tenha boa parte de seu território incrustado na Amazônia Legal: 1,6% do número de projetos e da área e menos de 1% das famílias assentadas em sete projetos agroextrativistas, sete de desenvolvimento sustentável e duas reservas extrativistas, todos em fase inicial de instalação, criados a partir de 2005.

Rondônia, estado que foi destinatário de projetos de colonização oficial e privada na década de 1970, ainda possui em execução alguns projetos de colonização integrada (PIC), que ocupam 1,8 milhão de hectares, com capacidade para 17,5 mil famílias. Somente a partir de 2002, começaram a ser estabelecidos projetos exclusivamente voltados para a preservação ambiental: Floresta Nacional (Flona), Assentamento Florestal (PAF) e Reserva Extrativista (Resex). Ainda minoritários, ocupam menos de 30% da área atualmente destinada para a reforma agrária,

59. Os povos e comunidades tradicionais, como os indígenas, quilombolas, faxinais, fundo de pasto e outros, estão amparados, no âmbito nacional, pela Constituição Federal, pelo Decreto Federal nº 6.040/2007 e pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, e, no âmbito internacional, pela convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Decreto Presidencial nº 5.051/2004. No âmbito estadual, as comunidades de fundos de pasto estão contempladas na Constituição da Bahia de 1989, Artigo 178.

60. Os remanescentes grupos de fundo de pasto são formados por descendentes de vaqueiros da chamada Civilização do Couro – período que remete aos primórdios da colonização do sertão, quando se criava gado para fornecer animais de trabalho aos engenhos de açúcar. Eram homens livres que, por seus serviços, recebiam filhotes como pagamento – sistema que perdurou até tempos recentes entre trabalhadores de poucas posses e proprietários de rebanhos maiores.

61. Apenas começaram a ser reconhecidos e incorporados ao programa de reforma agrária em 2001, sobretudo nos anos de 2005 e 2006. Cobrem uma parcela pequena das comunidades dessa natureza existente na Bahia e nenhuma das demais espalhadas por outros estados do Nordeste.

abrigando 3% das famílias assentadas no estado. Majoritariamente, os projetos estão classificados como "assentamento federal/estadual", ou seja, áreas parceladas em lotes entregues às famílias sem-terra.

Finalmente, o Mato Grosso, território que durante os anos 1970 e 1990 observou forte expansão da fronteira agrícola apoiada pela instalação de projetos privados de colonização. Até 1990, o número de projetos oficiais de assentamento era pequeno: 43 ou 8% do total existente. Entre 2000 e 2010, foram criados 491 projetos, onde vivem quase 70 mil famílias. A partir de 2007, inicia-se a implementação dos projetos de desenvolvimento sustentável; atualmente são 12 e abrigam 1,5 mil famílias, números pequenos frente ao total de famílias assentadas em outros tipos de projetos (mais de 80 mil).

Estruturação dos projetos de assentamento

Tem sido recorrente, há décadas,[62] a assertiva governamental de que a estruturação dos projetos de assentamento constitui o grande desafio a ser vencido, tanto pela necessidade de que isso ocorra, como para justificar metas modestas para o assentamento de novas famílias. Ainda assim, 55% dos projetos em execução, em 31 de dezembro de 2014, não ultrapassaram as etapas iniciais de instalação. Nesses projetos vivem 525 mil famílias, mais da metade do total de famílias assentadas (conforme tabela 7, a seguir).

Nem todos os projetos são de criação recente: 47% foram criados há mais de cinco anos, tempo que deveria ter sido suficiente para se situar a maioria, ao menos, na fase de estruturação.

Um obstáculo a ser vencido para o desenvolvimento dos projetos de assentamento – de forma a propiciar qualidade de vida às famílias assentadas e estruturação produtiva dos lotes – passa pela instalação da infraestrutura básica:[63] acesso à água, a estradas e a outras obras. Mesmo que o Incra possa construir parcerias com governos estaduais e municipais, além de articular-se com outras instituições e movimentos sociais, dificuldades diversas continuam presentes. Restrições orçamentárias e carências de recursos técnicos e humanos ajudam a entender as dificuldades para o desenvolvimento dos assentamentos, sobretudo pelo fato serem reiteradas a cada ano. As dificuldades logísticas também são grandes, dada a extensão territorial do país e as diversidades culturais, de clima, geográficas e agronômicas.

62. O Estatuto de terra (Lei nº 4.504/1964) estabelece em vários dispositivos, especialmente os artigos 73 e 89, ainda vigentes, a determinação de propiciar aos assentamentos rurais toda infraestrutura necessária para seu desenvolvimento.

63. O Incra atua de forma direta, por meio de parcerias com governos estaduais e/ou municipais além de fazer a articulação junto a outros entes do acesso a políticas públicas voltadas à infraestrutura como acesso à energia, saneamento, moradia, água etc. De outra parte, a construção de moradia não é mais realizada com recursos do Crédito Instalação, mas por meio do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), subprograma do Programa Minha Casa Minha Vida (Portaria Interministerial nº 78, em 8/2/2013 e conforme procedimentos definidos na Nota Técnica DD/Incra nº 2/2013, de 22/7/2013).

Basicamente a implantação e a recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento têm como objetivo propiciar as condições necessárias para o desenvolvimento econômico e social nas áreas de reforma agrária. Em 2014, segundo o Relatório de Gestão 2014 (Brasil, 2015b),[64] o Incra priorizou sua atuação na implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento e no

> levantamento das demandas de infraestrutura dos PAs a serem beneficiados com a implantação ou recuperação de estradas vicinais, rede elétrica, saneamento básico e sistemas de captação e distribuição de água, etc., visando proporcionar as condições físicas necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos

Os dados do Sipra/Incra revelam que os esforços desenvolvidos não resultaram em melhorias perceptíveis nos dados relativos à classificação das fases dos projetos entre 2013 e 2014. Nesse período, as condições dos projetos permaneceram iguais, como mostra a tabela 7.

TABELA 7
Fases dos projetos de reforma agrária em execução (2013 e 2014)

Fases	2013 – nº de projetos	2013 – Projetos (%)	2014 – nº de projetos	2014 – Projetos (%)
Assentamento criado	3.314	36	3.418	37
Assentamento em instalação	1.636	18	1.639	18
Assentamento em estruturação	2.553	28	2.584	28
Assentamento em consolidação	1.099	12	1.109	12
Assentamento consolidado	507	6	505	5
Total geral	**9.109**	**100**	**9.255**	**100**

Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel_0227, em 13/2/2014 e 12/2/2015.
Elaboração da Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Um novo modelo de financiamento das etapas iniciais de constituição e desenvolvimento dos assentamentos foi recentemente proposto. Compreende três ciclos: *i)* Estruturação Inicial – acesso ao apoio inicial e ao fomento; *ii)* Crédito Rural Para a Inserção Produtiva – Segurança Alimentar: Acesso ao Microcrédito Produtivo com condições especiais de acesso para os assentados do PNRA; e *iii)* Crédito Rural para a Consolidação Produtiva – acesso ao Pronaf A.

64. Ver Brasil (2015).

QUADRO 1
Novos créditos da reforma agrária[1]

Ciclo I – Instalação Até R$ 14 mil/assentado	Apoio inicial 1: R$ 2,4 mil + Fomento 1: R$ 3,2 mil
	Apoio inicial 2: R$ 3,2 mil + Fomento 2: R$ 3,2 mil + Mulher: R$ 3,2 mil
Ciclo II – Inclusão Produtiva – Segurança alimentar Até R$ 12 mil/assentado	Microcrédito R$ 4 mil/ano Limitado até três operações/assentado
Ciclo III – Estruturação Produtiva	Atividades produtivas (custeio e investimento) R$ 25 mil
Mais alimentos para a reforma agrária	

Fonte: Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos (DD), Incra (2014).
Nota: [1] O atual Crédito de Instalação foi criado com a edição da Medida Provisória nº 636/2013 (convertida na Lei nº 13.001/2014) e regulamentado pelo Decreto nº 8.256/2014, que adotou nova sistemática de garantia de recursos ao público da reforma agrária, resultando na modernização do Crédito de Instalação. O novo modelo – ainda não plenamente em vigor – compreende ciclos progressivos (Instalação, Microcrédito e Mais Alimentos Reforma Agrária) com vistas à estruturação produtiva, com agilidade na operacionalização, a ser realizada via bancária, por meio de cartão magnético individual. Em fase inicial de implantação deve contemplar primeiramente os assentamentos realizados em 2015, portanto ainda sem informações suficientes para uma avaliação.

Relatório de Gestão Incra/2014

Ordenar e racionalizar a disponibilidade de recursos para essa tarefa é de fundamental importância, desde que aconteça a tempo justo. Dificuldades financeiras, operacionais e técnicas têm sido constantes no processo de implantação dos assentamentos rurais. Recursos financeiros escasseiam e a formulação de projetos adequados a cada realidade necessita de técnicos especializados, nem sempre disponíveis.

TABELA 8
Projetos em execução, segundo as fases de implantação, por regiões e períodos de criação – Brasil: posição em 31/12/2014
(Em %)

Fase dos projetos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	**Total geral**
Fase inicial[1]	67	50	66	62	26	**55**
Assentamento em estruturação	16	34	17	28	44	**28**
Fases finais[2]	17	17	17	10	30	**17**
Total geral	100	100	100	100	100	**100**

Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel_0227, em 12/2/2015.
Elaboração da Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Notas: [1] Inclui os projetos em fase inicial e em instalação.
[2] Inclui projetos em fase de consolidação e projetos consolidados.

As limitações ao desenvolvimento social e produtivo dos assentamentos rurais estão presentes em todas as regiões do Brasil, tendo avançado mais,

em termos relativos, no Centro-Oeste, onde 30% dos projetos estão em fase de consolidação e/ou consolidados.

Apesar das aquisições sob a forma onerosa (desapropriações e compra e venda de terras) ocorridas em 2014, ainda tem prevalecido a constituição de novos assentamentos em terras públicas, a maior parte já ocupadas e compondo parte importante das ações de regularização fundiária. Como já apontado neste periódico, com nenhum

> impacto sobre a estrutura fundiária e beneficiando apenas marginalmente trabalhadores rurais sem-terra, haja vista que a criação de projetos sobretudo na Amazônia Legal, embora política importante e necessária, beneficia os seus ocupantes históricos, população extrativista e ribeirinhos (Boletim de Políticas Sociais n. 23 (2015)).

Os atuais impasses

O cenário político aponta aumento das restrições e engessamento das possibilidades de cumprimento integral da função social da terra, haja vista a decisão do governo de voltar atrás em relação à Instrução Normativa nº 83, do Incra, que pretendia ajustar os procedimentos para obtenção de terras para os assentamentos rurais, com novas diretrizes. Mais uma vez, o governo desautorizou o Incra e o MDA para atender a pressão dos ruralistas.

As terras públicas, até agora em boa parte protegidas por mandato constitucional, podem agora ser disponibilizadas para o mercado de terras. Recentemente foi promulgada a Lei nº 13.178/2015, que praticamente ratifica de ofício os títulos das grandes propriedades na faixa de fronteira.

> A preocupação não é apenas agrária, mas por razões de segurança nacional na faixa de fronteira do país. O referido projeto de lei despreza as normas vigentes, passando por cima do Estatuto da Terra e do Poder Executivo, desprezando, inclusive, audiência do órgão fundiário nacional – o Incra. Os prejuízos vão além dos títulos concedidos irregularmente, com indenizações, requeridas judicialmente, cujo montante estima-se em mais de R$ 30 bilhões, só na faixa de fronteira no Estado do Paraná. (Osvaldo Russo. Artigo publicado no Jornal Brasil Popular – 23/9/2015).

É certo que a lei deverá ser objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin). Poderá ser revogada ou amenizada. O que revela claramente é que o avanço sobre todas as terras públicas segue fortemente impulsionado pela bancada ruralista. Nesse sentido, está em discussão um projeto e lei que visa liberar a aquisição de terras por estrangeiros.

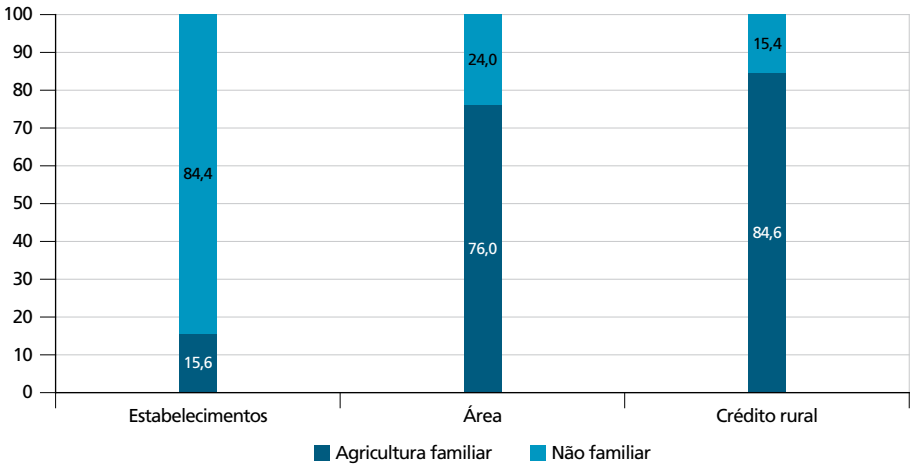
A boa notícia vem do STJ, em específico na sua decisão colegiada acerca de mandado de segurança em favor de famílias sem-teto, impedindo a execução de mandado de despejo e, dessa forma, evitando a resolução do conflito por meio

da violência policial.[65] Espera-se que tal decisão venha a proteger também as famílias sem-terra que ocupam latifúndios improdutivos como forma de pressionar as autoridades fundiárias a promover sua desapropriação. Se a regra será seguida por outras instâncias governamentais, isto é, algo a ser observado daqui para frente.

3.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Para o ano-agrícola 2014-2015, foram destinados R$ 24,1 bilhões à agricultura familiar para financiamento da produção pelo Pronaf. Em termos nominais, um acréscimo de 14,7%, em relação ao período anterior. Se o valor disponibilizado para o Pronaf for considerado dentro total de recursos do crédito rural disponibilizado para o período, que foi de R$ 156,1 bilhões, algumas observações interessantes podem ser levantadas. À agricultura familiar que, segundo o último Censo Agropecuário, representa 84,4% dos estabelecimentos agropecuários, os recursos disponibilizados para o crédito rural correspondem a 15,4% do total. Para a agricultura patronal, os números praticamente se invertem: o segmento que representa 15,6% dos estabelecimentos é beneficiado com 84,6% dos recursos. Mesmo se for considerada a área dos estabelecimentos que, conhecidamente, é detida em sua grande maioria pela agricultura patronal, ainda se observa uma desproporção, visto que a área referente à agricultura familiar corresponde a 24% do total ocupado pelos estabelecimentos.

GRÁFICO 7
Estabelecimentos agropecuários e crédito rural, por categorias (agricultura familiar/Pronaf e não familiar)
(Em %)



Fontes: IBGE/Censo Agropecuário; MDA: Plano-Safra 2014-2015; Ministério da Agricultura e Abastecimento: Plano Agrícola e Pecuário 2014-2015.

65. Trata-se do caso da ocupação Izidora, na zona metropolitana de Belo Horizonte.

Do total disponibilizado pelo Pronaf, foram executados praticamente 100% dos recursos, o que permitiu a formalização de 1,88 milhão de contratos na última safra, um aumento de 5% em relação à safra 2013-2014. O valor médio dos contratos foi de R$ 13,2 mil. Observando os dados desagregados por modalidade de financiamento, vê-se que o número de contratos de investimento (destinados à aquisição de equipamentos, estruturação do estabelecimento e compra de efetivos de animais) foi praticamente o dobro do número de contratos de custeio (que têm a finalidade de financiar a compra de insumos para produção: sementes, fertilizantes, agrotóxicos, ração animal, entre outros). Com relação ao montante negociado, os contratos de custeio representaram 45% e os de investimentos 55% do total.

TABELA 9
Pronaf – número de contratos e valores negociados

Ano-agrícola	Número de contratos			Montante negociado (R$ milhões)		
	Custeio	Investimento	**Total**	Custeio	Investimento	**Total**
2013-2014	639.601	1.153.812	**1.793.413**	10.360,83	13.217,75	**23.578,59**
2014-2015	614.927	1.269.726	**1.884.653**	11.170,52	13.721,79	**24.892,31**
Variação (%)	-3,90%	10,00%	**5,10%**	7,80%	3,80%	**5,60%**

Fonte: Banco Central/Sicor – Matriz de Dados do Crédito Rural.
Obs.: Considerado, para cada ano-agrícola, o período de julho-junho. Valores mensais deflacionados para junho/2015 pelo IGP-DI.

Ao analisar o desempenho do Pronaf por grandes regiões, constata-se que, apesar do aumento do número de contratos, nacionalmente, em relação ao ano-agrícola anterior, as regiões apresentam diferenças. Três regiões apresentaram queda em número de contratos: Sul, 3,4%; Sudeste, 0,3%; Norte, 13,2%. As regiões Nordeste e Centro-Oeste apresentaram elevação do número de contratos, respectivamente, 15,3 e 5,6. Com quase 121 mil contratos a mais do que o período anterior, a região Nordeste foi a responsável pelo aumento geral do número de contratos. A região representou quase metade do total de contratos do Pronaf na última safra.

Contudo, ao serem comparados os montantes negociados, observa-se que a região Sul é a que deteve o maior percentual. Praticamente a metade dos valores negociados ocorreu nessa região. No Sudeste, o montante negociado representou 20% do total. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram percentuais semelhantes entre si, em torno de 7,5% cada. No Nordeste, os quase 912 mil contratos realizados representaram apenas 14,5% dos valores negociados. Nessa região, 86,6% dos contratos foram de investimento, apresentando um valor contratual médio de R$ 3,5 mil, o qual corresponde ao teto do Microcrédito Rural (Grupo B do Pronaf). Assim, apesar de não estar disponível a informação do desempenho do Pronaf por enquadramento para o período analisado, fica evidente que a grande maioria dos contratos firmados na região Nordeste refere-se ao Microcrédito Rural, destinado ao segmento de menor renda da agricultura familiar.

TABELA 10
Pronaf – desempenho por grandes regiões (2014-2015)[1]

Regiões	Número de contratos			Montante negociado		
	Custeio	Investimento	**Total**	Custeio	Investimento	**Total**
Centro-Oeste	5,30%	2,40%	**3,30%**	6,80%	8,50%	**7,70%**
Nordeste	7,20%	68,30%	**48,40%**	4,30%	22,80%	**14,50%**
Norte	2,60%	5,70%	**4,70%**	2,70%	11,40%	**7,50%**
Sudeste	18,70%	13,60%	**15,20%**	19,50%	21,20%	**20,40%**
Sul	66,20%	10,10%	**28,40%**	66,70%	36,20%	**49,80%**

Fonte: Banco Central/Sicor – Matriz de Dados do Crédito Rural.
Nota: [1]. Para os dados absolutos, ver Anexo Estatístico deste capítulo.

Uma análise importante a ser feita diz respeito ao que o Pronaf vem financiando, especialmente, com relação às atividades e aos produtos agropecuários beneficiados pela política. Tomando especificamente a modalidade de custeio do crédito Pronaf, a pecuária bovina e as lavouras de milho, soja e café representam 79% dos contratos firmados e 74% do montante negociado. Para efeito de comparação, o crédito rural destinado à agricultura patronal, apresentou comportamento semelhante no mesmo período, quando 77% dos contratos de custeio destinaram-se ao financiamento dos mesmos produtos.[66]

TABELA 11
Crédito rural – produtos financiados na modalidade custeio (2014-2015)

Produto	Pronaf		Outros programas	
	Contratos	Montante (R$)	Contratos	Montante (R$)
Bovinos (A)	184.432	3.115.218.774,77	118.947	14.904.687.737,60
Milho (B)	139.532	1.703.026.581,49	35.370	5.957.689.072,01
Soja (C)	111.017	2.239.539.202,20	56.903	13.435.937.471,39
Café (D)	48.336	830.293.130,63	48.855	4.308.692.762,90
Soma (A,B,C,D)	**483.317**	**7.888.077.689,09**	**260.075**	**38.607.007.043,90**
Outros Produtos	131.612	2.804.749.919,18	79.779	31.838.881.336,60
Total geral	**614.929**	**10.692.827.608,27**	**339.854**	**70.445.888.380,50**

Fonte: Banco Central/Sicor – Matriz de Dados do Crédito Rural.

66. Para cálculo dos percentuais de produtos da agricultura patronal financiados pelo crédito rural oficial, foram subtraídos os valores referentes ao fumo. Predominantemente, a fumicultura é atividade desenvolvida pela agricultura familiar que, porém, vem deixando de ser financiada pelo Pronaf. Em 2014-2015, foram firmados (fora do Pronaf) 128,6 mil contratos para custeio da produção de fumo, totalizando um valor nominal de R$ 533 milhões, o que corresponde um valor médio contratual de R$ 4,1 mil. Pelo Pronaf, foram formalizados 151 contratos, em um montante de R$ 1,6 milhão, apresentando o valor médio de R$ 10,3 mil.

Os números do crédito rural, em geral, e do Pronaf, em particular, apontam para algumas considerações. Em primeiro lugar, a desigualdade da distribuição do crédito observada pelas proporções inversas entre agricultura familiar e agricultura patronal reflete, e reforça, a desigualdade fundiária histórica no país. Para dentro da agricultura familiar, a concentração do financiamento em algumas atividades e produtos, similarmente ao que ocorre com a agricultura patronal, incentiva a especialização em produtos que constituem hoje as principais *commodities* negociadas no mercado. Assim, ao analisar a importância do Pronaf como política pública voltada para a agricultura familiar, deve-se tomar em consideração que ele está formatado para o segmento mais capitalizado, cujo modelo de produção está muito semelhante à agricultura patronal, ou seja, integrado ao modelo agrícola dominante vinculado ao agronegócio. Em todo caso, é importante observar o comportamento do Pronaf junto ao segmento menos capitalizado da categoria – o grupo B –, cuja participação relativa vem aumentando, e seus efeitos sobre a maior ou menor diversificação da produção de alimentos.

4 TEMA EM DESTAQUE: AFINAL, PARA ONDE CAMINHA A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL? DA REGULAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA À INCLUSÃO PRODUTIVA DE ASSENTADOS

4.1 O contexto político-institucional e econômico

Seguindo as últimas edições deste periódico, o presente capítulo de "Desenvolvimento rural" reitera que há um processo de paulatino constrangimento da política de reforma agrária nos anos recentes.

Tal como visto nas seções anteriores, esse constrangimento exprime, em primeiro lugar, o protagonismo que as exportações de *commodities* agrícolas passaram a desempenhar, a partir dos anos 2000, no equilíbrio macroeconômico do país, gerando saldos de comércio exterior que supriram a necessidade de financiamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos. Delgado (2015) assinala que essa fórmula de ajuste, já aplicada a crises anteriores de endividamento externo, deixou de ser uma medida conjuntural para se tornar uma estratégia de longo prazo que submeteu a questão agrária à funcionalidade macroeconômica do setor primário exportador. Colocada a serviço da sustentação do equilíbrio macroeconômico, a política agrícola, em geral regida por determinantes conjunturais, acabou por subordinar a política agrária, à qual a Constituição atribui, pelo princípio da função social da terra, prioridade estrutural.

Esse arranjo engendrou um intenso processo de acumulação de capital no setor agroexportador, sob patrocínio estatal, tanto na forma de créditos e subsídios públicos – como nos Planos Safras, nas políticas de incentivo à aquisição de maquinário agrícola etc. –, quanto na forma de uma política de regulação

(ou desregulação) fundiária que tem garantido as condições de expansão das atividades agroexportadoras. Do ponto de vista macroeconômico, tal estratégia tem-se mostrado exitosa, dados os sucessivos recordes de safra e exportação. Contudo, se se pode enaltecer, por exemplo, o fato de que, de 2000 a 2014, as quantidades produzidas de cana-de-açúcar e soja cresceram 2,2 e 2,6 vezes, atingindo, respectivamente, 737 milhões de toneladas (ton.) e 86 milhões de ton., não é supérfluo notar que as áreas plantadas dessas culturas ampliaram-se, no período, em 2,1 e 2,2 vezes, passando a ocupar 10 milhões de hectares (há) e 30 milhões ha. Tais resultados são efeito da articulação entre as cadeias de produção agrícola, a grande propriedade e o Estado, e, ao mesmo tempo, a causa pela qual este último se torna mais dependente desta estratégia e o setor agropecuário se torna mais dependente do Estado – em suas várias esferas institucionais – para reproduzi-la na escala necessária.

O sucesso dessa estratégia promoveu uma generalizada elevação dos preços da terra no país, o que não apenas restringe fortemente as possibilidades de obtenção de terra para a reforma agrária, como, ainda, aumenta a disputa sobre as terras públicas. Essa disputa transcorre na esfera dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Neste último, como dito na seção "Fatos relevantes", a atuação da bancada ruralista tem ganhado a dimensão de verdadeira ofensiva pela mercantilização do patrimônio fundiário púbico e contra as políticas de democratização do acesso à terra. Tal movimento delineia uma política fundiária "liberalizante", cujo sentido geral está em ampliar a oferta de terras apropriáveis pelo grande setor agropecuário,[67] o que envolve, entre outras ações, a transferência de terras públicas ao mercado – por meio, da regularização fundiária e titulação de assentamentos, citadas adiante –, o cerceamento de direitos territoriais de povos tradicionais – como pretende a PEC nº 215, que, se aprovada, transferirá ao Congresso a palavra final sobre as demarcações de terras indígenas –, e a redução das obrigações ambientais – como na reforma do Código Florestal, que permitiu aos proprietários compensar o uso da reserva legal com aquisição de outra área preservada em microbacia distinta daquela em que ocorreu o desmatamento. A sanção da Lei nº 13.178/2015, que ratifica registros de imóveis em faixas de fronteira, independentemente do tamanho da área, legalizando a apropriação indevida de terras públicas, vem acrescentar ao quadro uma nova abertura em favor da expansão do grande setor agropecuário.

No que diz respeito ao Poder Judiciário, as decisões adversas à reforma agrária consubstanciam-se principalmente nos processos de desapropriação: além de, frequentemente, não atender a regra legal de imitir o Incra na posse dos imóveis desapropriados tão logo seja publicado o decreto correspondente, o Judiciário por vezes arbitra, em favor dos proprietários, indenizações que majoram a tal ponto o

67. Para uma análise mais completa desse processo, ver Ipea (2015).

valor de mercado das áreas – incorporando juros compensatórios e moratórios – que a alternativa de obter terras via compra tem-se mostrado menos custosa em alguns casos recentes. Tais[68] determinações permitem presumir que a concepção civilista da propriedade fundiária como bem mercantil particular ainda prevalece, na tradição jurídica brasileira, sobre o princípio constitucional da função social da terra.

No âmbito do Poder Executivo, a capacidade de pressão da bancada ruralista – autointitulada Frente Parlamentar pela Agropecuária – e das grandes associações patronais agropecuárias, como a CNA, não apenas tem por objetivo ampliar a parcela de recursos públicos capturados para o financiamento do setor, como, ainda, atua no sentido de obstar a efetivação concreta de medidas necessárias à realização da política de reforma agrária, como, por exemplo, a atualização dos índices de produtividade que embasam as ações de desapropriação e que ainda adotam os parâmetros do Censo Agropecuário de 1975.[69] Essa pressão responde, também, como indicado anteriormente, por sucessivas estratégias de desautorização das instituições incumbidas de promover políticas de democratização do acesso à terra e reconhecimento dos territórios de povos e comunidades tradicionais, como o Incra e a Funai: ilustram esse processo a PEC nº 215, referida há pouco, a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo antigo PFL junto ao STF , e ainda pendente de votação, contra o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta os procedimentos de regularização dos territórios quilombolas,[70] e a também já citada revogação, pela AGU, do dispositivo da IN nº 83/2015 que incluía no cadastro das propriedades suscetíveis a desapropriação os imóveis em que fosse flagrada a exploração de trabalho análogo à escravidão. É importante ressaltar que, embora se possa vislumbrar, na capacidade de pressão da bancada ruralista, um elemento de continuidade do domínio político das velhas oligarquias agrárias entre nós, é mais plausível, hoje, imputar esse poder ao papel que o grande setor agroexportador, modernizado, englobando em sua classe atores internos e externos, desempenha na estratégia macroeconômica que propriamente a uma permanência histórica.[71]

Esse é o contexto que tem delimitado a atuação recente do Incra e a partir do qual um novo modelo de reforma agrária tem sido construído. Esse novo modelo não parece ser pensado a partir da constatação de que o modelo anterior –

68. Essas questões são escrutinadas mais detalhadamente em *Perspectivas da política social* do Ipea.

69. Tal atualização, em voga nos anos 2010 e 2011, é objeto de portaria conjunta do Mapa e MDA.

70. O julgamento foi iniciado em 2012, quando o Ministro Cezar Peluso votou pela inconstitucionalidade do decreto. Após este voto, a Ministra Rosa Weber pediu vistas do processo e, em março deste ano, na retomada do julgamento, votou pela constitucionalidade. Os demais ministros ainda deverão pronunciar-se a respeito.

71. Em meados da década de 1990, quando, segundo Delgado (2015), a estratégia macroeconômica abandonara a política de exportações de *commodities* agrícolas sob a perspectiva de que a abertura financeira equacionaria o problema da dependência de recursos externos e, quando parte das políticas de apoio estatal ao grande setor agropecuário havia sido desativada, registra-se não apenas uma ascensão das mobilizações sociais por terra, como, ainda, uma ampla aprovação popular à pauta da reforma agrária. Para mais detalhes desse contexto, ver *Políticas sociais: acompanhamento e análise* do Ipea.

o modelo constitucional – se teria esgotado, mas, sim, a partir do fato de que sua realização se tornou quase impossível em uma estrutura de relações de poder que, como descreve Delgado (2015), deu forma a um pacto de economia política que, no campo das questões agrárias, agrícolas e fundiárias, confere aos interesses ligados ao grande agronegócio uma primazia indisputável. Dito de outro modo, a reforma agrária constitucional – com desapropriação de latifúndios por descumprimento da função social da propriedade e com a destinação prioritária das terras públicas à criação de assentamentos – não foi superada: ela foi constrangida por força dos obstáculos externos que se opõem à sua realização na conjuntura político-institucional e econômica que definiu o espaço das ações do Estado nos últimos anos.

4.2 A reforma agrária relegada: a prática da regularização fundiária e o discurso da estruturação dos assentamentos.

Tendo cada vez menos visibilidade na agenda governamental, em especial a partir de 2007, quando começam a ser registradas as reduções no número de desapropriações e de criação de novos projetos de assentamento, a reforma agrária deixou de figurar, no campo discursivo e no campo da prática, como principal resposta do Estado à demanda social por terra. Desde então, duas políticas sobressaíram no discurso oficial como estratégias alternativas e alegadamente prioritárias da ação do Estado em atenção às necessidades dos trabalhadores rurais sem-terra, dos assentados e dos pequenos agricultores: a regularização fundiária e a estruturação dos assentamentos já instalados. De certo modo, pode-se dizer, nas atuais circunstâncias, que ambas operam no sentido de promover uma contrarreforma agrária.

Embora tenha sido justificada como instrumento capaz de conferir segurança jurídica às ocupações precárias de terra em favor dos pequenos posseiros, a política de regularização fundiária não necessariamente limita-se a esses objetivos. Com efeito, o programa Terra Legal, exemplo maior desta política nos últimos anos, colide, por princípio, com a determinação constitucional,[72] segundo a qual a destinação de terras públicas deve compatibilizar-se com a reforma agrária. O programa, cuja proposta inicial visava legalizar até 300 mil áreas particulares em 58 milhões de hectares de terras da União na Amazônia, não apenas tem reproduzido a forte concentração fundiária da região,[73] regularizando posses de até 1.500 ha – o que excede largamente os parâmetros da agricultura familiar –, como, ainda, ao dispensar de vistoria grande parte das áreas e não estatuir critérios seguros e aferíveis de comprovação das ocupações, não tem oferecido garantias suficientes que impedissem a legitimação de grilagem de terras numa região marcada por

72. Constituição Federal, Artigo 188.

73. Com efeito, até 2011, as posses com área de até um módulo fiscal, embora representassem 63,7% do total, detinham em conjunto apenas 17,4% da área total cadastrada; inversamente, as posses com áreas entre 4 e 15 módulos fiscais, ou superiores a esse limite, somavam, em número, pouco mais de 8% do total, mas abrangiam metade (49,1%) da área cadastrada. Ver Brito e Barreto (2011). Para uma análise mais detalhada do programa Terra Legal, ver Valadares (2013).

conflitos fundiários. Além de absorver parte de recursos técnicos e financeiros do Incra, o Terra Legal tem operado a subtração de um amplo patrimônio público que poderia servir de base fundiária para ações de democratização do acesso à terra. Tal política exprime a visão hegemônica que guiou as ações recentes do Estado na questão agrária: reiterando uma concepção de propriedade rural fundada na figura do imóvel privado e individual, a regularização fundiária converteu-se mais propriamente em um meio de ampliação do estoque de terras para o mercado fundiário da Amazônia, tendo como exemplo uma visão comprometida com os imperativos constitucionais da função social da terra.

Outra linha recente de ação da política de terras, cujas consequências mais amplas encontram correspondência nos efeitos da política de regularização fundiária, toma forma no projeto de promover a titulação dos lotes de assentamentos de reforma agrária. Esse projeto ganhou expressão na Lei nº 13.001, de 2014,[74] que promove a transferência não onerosa ao domínio particular de atuais beneficiários da reforma agrária, de lotes de assentamento, criados em terras públicas federais, cuja extensão não exceda a um módulo fiscal. A soma das áreas suscetíveis à titulação nos termos da lei poderia chegar a 7 milhões de hectares, 84% de toda a terra púbica destinada a assentamentos nos últimos vinte anos.[75] Conquanto contenha um viés distributivo e legalista, a medida favorece também o mercado de terras, já que amplia a oferta mediante a incorporação, ao estoque fundiário disponível, de terras que estavam sob domínio da União. Como as áreas alienáveis estão no limite ou abaixo do limite considerado suficiente para garantir sua viabilidade econômica – um módulo fiscal –, dificilmente os assentados que se tornarem proprietários delas terão condições de conquistarem sua emancipação produtiva: como, por isso, esses lotes tendem a ser vendidos, é possível que tal titulação funcione como uma política de mercantilização da terra pública e de retrocesso no combate à concentração fundiária. De resto, a autorização à transferência dos lotes aos assentados, dada pela Lei nº 13.001/2014, veio ao encontro de diretrizes que, ao menos desde 2012, têm conferido à titulação papel de maior relevo nas estratégias de atuação do Incra.[76] Se a ideia de emancipar os assentados, abrindo-lhes uma "porta de saída" da reforma agrária, não é nova, no atual contexto ela parece ser retomada como objetivo estratégico de um órgão que precisa abdicar de "obrigações secundárias" – ligadas à estruturação inicial (moradias, estradas etc.) e gestão permanente dos projetos – e concentrar-se no seu papel institucional estrito – isto é, a administração e o ordenamento da malha fundiária.

74. Uma análise mais ampla dessa lei e de suas consequências pode ser encontrada em *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, 23.

75. Os assentamentos criados em imóveis desapropriados não seriam atingidos por essa medida. Os detalhes da estimativa citada constam no texto referenciado na nota anterior.

76. Para a descrição crítica desse processo, ver *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 22 do Ipea.

De outra parte, a proposta de conferir prioridade à estruturação dos assentamentos, considerada em si mesmo, vinha ao encontro da necessidade premente de dotar os projetos de infraestrutura básica, não apenas para assegurar condições de permanência às famílias, mas, ainda, para garantir a efetividade tempestiva das demais políticas de incentivo à produção, como os créditos. Ademais, tal orientação, tornada mais clara a partir de 2012, afinava-se com os objetivos do programa Brasil Sem Miséria de promover a geração de renda entre as populações pobres do campo, e envolvia investimentos em assistência técnica para assentados, em articulação com uma política de fomento direcionada a esse grupo e a metas de inclusão dos beneficiários da reforma agrária nas políticas de compra pública da produção, como o PAA. Contudo, a prioridade em favor do investimento qualitativo nos assentamentos já criados significou, no próprio discurso oficial,[77] a relegação a segundo plano das ações de obtenção de terras e do compromisso de aumentar o quantitativo de famílias assentadas.

Esse calculado sacrifício da pauta agrária não parece ter colhido as compensações esperadas: segundo dados do Incra,[78] 53% do total dos projetos de assentamento em 2011 não haviam atingido a fase de estruturação; até meados de 2015, conforme foi visto na seção anterior, esse índice era de 55%. Isso significa que mais da metade dos projetos ainda não superou as fases iniciais de criação e instalação, nem foi, portanto, beneficiada com, pelo menos, algumas das ações de implantação de infraestrutura básica compreendidas na fase de estruturação, como abastecimento de água, eletrificação, abertura de estradas vicinais e edificação de moradias. Dificilmente, poder-se-ia atribuir essa alta no índice de assentamentos não estruturados à instalação de novos projetos no período de 2011 a 2014, que se caracteriza por registrar as mais baixas médias de criação de assentamentos desde o Governo Collor, sobretudo porque o próprio governo expressou que a obtenção de terras para a reforma agrária não figurava entre suas prioridades. Por fim, os dados mais recentes do PAA[79] mostram que o programa, longe de atingir a meta de incorporar 445 mil famílias fornecedoras até 2014, projetada pelo Brasil sem Miséria, reduziu-se, em 2013 e 2014, a patamares menores que os alcançados em 2012 – 96,5 mil e 113,3 mil, respectivamente, contra 192,5 mil[80] –, pondo em dúvida, pois, a eficácia da decisão política de converter o PAA em meio de geração de renda e inclusão produtiva qualificada do amplo contingente de agricultores pobres e de assentados da reforma agrária do país.

77. Ver, por exemplo, a matéria *Incra quer elevar produção agrícola nos assentamentos* do Valor Econômico.
78. Dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Ver também *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 20, 22 e 23 do Ipea.
79. Para uma análise detalhada do desempenho recente do PAA, ver *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, 22 e 23 do Ipea.
80. Dados do PAA Data.

Seja no nível das práticas, seja no nível dos discursos, a centralidade das políticas de regularização fundiária, incluindo a titulação, e da estruturação dos assentamentos conformou, em parte, o terreno político e institucional sobre o qual o Incra atualmente discute um novo modelo para a reforma agrária. Embora, como se verá adiante, o Incra proponha um diagnóstico acerca dos sinais de esgotamento do modelo anterior e tente responder a tais sinais com um novo modelo de reforma agrária, o contexto que tem balizado sua atuação segue sendo fortemente restritivo. Essa avaliação talvez permita afirmar que, se a política agrária recente gravitou em torno da priorização da regularização fundiária e da estruturação dos assentamentos, isto não decorre de uma voluntária renúncia do Incra e do MDA ao compromisso de fazer a reforma agrária, mas expressa, antes, uma espécie de política agrária possível no atual momento histórico. Esse novo modelo, reiterando o discurso da estruturação dos assentamentos já com vistas à inclusão produtiva, consolida, no discurso, a substituição da política fundiária – cuja realização o Incra se vê alijado – por uma política de desenvolvimento territorial. Esta última, pensada como forma de desenvolvimento rural dos assentamentos, atua sobre quadros fundiários preestabelecidos, tomados como "dados", e não como objetos de uma intervenção fundiária distributiva calcada no princípio da função social da terra.

4.3 A resposta do Incra ao contexto restritivo: causas do "esgotamento" da reforma agrária constitucional, abandono da política fundiária e incorporação da matriz territorial ao novo modelo

O contexto político e econômico atual, delineado nas seções anteriores, suscita expectativas sobre as diretrizes que estarão no plano nacional de reforma agrária 2015-2018, com previsão de lançamento ainda em 2015. Pode-se, entretanto, oferecer uma antecipação dos rumos gerais que a política pretende seguir com base na análise do documento "Um novo modelo para a reforma agrária", divulgado pelo Incra após audiência pública em Sena Madureira (AC), ocorrida em 16 de julho de 2015.

O modelo proposto tem por base um diagnóstico que aponta para o "esgotamento" da reforma agrária constitucional, isto é, da reforma agrária reconhecida como política fundiária distributiva que se realizaria a partir da aplicação do princípio da função social da terra sobre uma estrutura marcada pela concentração da propriedade. O diagnóstico do Incra remete a dois conjuntos de justificativas que abonariam a mudança de paradigma de suas ações. O primeiro diz respeito às múltiplas transformações demográficas, sociais e econômicas pelas quais vem passando o país: envelhecimento populacional, maior acesso à habitação, ao consumo de bens duráveis e às tecnologias de informação e de comunicação, além da interiorização das instituições de ensino superior e de uma dinâmica aparentemente mais intensa de aproximação do campo em relação a redes de serviço, sobretudo de saúde, situadas nas cidades. O segundo conjunto de justificativas

está associado à "desautorização" tacitamente imposta aos órgãos incumbidos de efetuar o princípio da função social da terra de intervirem sobre o *status quo* fundiário ante os limites dados pela conjuntura político-econômica. O novo modelo assume que, nesse contexto, a submissão da política agrária à política agrícola, a dificuldade de desapropriar imóveis pelos critérios de produtividade vigentes, o passivo de infraestrutura de transporte, logística e serviços nas áreas de reforma agrária e a dinâmica do mercado de terras seriam, todos, sinais de "esgotamento" da política de reforma agrária constitucional, e não mais problemas suscetíveis à ação política do Estado.

A despeito de essas mudanças afetarem várias dimensões da vida social dos sujeitos do campo, em direções e magnitudes de difícil prospecção, a visibilidade desses processos parece ter permitido ao Incra avançar na compreensão dos assentamentos de reforma agrária segundo uma abordagem territorial. Tal abordagem tem-se tornado recorrente no âmbito das políticas agrárias desde, pelo menos, 2003, quando o MDA, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, começou a gestar o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais[81] e, posteriormente, o Programa Territórios da Cidadania.[82] Ambos propuseram uma concepção do rural que realçava as interfaces com o espaço urbano em vista de constituir estratégias de desenvolvimento, de geração de renda e trabalho que dinamizassem as potencialidades locais. O mais recente desdobramento dos numerosos estudos acadêmicos e institucionais que celebram o conceito de território como matriz de políticas públicas foi o amplo e rigoroso estudo *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*, coordenado por Tania Bacelar.[83] Sua abordagem – que, em consonância com os critérios da OCDE, reitera que o Brasil rural é maior que o dos dados oficiais, abrangendo 37% da população[84] – aponta para a existência de 26 tipos de regiões rurais, definidas a partir dos biomas e outras características, propondo, por fim, como caminho para o desenvolvimento rural, o conjunto de oportunidades territoriais geradas pelo *continuum* rural-urbano.

81. Implementado em 2003 pela SDT/MDA, o programa foi acolhido no PPA 2004-2007 e mantém-se no PAA 2012/2015. Encontra-se estruturado em 164 territórios em todo o país e constitui-se de 2,5 mil municípios. Sua execução conta com a instituição de um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter).

82. Implementado em 2008, estruturava-se em 120 territórios da cidadania. "A prioridade era atender territórios que apresentassem baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo. Seu objetivo é "a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável". Especificamente, o programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, mediante o planejamento e integração de políticas públicas" (Delgado; Leite, 2011, p. 94).

83. Para execução do projeto, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), por meio do Fórum DRS estabeleceu parcerias com os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Planejamento, Orçamento e Gestão, o banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Fundação Banco do Brasil (FBB) e os governos dos estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará e Bahia.

84. O Censo Demográfico de 2010 do IBGE calcula em 16% o total da população rural do país.

O chamado novo modelo de reforma agrária subscreve esse entendimento, reconhecendo no território o espaço aglutinador de dinâmicas socioeconômicas, com oferta de serviços, redes de mercado e oportunidades de trabalho e formação que podem somar-se às estratégias produtivas dos assentamentos. Conquanto esteja ainda pouco clara a forma com que o Incra pretende dar efetividade à perspectiva territorial, o novo modelo de reforma agrária compromete-se com o referencial de regionalização, assumindo como premissas os conceitos de *nova ruralidade* e *redes de cidades*, com objetivo de repensar as condições de criação e de desenvolvimento de novos assentamentos. O texto da IN nº 83/2015 permitiu captar uma inflexão nas regras que presidem à obtenção de imóveis rurais, substituindo a preocupação em buscar apenas propriedades improdutivas pela intenção de priorizar regiões cujas dinâmicas rural-urbanas ofereceriam melhor viabilidade econômica aos projetos. O § 2º do Artigo 3 daquela norma prevê esse condicionante ao indicar que o Incra elaborará "Estudo da Capacidade de Geração de Renda regionalizado que servirá de instrumento para definir parâmetros e subsidiar decisões" relacionadas "às ações de obtenção de terras, com vistas ao desenvolvimento territorial". O inciso I do Artigo 17 do dispositivo refere, por sua vez, que a identificação do potencial de geração de renda levará em conta as condições produtivas do solo, o acesso à água para consumo e a produção e o mercado consumidor.

Conquanto o discurso referente à função social da terra não esteja de todo ausente dos documentos que constroem o novo modelo de reforma agrária, pode-se afirmar que a matriz territorial que parece defini-lo obscurece a perspectiva fundiária e, assim, afasta de seu horizonte o enfrentamento da crescente concentração da propriedade da terra no país. A despeito desses limites, porém, o novo modelo e reforma agrária projeta duas metas importantes: o assentamento de 120 mil famílias até 2018 e a adoção de uma estratégia de inclusão produtiva calcada na agroindustrialização com gestão cooperativa e no apoio à comercialização da produção dos assentados. Este último objetivo, especificamente, tem-se respaldado na experiência de dois programas – o Terra Sol e o Terra Forte –, e articula-se à abordagem territorial que condiciona a criação dos projetos a estudos de viabilidade econômica. A seção seguinte pretende oferecer uma descrição e uma crítica desses processos.

4.4 O diálogo entre as dinâmicas econômicas territoriais e as estratégias de agroindustrialização do novo modelo de reforma agrária – e seus problemas

Em atenção à necessidade de inserir os assentamentos nas dinâmicas econômicas dos territórios, a fim de promover a inclusão produtiva e a geração de renda das famílias assentadas, o novo modelo para a reforma agrária propõe ações de fomento à agroindustrialização e comercialização, com apoio à implantação ou modernização de empreendimentos coletivos. As ações previstas no novo modelo devem realizar-se por meio de dois programas já existentes: o Terra Sol e o Terra Forte.

Criado pelo Incra em 2004, com objetivo de estimular a agroindustrialização e a exploração comercial dos produtos e serviços dos assentamentos, o Programa Terra Sol foi pensado como estratégia de geração de renda a partir de atividades sustentáveis e pluriativas, que valorizassem experiências e potencialidades regionais com ênfase na agroecologia e na segurança alimentar. Desde sua criação, foram investidos R$ 44 milhões em apoio a 102 projetos, beneficiando 147 mil famílias.[85] Tais resultados, porém, devem sua maior parte ao desempenho do programa no biênio 2007-2008, quando mais de 80 mil famílias foram atendidas: de 2009 em diante, os dados denotam acentuada queda na sua execução, com o número de famílias beneficiadas, raramente chegando a 15 mil ao ano.[86]

O Terra Forte, ativado em 2013, viria de certa forma reiterar, em cenário ampliado, a estratégia do Terra Sol, pondo ênfase na instalação de empreendimentos coletivos agroindustriais nos assentamentos e na estruturação de circuitos de comercialização.[87] Os objetivos específicos de promover a adequação sanitária dos produtos das agroindústrias dos assentados e a regularização jurídicas das organizações coletivas constituídas por eles denotam a preocupação em conferir escala de mercado ao programa. Quando lançado, porém, dispondo de recursos iniciais de R$ 300 milhões para vigorar por cinco anos com expectativa de atender 200 cooperativas e beneficiar 20 mil famílias, o Terra Forte ficou longe de atingir os resultados previstos: de 300 demandas por agroindústrias em assentamentos identificadas pelo Incra, apenas 138 projetos integraram a carteira de investimentos do programa e, destes, 32 foram qualificados pela Fundação Banco do Brasil, responsável por operar a linha de crédito;[88] ao final, já em julho de 2015, somente dois foram aprovados.

O novo modelo de reforma agrária, no entanto, pretende reformar o programa Terra Forte, simplificando suas etapas e articulando-o a uma abordagem territorial.

85. O Terra Sol opera por meio de uma chamada pública de projetos. As propostas das entidades representativas (associação ou cooperativa) são avaliadas pela Superintendência Regional do Incra. Os dados foram consultados no *site* do Incra: <http://goo.gl/0q8LJ5>. Acesso em: 7 nov. 2015.

86. Linhas apoiadas pelo Programa Terra Sol: Agroindustrialização, implantação e recuperação de agroindústrias; Aquisição de equipamento; Capacitação dos beneficiários para a atividade agroindustrial; Comercialização, divulgação e venda dos produtos da reforma agrária; Capacitação dos beneficiários em gestão administrativa e comercialização; Atividades pluriativas, turismo rural e ecoturismo; Restaurantes rurais; Artesanato; Agroecologia: Fomentar estudos e projetos inseridos em uma estratégia de transição agroecológica; Beneficiamento e comercialização de produtos agroecológicos; Apoio à implementação, em caráter demonstrativo, de iniciativas com bases agroecológicas que tenham resultados comprovados por estudos realizados por instituições de ensino ou pesquisa.

87. Os objetivos do Programa Terra Forte são: apoiar a implantação de empreendimentos coletivos agroindustriais e de comercialização da produção dos assentados da reforma agrária; apoiar a adequação, ampliação, recuperação e/ou modernização de agroindústrias da produção agropecuária e extrativista; apoiar a elaboração de projetos de adequação e regularização sanitária de produtos de agroindústrias de assentamentos da Reforma Agrária; apoiar a estruturação de circuitos de comercialização; viabilizar a organização e a regularização jurídica dos empreendimentos produtivos coletivos; e viabilizar as condições e opções de geração de trabalho e renda para os assentados da reforma agrária.

88. Do recurso total de R$ 300 milhões, metade viria do BNDES, R$ 20 milhões da Fundação Banco do Brasil e R$ 130 milhões dos demais parceiros (BB, MDA, MDS, Incra e Conab). Para constituir uma carteira de projetos a serem atendidos pelo Programa, foi realizada uma Chamada Pública. Ver em: <http://goo.gl/Z9o2kv>. Acesso em: 20 nov. 2015.

Segundo sua lógica, as ações de obtenção de terras para a reforma agrária seriam precedidas por um estudo das funções e fluxos econômicos gerados por uma agroindústria "âncora", a partir da qual se projetaria uma área de abrangência, cuja definição serviria tanto à instalação de novos projetos quanto à integração dos projetos existentes à dinâmica produtiva criada por ela. O modelo emula, de certo modo, as redes de serviços públicos, como os de saúde, cuja estrutura organiza-se por níveis crescentes de complexidade: assim como os hospitais, que concentram serviços de maior complexidade, definem, a partir de sua localização, uma área de abrangência, assim também as agroindústrias, que concentrariam as etapas de agregação de valor, seriam o centro ordenador das atividades produtivas dos assentamentos.

Criado um novo projeto, teria início a fase de estruturação básica, com o subsequente repasse dos fomentos produtivos às famílias e com a chegada dos serviços de assistência técnica ao assentamento. Essa assistência técnica já seria inteiramente voltada à atividade da agroindústria "âncora". A entrada das famílias no programa Terra Forte, por meio de cooperativas de produção ligadas à agroindústria "âncora", constituiria a etapa culminante do novo modelo de reforma agrária. As 120 mil famílias que o Incra promete assentar até 2018 já se enquadrariam nesse modelo.

Em tese, a articulação entre cooperativismo e agroindústria, com base na agricultura familiar, poderia, satisfeitas as necessidades de estruturação dos assentamentos, surtir efeitos positivos, não apenas por agregar valor à produção dos assentados, mas por propiciar-lhes uma inserção econômica fundada na autonomia coletiva. O modelo, de certo modo, atribui às agroindústrias a função das empresas integradoras; no entanto, ao prefigurar a possibilidade de transferir aos produtores cooperativados o controle sobre o processo de agregação de valor, não reproduz, ao menos nesse nível, a dependência característica do regime de trabalho dos produtores integrados aos grandes complexos agropecuários. Mas, se é relativamente mais simples integrar os assentados a dinâmicas econômicas preestabelecidas que promover autonomia de decisão e organização no processo produtivo, o modelo parece considerar a constituição das cooperativas como uma espécie de obrigação jurídica que se impõe aos assentados para fins de obtenção de financiamento, e não como uma resposta coletiva às necessidades comuns.

O novo modelo prevê, ainda, ativar políticas públicas já existentes – como o PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e outras modalidades de compras institucionais federais – para assegurar a comercialização da produção dos assentados e, assim, equacionar a dependência dos pequenos produtores rurais em relação a intermediários privados. Tal estratégia almeja também fortalecer a autonomia econômica dos assentados, criando condições para ampliar a parcela da renda apropriada por eles a partir da comercialização da produção.

Dado, porém, o desempenho recente dos programas de compras públicas, está claro que essa alternativa demandaria um esforço olímpico de inclusão das famílias assentadas no quadro já restrito de fornecedores do PAA e do Pnae: em 2014, por exemplo, apenas 13,7 mil assentados participaram do PAA,[89] e menos de 40% dos municípios do país cumpriram a cota fixada em lei de reservar 30% dos recursos da merenda escolar para aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar.[90]

Em síntese, o novo modelo de reforma agrária abrangeria, pois, um amplo e intensivo programa que empreendesse a estruturação dos assentamentos – mais da metade deles, como foi visto, ainda não superou as fases iniciais de instalação –, para, a partir da identificação de dinâmicas econômicas em que os assentamentos poderiam inserir-se, unir as famílias em torno de um projeto produtivo coletivo e fazer funcionar as agroindústrias cooperativadas cuja produção seria comercializada por meio de programas federais de compras públicas. Se tal agenda, conquanto promissora, já soa, pela simples enunciação dos objetivos, como uma tarefa de difícil consecução, é necessário pontuar ainda que, à luz dos resultados até agora alcançados, as metas que têm sido divulgadas pelo Incra parecem decididamente ressentir-se de uma avaliação de factibilidade. De acordo com o documento que vem servindo de referência a essas considerações,[91] o Incra pretende mediar a contratação – pelas instituições de financiamento do programa Terra Forte – de mil cooperativas de assentados até 2018, com um investimento total de R$ 3,4 bilhões na agroindustrialização, de R$ 2,2 bilhões em créditos, além de R$ 180 milhões em assistência técnica e R$ 390 milhões no Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária (Pronera), para a formação de quadros técnicos entre os produtores assentados.[92]

Não está claro se tais metas aplicar-se-iam tão somente às 120 mil famílias a serem assentadas até 2018 ou se poderiam incluir produtores já assentados. As seções anteriores deste capítulo, porém, assinalaram o imenso passivo de estruturação dos assentamentos e a redução dos valores investidos em 2013 e 2014 na ação orçamentária correspondente, além de registrarem que a meta inaugural do programa Terra Forte de atender a duzentas cooperativas em cinco anos[93] frustrou-se

89. Segundo o PAA data.

90. Segundo o FNDE. Em 2014, porém, o número dos municípios que cumpriram a cota de 30% estipulada pelo Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 foi 52% superior ao registrado em 2013. Os totais, no entanto, referem-se a todo o universo dos agricultores familiares, e não apenas aos assentados da reforma agrária.

91. "Um novo modelo para a reforma agrária", divulgado pelo Incra após audiência pública em Sena Madureira (AC), ocorrida em 16 de julho de 2015.

92. Essas metas estão programadas por ano-safra: para a safra de 2015/2016, seriam 32 cooperativas contratadas, R$ 94 milhões em agroindústrias, R$ 30 milhões em Ater, R$ 29 milhões em Pronera e R$ 80 milhões em crédito; para a safra 2016/2017, seriam 250 cooperativas contratadas, R$ 900 milhões em agroindústrias, R$ 50 milhões em Ater, R$ 120 milhões em Pronera e R$ 700 milhões em crédito; para as safras 2017/2018 e 2018/2019, seriam, a cada ano, 359 cooperativas contratadas, R$ 1,2 bilhão em agroindústrias, R$ 50 milhões em Ater, R$ 120 milhões em Pronera e R$ 700 milhões em crédito.

93. Ver: <http://goo.gl/Z9o2kv>. Acesso em: 25 nov. 2015.

antecipadamente com a contratação de apenas dois projetos em pouco mais de dois anos de operação. A intenção inscrita no novo modelo de reforma agrária de contratar mil cooperativas de assentados até a safra 2018/2019 significaria nada menos que quintuplicar uma meta recente, as duzentas cooperativas previstas no lançamento do Terra Forte, que ficou longe de ser atingida.

4.5 A questão do financiamento do novo modelo e a redescoberta do ITR

Parte das dificuldades que cercam a implantação efetiva do novo modelo de reforma agrária diz respeito ao seu financiamento. Para contornar esse limite, um conjunto de alternativas tem sido pensado. Ao programa Terra Forte, seriam incorporadas outras instituições financiadoras – Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul e cooperativas de crédito –, de maneira a abreviar o tempo de avaliação dos projetos e ampliar as possibilidades de qualificação financeira das propostas. Além disso, o novo modelo de reforma agrária contaria com a criação de um Fundo da Agroindústria Familiar, para aval das operações do mesmo programa. A fonte dos recursos que viria a compor esse fundo, segundo declarações recentes do ministro do Desenvolvimento Agrário,[94] seria o Imposto Territorial Rural (ITR).

A trajetória do ITR no sistema tributário brasileiro concorre, de certo modo, com a trajetória institucional da política de reforma agrária e com o gradativo ocultamento do princípio da função social da terra na política fundiária. Previsto no Artigo 153 da Constituição, o ITR fora concebido inicialmente como um tributo extrafiscal, cuja finalidade era penalizar o latifúndio improdutivo: a Lei nº 9.393/1996,[95] que o regulamenta, estipula alíquotas sobre o valor da terra nua, que variam de 0,03% – para imóveis de menor área (até 50 ha) e alto grau de utilização da terra[96] (maior que 80%); até 20% – para imóveis de maior área (mais de 5 mil ha) e baixo grau de utilização da terra (menor que 30%). A arrecadação do ITR deveria reverter para um fundo de financiamento da reforma agrária. A partir da Lei nº 11.250, de 2005, foi facultado à União delegar, por convênio, aos municípios que assim optassem, a atribuição de fiscalizar, lançar e cobrar o ITR.[97] Como o peso do imposto na arrecadação federal era pouco relevante, a municipalização não implicava perdas substantivas para a União e, ao mesmo tempo, podia favorecer municípios com baixa receita fiscal; tal concessão, contudo, enfraquecendo o caráter federal do ITR, ratificou sua irrisória efetividade como

94. Ver entrevista com o ministro Patrus Ananias, publicada na edição de 28 de setembro de 2015, no Valor Econômico.

95. A essa lei, seguiram-se o Decreto Federal nº 4.382/2002, que regulamenta tributação, fiscalização, arrecadação e administração do ITR, a Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal (SRF) nº 256/2002, que dispõe sobre normas relativas ao ITR, e a Lei Federal nº 11.250/2005. Ver: Meneghetti (1992).

96. O grau de utilização da terra (GUT) exprime a relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável do imóvel.

97. O procedimento foi regulamentado pela Instrução Normativa 884/2008, da Secretaria da Receita Federal.

instrumento estratégico para financiamento da reforma agrária e retirou dele a atribuição de penalizar o latifúndio por descumprimento da função social da terra.

As atuais discussões em torno da retomada da cobrança do ITR pela União – pelo Incra – preveem uma elevação da arrecadação de R$ 930 milhões para R$ 8,3 bilhões, a partir da revisão do valor da terra nua (VTN), sem alteração das alíquotas. Seriam destinados 25% desses recursos a um fundo de obtenção terras; os 75% restantes constituiriam um fundo de financiamento das agroindústrias familiares. Tal divisão confirma de certo modo a perda de protagonismo das ações fundiárias na política de reforma agrária e reitera o argumento relativo às mudanças de rumo dessa política, cujas prioridades concentram-se, cada vez mais, em ações de estruturação e inclusão produtiva dos assentados. Mas não apenas isso: o debate sobre o ITR também envolve a celebração de uma parceria entre Incra e Receita Federal para o gerenciamento compartilhado de um novo Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), com o objetivo de aperfeiçoar o conhecimento da estrutura fundiária e de conferir maior segurança jurídica às transações imobiliárias.[98]

Tal propósito remete, mais uma vez, à precedência que vem sendo conferida, a partir do fim da última década, a programas de regularização fundiária pró-mercantilização da terra – agora sob o paradigma da "governança fundiária" –, sem que se mencione claramente em que medida tais esforços favoreceriam, por exemplo, o acesso à terra de agricultores pobres ou o reconhecimento dos territórios de comunidades e povos tradicionais, a par de proporcionar um ambiente seguro de negócios para empresas do setor agropecuário. Ademais, a ideia de compartilhar a gestão da malha fundiária não é nova: na década de 1990, a arrecadação do ITR fora transferida pelo Incra à Receita Federal justamente com o objetivo de constituir um cadastramento nacional das terras.[99]

É importante, porém, reconhecer que essas novas propostas em torno do ITR, na medida em que visam a aumentar a arrecadação pelo reajuste do VTN, poderiam tornar novamente efetivo o princípio punitivo do imposto ao latifúndio improdutivo. Embora seja também contemplada nos termos do novo modelo de reforma agrária, a possibilidade de pôr fim à cobrança de juros compensatórios nas ações de desapropriação, que oneram sobremaneira a política, depende, para se concretizar, de decisão jurisprudencial.

98. Segundo reportagem publicada na edição de 24 de junho de 2015 no jornal *Valor Econômico*, o sistema do CNIR será uma ferramenta importante para o planejamento e para a execução de políticas públicas relacionadas às questões fundiárias, fiscal e ambiental.

99. Cumpre informar que o CNIR está previsto desde 2001, pela Lei nº 10.267, que estabelecia a integração do SNCR/Incra com o Cafir, da Receita Federal. Mas tal previsão nunca se concretizou.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As primeiras subseções do *Tema em destaque* argumentam que a política de reforma agrária implementada pelo Incra está transitando para uma política de inclusão produtiva de assentados. Nessa direção, o princípio constitucional da função social da terra foi abandonado, e a desigual estrutura fundiária brasileira não aparece mais como objeto de intervenção estatal. Na verdade, argumentou-se que, sob determinadas circunstâncias, as políticas atualmente em execução operam, até mesmo, no sentido de promover uma contrarreforma agrária. Nas seções seguintes, apresentou-se mais detalhadamente o novo modelo de reforma agrária proposto pelo órgão e questionou-se a viabilidade do Incra implementar o redirecionamento proposto. O contexto de intenso ajuste fiscal e o histórico dos resultados até hoje alcançados sugerem que as metas divulgadas, provavelmente, ressentem-se de uma avaliação de factibilidade.

Para além das críticas já apresentadas, esta seção conclui a análise do "Novo Modelo para a Reforma Agrária" com breves considerações sobre os eventuais riscos de se incluir assentados sob a nova abordagem. Embora as idealizadas agroindústrias cooperativadas possam representar uma forma mais emancipada de associação dos trabalhadores em um modelo de "integração" – quando comparada à "integração", na qual trabalhadores incorporam-se individualmente às cadeias produtivas –, este modelo não está isento de contradições e limitações. Entre as principais questões que se podem aventar, duas parecem centrais.

Em primeiro lugar, o novo modelo pressupõe um processo de cooperação induzido pelo Estado, uma vez que recursos direcionados à estruturação produtiva dos assentamentos de reforma agrária estarão vinculados à prerrogativa de uma ação coletiva sintetizada na pessoa jurídica de uma cooperativa. Obviamente, não será a primeira vez que uma política pública inferirá sobre a organização social dos agricultores, mas, muito embora a organização social e produtiva seja desejada, é sabido e já bastante debatido que é preciso, primeiramente, educar-se para a cooperação. Nesse sentido, há de se considerar a existência de certa insistência obrigacional de parte de políticas e programas, principalmente referentes à reforma agrária, de que é preciso estar vinculado a alguma cooperativa e/ou associação para contar com a possibilidade de acesso a ações governamentais.

Em segundo lugar, há, aparentemente, um sério risco de a intervenção estatal planejada incentivar uma espécie de especialização produtiva nos assentamentos, o que pode comprometer uma série de funções estratégicas que os assentamentos prestam (ou podem prestar) à sociedade. Segundo Wanderley (2003), a agricultura familiar brasileira cumpre quatro funções primordiais: *i)* reprodução socioeconômica das famílias rurais; *ii)* promoção da segurança alimentar das famílias e da sociedade; *iii)* manutenção do tecido social e cultural; *iv)* preservação dos recursos naturais

e da paisagem rural. Ora, em um contexto de especialização produtiva em torno de produtos e cadeias produtivas eleitas, todas as quatro funções elencadas podem ser comprometidas.

A redução da diversificação produtiva pode comprometer, em primeiro lugar, as condições alimentares das próprias famílias assentadas e, também, o abastecimento do mercado interno de alimentos saudáveis. Pode-se argumentar que a integração aumentaria a renda da família, que poderia, assim, recorrer ao mercado para suprir suas necessidades alimentares. Entretanto, não se pode ignorar que a renda oriunda da agricultura é, naturalmente, instável, e que a ampliação da dependência em relação a um único produto produzido aumentaria tal instabilidade. Condições climáticas, preços, dependência de insumos, submissão às cadeias de comercialização, entre outros, tudo ampliaria a instabilidade da renda dos assentados e, portanto, afetaria a reprodução socioeconômica das famílias rurais, principalmente se considerarmos que muitos agricultores podem endividar-se e ter seus custos fixos aumentados significativamente em um processo de incorporação tecnológica custoso – o que, usualmente, faz parte do processo de integração produtiva.

Atento a essa questão, Altieri (2012, p. 11) sustenta que a subordinação da agricultura familiar às cadeias agroindustriais tem sido tradicionalmente incentivada pelas políticas de Estado. Para o autor,

> esse processo se manifesta a montante, pela alta dependência de insumos e equipamentos industriais adquiridos em grande parte via concessão de crédito público, e a jusante através da integração a cadeias mercantis dominadas por grandes empresas dos setores de processamento e distribuição.

Como resultado desta dupla subjugação, tem-se a fragilização econômica das famílias agricultoras, seu endividamento e sua inadimplência. Nesse contexto, considerando que as estratégias pensadas no novo modelo de reforma agrária não enfrentam a forte concentração fundiária do país, isto *per se* aumenta os já altos riscos. A dinâmica do grande capital agroindustrial constitui um condicionante: ele é capaz de asfixiar qualquer tentativa de reposicionar a agricultura familiar nas cadeias produtivas agroindustriais.

Para além da questão econômica, é preciso reconhecer que a mudança de paradigma pode afetar práticas sociais e culturais importantes. A autonomia dos produtores familiares – assegurada pela diversidade da produção agrícola e animal – é uma marca característica desta forma de organização social, e, assim, está repleta de saberes e valores transmitidos de geração para geração. Isso significa dizer que as regras de funcionamento da atividade agrícola familiar não necessariamente se adequam às exigências e regras gerais de funcionamento do mercado, uma vez que foram moldadas pela vida e pela história dessas pessoas. Em outros termos, ressalta-se que o autoconsumo – integrante da lógica da agricultura familiar, mas muitas

vezes reconhecido pelas políticas públicas como sinal de atraso ou inviabilidade econômica – diz respeito não apenas à segurança alimentar da família produtora, mas à sociabilidade, à transmissão de conhecimentos, à sensação de "proteção" em relação às intempéries do mercado e, até mesmo, a um ideal de qualidade de vida. Dessa forma, comprometê-la significa comprometer parte deste patrimônio social e cultural.

É necessário ressaltar que o desenho de política proposto parece, também, não dar a devida atenção à preservação dos recursos naturais e da paisagem rural. Ainda que a estratégia preveja, em tese, fomentar atividades sustentáveis, que valorizem experiências e potencialidades regionais com ênfase na agroecologia, a tendência à especialização produtiva contrapõe-se à ideia de práticas de conservação e uso sustentável da biodiversidade, além de transformar a relação dos homens do campo com a terra e com a natureza.

Por fim, entende-se que o modelo de inserção produtiva idealizado – calcado na agregação de valor aos produtos e em uma inserção mais "qualificada" dos assentados nas cadeias produtivas locais ou regionais – reproduz a lógica economicista do modelo agroindustrial hegemônico. Essa visão não parece orientada pelo objetivo de incorporar, efetivamente, o paradigma agroecológico no desenho das políticas de desenvolvimento rural – demanda social que tem aparecido de forma crescente nas pautas e bandeiras dos movimentos sociais do campo. O paradigma agroecológico defende um modelo alternativo à agricultura industrial e não complementar.

Pode-se afirmar que, a rigor, as novas diretrizes de ação defendidas pelo Incra, e analisadas até aqui, não abrangem, na acepção maior do termo, um novo modelo de reforma agrária. Elas limitam-se a aperfeiçoar os meios de operacionalização da política, buscando reduzir custos, aumentar arrecadação e buscar novas fontes de financiamento. A abordagem territorial pretendida pode, dentro do contexto restritivo descrito, vir a construir uma tentativa de promover o desenvolvimento econômico das famílias assentadas, o que, sem dúvida, viria ao encontro de um dos quesitos constitucionais da função social da terra. Mas é necessário sublinhar que as estratégias pensadas no novo modelo de reforma agrária não enfrentam a forte concentração fundiária do país e que constituem um fator estrutural e condicionante capaz de asfixiar o desenvolvimento social e econômico dos assentamentos e da agricultura familiar como um todo.

REFERÊNCIAS

ALTIERI, M. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. São Paulo, Rio de Janeiro: Expressão Popular, AS-PTA, 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Estatísticas e dados básicos de economia agrícola**. Brasília: Mapa, jul. 2015a. Disponível em: <http://goo.gl/gfMjIq>. Acesso em: 7 out. 2015.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual. Contrato de safra.** Brasília: MTE, 2002, p. 43.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de combate ao trabalho em condições análogas às de escravo**. Brasília: MTE, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/QhmQtV>. Acesso em: 7 out. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Diretoria de Gestão Estratégica. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**, p. 27. Brasília: MDA, 2015b.

BRITO, B.; BARRETO, P. A regularização fundiária avançou na Amazônia?. Imazon, 2011.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Violência contra povos indígenas no Brasil** – dados de 2014. Cimi, 2015.

_____. **As violências contra os povos indígenas em Mato Grosso do Sul** – e as resistências do bem viver por uma terra sem males – dados: 2003-2010. Cimi, 2011.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo** – Brasil. CPT Nacional, edições de 2001 a 2015.

_____. **Líder quilombola é morto e esquartejado no Pará**. Publicado em 7/7/2014. Disponível em: <http://goo.gl/GSaOXV>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. Conflitos no Campo Brasil 2014. *In*: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – MARANHÃO. **O contra-fogo da Suzano Papel e Celulose Ltda no território de comunidades quilombolas do leste maranhense,** Carta aberta, 6 nov. 2014. CPT Nacional, 2015.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Série Estudos rurais. UFRGS Editora, 2012.

_____. Economia do agronegócio (anos 2000): pacto de poder com os donos da terra. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2 jul. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/t1JFcv>. Acesso em: 28 set. 2015.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012.

_____. **Os números da rotatividade no Brasil**: um olhar sobre os dados da RAIS 2002-2013. Disponível em: <http://goo.gl/h5tTQf>. Brasília, 2014. Acesso em: 20 set. 2015.

FILGUEIRAS, V. **Terceirização e trabalho análogo ao escravo**: coincidência? Repórter Brasil, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/PBHaxz>. Acesso em: 23 set. 2015.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Terras indígenas**. Brasília, Funai, ([s.d.]). Disponível em: <http://goo.gl/qmg9zF>. Acesso em: 5 nov. 2015.

GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva** (*On-line version*), v. 18, n. 2, São Paulo, 2004.

GLOBAL WITNESS. **¿Cuántos Más?** – El medio ambiente mortal de 2014: intimidación y asesinato de activistas ambientales y de la tierra, con Honduras en primer plano. Global Witness Limited, London, United Kingdom: 2015.

_____. **Global killings of land and environmental defenders** – 2002-2014. Disponível em: <https://goo.gl/esEz9c>. Acesso em: 27 out. 2015.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. 2015. **Quilombolas**. Disponível em: <http://goo.gl/suwbIu>. Acesso em: 5 nov. 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Pesquisa**: Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – Relatório Territorial do Marajó. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/JbO69J>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. **Perspectivas da política social**, capítulo 6. Brasília: Ipea, 2010, p. 260-262.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 23, 2015, capítulo 7.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 22, 2014, capítulo 7.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 20, 2012, capítulo 7.

MISNEROVICZ, V.; CANUTO, A. Um ato em favor da Reforma Agrária. *In*: CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo Brasil 2014**. CPT Nacional, 2015.

NOVAES, J. R. O trabalho nos canaviais: os jovens entre a enxada e o facão. **Ruris**, v. 3, n. 1, p. 105-127, mar. 2009.

OSÓRIO, R. G.; e SOARES, S. S. D. O Brasil sem miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; DA COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

SIPRA – SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA. Dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Brasília, SDM/Incra, 19 jul. 2011.

SOUZA, M. Z. A. **Modernização sem mudanças**: da contagem de cabeças à gestão estratégica de pessoas. Brasília: Abet, 2013.

TEIXEIRA, G. A agricultura e o desenvolvimento agrário na proposta orçamentária 2016. Brasília, setembro de 2015. (Nota técnica Liderança da bancada do PT na Câmara dos Deputados).

VALADARES, A. Terra legal e Nossa Várzea: duas concepções diversas de políticas de regularização fundiária e acesso à terra. **Boletim regional, urbano e ambiental**. Brasília: Ipea, jul./dez., 2013.

WANDERLEY, M. DE N. B. Prefácio. *In*: MALUF, R. S.; CARNEIRO, M. J. (Orgs.). **Para além da produção**: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FCP – FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Quadro geral de comunidades remanescentes de quilombos**. FCP/Ministério da Cultura, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/XfIobK>. Acesso em: 5 nov. 2015.

Incra quer elevar produção agrícola nos assentamentos. **Valor Econômico**. 19 set. 2012, caderno B, p. 16.

NETO, A. M. Imposto Territorial Rural: algumas considerações. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, v. 20, n. 3, Porto Alegre ,1992.

RBA – REDE BRASIL ATUAL. **Pagamento por produção adoece e mata cortadores de cana, adverte pesquisador**, 7 fev. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/m2T4Qk>. Acesso: 21 set. 2015.

CAPÍTULO 8

IGUALDADE RACIAL

Antonio Teixeira Lima Junior[1]
Carolina Orquiza Cherfem[2]

1 APRESENTAÇÃO: 2015, FELIZ ANO VELHO

Em 2014, mais de 52 mil pessoas morreram por homicídio, 3 mil morreram em decorrência de violência policial e a população carcerária total atingiu 607.373 pessoas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015). Em todos esses indicadores, como se poderá observar ao longo do texto, a população negra figura como clientela preferencial. A violência praticada contra a população negra, porém, necessita ser pensada para além dos números, moldura burocraticamente construída para traduzir a realidade em cifra e ocultar a presença de sistemas discriminatórios como um de seus fundamentos. O reconhecimento da morte precisa ser pensado à luz das reminiscências racistas históricas que fazem da violação mortífera de corpos individuais um ataque simbólico a uma população inteira. E é aqui que o genocídio precisa ser pensado como a política integral de gestão e controle da população negra, da colônia aos dias atuais.

O racismo é uma forma de catalogação de mulheres e homens, sistema de ordenação das relações que segmenta indivíduos e grupos segundo uma escala de humanidade. Em suma, trata-se de uma identidade negativa, adjetivação carregada de estigmas que concorre para a produção sistêmica de assimetrias, distribuição de lugares sociais, vulnerabilização de sujeitos, produção de sofrimento psíquico. O racismo fratura subjetividades e sobredetermina expectativas no mundo do trabalho, no prazer, na dor, nas experiências de morte e vida.

A construção política que liga o fenótipo à moral, ao comportamento, à beleza tem como pressuposto uma comunidade idealizada e calcinada em uma perspectiva civilizatória exclusivista e hegemônica (Schucman, 2012). Essa construção, porém,

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea (Coordenação de Igualdade de Gênero e Raça). Graduado em direito pela Universidade Federal da Bahia (2006), especialista em filosofia contemporânea pela Faculdade São Bento (2008) e mestre em sociologia e direito pela Universidade Federal Fluminense (2012).

2. Professora titular da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) pelo Departamento de Estudos Especializados em Educação – Curso de Educação do Campo. É mestre em práticas sociais e processos educativos pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e doutora em Ciências Sociais da Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

existe em função do exercício de um poder materialmente expresso na necropolítica, modo estatal de governação da morte, tendo como objeto um opositor racializado (Pinho, 2015). No Brasil, o projeto civilizatório concretamente construído ganha expressão em múltiplas dimensões: na esterilização do corpo da mulher negra, na interdição da identidade, no epistemicídio,[3] nas taxas racializadas de evasão escolar, na segregação espacial e nos dispositivos de sujeição e controle penal (Flauzina, 2006), entre outros. Esse sistema possui uma engenharia que tem no racismo o elemento estruturante de programas, dispositivos e políticas públicas.

Este texto pretende debruçar-se, pois, sobre as formas e expressões atuais do genocídio, concretamente identificadas nos silêncios e nas respostas institucionais às violências que o próprio Estado provoca, atualizando um roteiro desenhado séculos atrás (Flauzina, 2006). O ano de 2015, neste aspecto, não poderia ser tão emblemático: chacinas espalhadas cotidianamente Brasil afora, que tornam este texto conjuntural permanentemente defasado; a redução da maioridade penal, reedição de um debate clássico que parecia estar enterrado; o recrudescimento dos dispositivos de controle social, como a tipificação do crime de terrorismo; a terceirização de toda e qualquer atividade laboral, o que aumenta o poder do setor patronal sobre os trabalhadores, em geral, e da sua fração mais fragilizada, em especial; o fim de um ministério vinculado à pauta racial, subproduto de chantagem política explícita; o desmonte da regulação do trabalho escravo, retirando qualquer limite à exploração da força de trabalho – todos esses fatos parecem reforçar a violência sistêmica como política oficial de Estado.

A possibilidade de generalizar a terceirização das relações de trabalho e as disputas em torno da regulação pública do denominado "trabalho escravo contemporâneo", por exemplo, permitem que os sistemas discriminatórios de raça e gênero sejam articulados de forma livre nas experiências concretas de classe, segmentando e reproduzindo de forma naturalizada o pertencimento de mulheres e negros a lugares sociais classicamente estabelecidos no mundo do trabalho. A dissolução dos patamares mínimos de civilidade estabelecidos pela legislação trabalhista em um mundo do trabalho racializado tende a intensificar a taxa de exploração dos trabalhadores negros, já alocados majoritariamente em setores formais precários ou no heterogêneo e vasto setor informal.

Esse pacote de medidas, somado à crise econômica que começa a ganhar reflexo nos indicadores de desemprego, ameaça a melhora nos indicadores sociais auferidos pela população em geral nos últimos anos. Porém, a precarização ampliada da vida atinge de forma ainda mais subalternizante os sujeitos duplamente atingidos por uma sociedade que clama por segurança e intensifica a exploração da força de trabalho: negras e negros periferizados, clientes preferenciais do extermínio, da prisão, dos deslocamentos forçados, das políticas de controle que limitam o acesso aos territórios brancos elitizados, do novo higienismo urbano.

3. O termo epistemicídio tem seu significado ligado à exclusão de outras formas de conhecimento que não as estabelecidas (Carneiro, 2007). Disponível em: <http://goo.gl/RYQe4D>.

Nesse contexto, mais que uma análise de conjuntura focada na política de promoção da igualdade racial, este texto buscará apresentar uma agenda de reflexão calcada na análise da questão racial como continuidade e ruptura do legado imperial-escravista. Agenda que se expressará, em um primeiro momento, na relação entre mundo do trabalho, violência e racismo; em um segundo momento, na análise das contradições que explicam o baixo grau de institucionalização da pauta racial, que culminou com a extinção do Ministério vinculado à pauta; em um terceiro momento na interpretação tão histórica quanto atual das relações entre violência, racismo e segurança pública. Por fim, cumpre considerar que a interpretação do cenário atual será aqui conduzida não apenas pelas declarações e documentos oficiais, mas também pelos silêncios e cumplicidades.

Aos leitores, feliz ano velho.

2 FATOS RELEVANTES – TERCEIRIZAÇÃO E TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: OS LUGARES DA RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO[4]

A Câmara dos Deputados concluiu no dia 22 de abril de 2015 a votação do projeto de lei (PL nº 4.330/2004) que traz nova disciplina para a terceirização das relações de trabalho. Se aprovado no Senado,[5] permitirá que a maior parte dos trabalhadores de uma empresa seja terceirizada, independentemente da natureza da atividade que realiza. Tal medida foi aprovada a despeito dos protestos de centrais sindicais, movimentos sociais e associações de juízes do trabalho, que relacionam a terceirização à precarização das relações de trabalho e à diminuição dos direitos sociais.

A terceirização é regulada no Brasil pela Súmula nº 331 do TST, que disciplina os limites para o seu exercício. Em síntese, a súmula estabelece que a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, o que forma vínculo direto com o tomador de serviços, à exceção dos casos de trabalho temporário, serviços de vigilância, conservação e limpeza e serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador. Estabelece ainda que o inadimplemento de obrigações trabalhistas enseja a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços se este participou da relação processual e consta do título executivo judicial. Para os entes integrantes da administração pública direta e indireta, a responsabilidade subsidiária só é reconhecida caso seja evidenciada conduta culposa das instituições estatais, que devem fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa contratada,[6] conforme disciplina o Artigo 71, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

4. Estes temas são tratados também nos capítulos de Desenvolvimento Rural e Mercado de Trabalho deste periódico.

5. O projeto de Lei nº 4.330/2004, aprovado na Câmara, foi remetido ao Senado, onde tramita como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 30/2015. No Senado o PLC deverá ser submetido à apreciação de cinco comissões antes de ser votado pelo Plenário da Casa. Até o fechamento desta edição, nenhuma movimentação relevante foi registrada.

6. Esta última disposição é resultado de entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 16-DF) ajuizada pelo Distrito Federal e julgada em 24/11/2010.

A distinção entre atividade-fim e atividade-meio é o elemento central da regulação estabelecida pela jurisprudência trabalhista vigente e é sobre ela que o projeto de lei pretende incidir. Na prática, o PL acaba com a distinção entre atividades-meio e atividades-fim, permitindo que qualquer atividade desempenhada no interior das empresas possa ser realizada por trabalhador contratado via empresa interposta. Além disso, a emenda aprovada no plenário ampliou os tipos de empresas que podem atuar como terceirizadas, a exemplo das associações, fundações e empresas individuais; permite que o produtor rural pessoa física e o profissional liberal atuem como contratante; permite, por fim, a quarteirização das relações de trabalho, em se tratando de serviços técnicos especializados.

Outra importante alteração introduzida pelo PL aprovado na Câmara diz respeito à organização sindical. Atualmente a filiação sindical é livre, embora a justiça tenha reconhecido a submissão dos termos do contrato de trabalho aos acordos e convenções coletivas firmados com o sindicato da atividade preponderante da empresa contratante em caso de terceirização irregular ou ilícita. O projeto de lei, por sua vez, estabelece restrições à liberdade de filiação sindical, o que disciplina que os terceirizados só poderão ser representados pelo sindicato da empresa contratante quando se tratar de terceirização entre empresas pertencentes à mesma categoria econômica. Em outros termos, a nova regra traz limites e estabelece regras que interferem diretamente no direito de livre associação sindical, esteio da fragilização das categorias de trabalhadores que já vivem a disseminação dessas práticas.

O projeto de lei tem sido questionado pela doutrina jurídica e por associações de juízes que integram a magistratura trabalhista. De acordo com a Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da IV Região,

> o PL 4.330 prevê afastamento de limites civilizatórios mínimos para a terceirização no Brasil, reduz direitos trabalhistas elementares e abre largo espaço para aumento do desemprego e da precarização do mercado de trabalho.
>
> Historicamente, os juízes do trabalho percebem que, de um modo geral, trabalho terceirizado tem firme associação com práticas discriminatórias, amplos inadimplementos de direitos sociais básicos e todo tipo de infortúnios relacionados ao ambiente laboral. Apenas como exemplo, tem-se que quatro em cada cinco acidentes de trabalho, inclusive os que resultam em morte, envolvem empregados terceirizados. Além do projeto de lei trazer a perspectiva de aumento dos mutilados pelo trabalho, sobrecarregará ainda mais o Sistema Único de Saúde e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Amatra, 2015).

Em direção semelhante, estudo do Dieese (2014) intitulado "Terceirização e Desenvolvimento: uma conta que não fecha",[7] aponta que a terceirização provoca impactos relevantes nos salários, na jornada de trabalho e na estabilidade

7. O estudo do Dieese reagrupou os dados dos setores de atividade econômica pelo tipo de contratação predominante. Assim os dados referentes aos trabalhadores foram divididos em contratados em setores com uso predominante de mão de obra terceirizada e contratados em setores com uso de mão de obra diretamente contratada (Dieese, 2014).

dos trabalhadores. De acordo com o estudo, realizado com base em dados do Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) de 2013, a remuneração dos trabalhadores terceirizados foi 24,7% menor que dos não terceirizados; os terceirizados estão concentrados nas faixas até três salários-mínimos, perfazendo 78,5% do total dos contratados; realizam uma jornada semanal três horas superior à realizada pelos não terceirizados, sem considerar horas extras; por fim, estão inseridos em ocupações mais instáveis, pois "enquanto a permanência no trabalho é de 5,8 anos para os trabalhadores diretos, em média, para os terceiros é de 2,7 anos" (Dieese, 2014, p. 15). Em relação à distribuição dos terceirizados pelo país, destacam-se os estados de São Paulo (30,5%), do Ceará (29,7%), do Rio de Janeiro (29,0%), de Santa Catarina (28%) e do Espírito Santo (27,1%), com uma concentração de terceirizados superior à média nacional de 26,8%.

Esse diagnóstico, contudo, demanda uma contextualização histórica que dá sentido à terceirização como estratégia de acumulação de capital via precarização das relações de trabalho. A terceirização faz parte de um contexto histórico mundial de reestruturação produtiva que se inicia na década de 1970 na Europa quando o modelo fordista de produção entra em crise. O modelo rígido de produção fordista só foi possível em face do assalariamento e da estabilidade auferida por parcela substancial da classe trabalhadora, sobretudo organizada em sindicatos. A despeito de este modelo ter, entre as suas bases de sustentação, a conversão de trabalhadores em consumidores de produtos industriais, os salários indiretos proporcionados pelas políticas sociais restringiam o universo de bens de consumo, motivo pelo qual o modelo que se sucedeu, a partir dos anos 1970, teria de reorganizar a relação entre Estado, empresas e sociedade de consumo. Embora o assalariamento em larga escala e a fruição de direitos sociais tenham sido de fato vivenciados por parcela ínfima da classe trabalhadora no Brasil, o Estado de bem-estar social constituído em associação ao modo de produção fordista serviu como modelo em diversos países do mundo, motivo pelo qual o seu desmantelamento provocou efeitos na periferia do sistema econômico mundial.

O modo de produção que sucedeu a lógica fordista, acoplado à globalização e informatização em escala mundial, foi gestado por governos e burguesias locais, associadas a conglomerados transnacionais interessados em expandir e fragmentar suas linhas de produção para países com baixo padrão de proteção social e direitos laborais. Este foi o caso específico do Brasil, cuja economia de base escravista permitiu que se perpetuassem como regra, o desemprego e o subemprego, organizado segundo padrões de gênero, raça e classe. No plano ideológico, o capital demanda um "novo trabalhador", flexível, capaz de exercer diferentes funções, subjetivamente identificado com as empresas ou, sendo ele mesmo, a representação encarnada da própria empresa. Esse trabalhador está vinculado a novas formas de contratação, tais como o trabalho parcial e a subcontratação, formas de realização centrais do modelo brasileiro de terceirização.

Como explica David Harvey (1992), as décadas de 1970 e 1980 representaram um reajustamento social e político, denominado acumulação flexível, que, nas palavras no autor, caracteriza-se pelo

> surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado "setor de serviços", bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (Harvey, 1992, p. 140).

Esse modelo apresenta pelo menos quatro tendências que passaram a caracterizar o mundo do trabalho: incremento do poder patronal de controle do processo de trabalho por meio da fragmentação dos trabalhadores; incorporação de regiões que careciam de polos industriais aos circuitos de acumulação do capital, absorvendo parte dos trabalhadores então dedicados a formas "tradicionais" de produção, sobretudo rural; incremento da quantidade de mão de obra excedente, pressionando o setor estável do mundo do trabalho; ataque ao poder dos sindicatos e demais formas de organização dos trabalhadores (Harvey, 1992).

A terceirização, portanto, é uma das formas de flexibilização do trabalho que integra o processo mais amplo de reestruturação produtiva. Em outras palavras, a terceirização é a forma jurídica que expressa as mudanças concretas na organização das relações de trabalho, consubstanciado em dois objetivos principais: redução dos custos com a força de trabalho e a externalização dos conflitos trabalhistas (Braga, 2012). Como descrevem Cavalcanti e Marcelino (2012), o objetivo é passar às empresas terceirizadas a responsabilidade por eventuais imprevistos, deslocando os riscos inerentes às relações de trabalho (morte, adoecimento, acidentes) e socializando os riscos do negócio (falência, baixos lucros) com os trabalhadores. Uma de suas consequências mais candentes são, em regra, os padrões remuneratórios inferiores aos dos trabalhadores diretamente contratados, sobretudo, quando considerados os valores pagos por hora trabalhada.

Nesse cenário, faz-se necessário perguntar: como essa medida pode atingir especificamente negros e mulheres no mundo trabalho? A terceirização, ao atribuir salários e direitos distintos a trabalhadores distribuídos dentro de um mesmo ambiente laboral, é, em si, uma forma de discriminação. A fragmentação que lhe é intrínseca permite que os sistemas de opressão sobredeterminem os lugares ocupados pelos grupos subalternizados. Assim, não é mera coincidência que negros e mulheres ocupem, por exemplo, setores como a construção civil, telemarketing ou o setor têxtil, ambos com alto índice de terceirização, rotatividade, acidentes, adoecimento e baixos salários. Mesmo em outros países, a terceirização esteve associada à exploração de grupos historicamente subalternizados. Desse modo, para Ruy Braga,

> tanto na Europa ocidental como nos Estados Unidos, o compromisso fordista mostrou-se bastante eficiente em proteger a fração profissional, branca, masculina, adulta, nacional e sindicalizada da classe trabalhadora, à custa da reprodução da fração proletária não qualificada ou semiqualificada, feminina, negra, jovem e migrante (Braga, 2012, p. 17).

Ruy Braga (2012) analisa que a precariedade manifesta-se na vida dos trabalhadores não só no mercado de trabalho, mas por intermédio da violência policial rotineira, da deterioração do ambiente familiar, da vida comunitária, na participação religiosa e nas formas de resistência política. Essa rede precária dá forma e conteúdo ao que o autor designa "precariado", fração de classe que integra historicamente a periferia do sistema produtivo. Ou seja, para uma grande parcela da população a perda ou ausência de direitos sociais é a regra. Porém, as medidas adotadas pelo capital no mundo do trabalho, como a terceirização, ampliam e intensificam os efeitos da rede precária vivenciada pela parcela de trabalhadores mais vulneráveis, em que a classe, a raça e o gênero cruzam-se de forma determinante. A precariedade deveria ser apenas uma etapa da trajetória profissional, porém, na análise de Braga (2012), a precariedade está em vias de se transformar em um estado permanente.

A inclusão excludente de negros e mulheres no mundo do trabalho caracteriza a história do país. Uma massa de trabalhadores isolados das formas clássicas de assalariamento, majoritariamente negra, dedicada a atividades de subsistência urbana ou rural, combinada com o bloqueio à inserção de parte significativa das mulheres ao trabalho remunerado, constitui o gérmen das desigualdades ancoradas no entrecruzamento de gênero, raça e classe. Assim constituiu-se historicamente uma fração expressiva de mulheres e negros empobrecidos, submetidos a regimes de superexploração e desapossamento, na cidade e no campo. Esse contingente excedente e marginalizado teve como principal política pública a força policial e demais instrumentos de controle populacional, exercida prioritariamente sobre corpos negros e femininos.

A força desse processo pode ser bem ilustrada nos indicadores que apontam em pleno século XXI o modo como os entrecruzamentos de classe, gênero e raça dão sustentação à reprodução permanente de um significativo contingente da população negra pauperizada. A tabela 1 ilustra que os negros tiveram participação percentual na extrema pobreza bastante reduzida entre 2003 e 2013, o que manteve mulheres negras e homens negros em patamares muito próximos nos dois anos em destaque. Aproximadamente 39% dos homens e mulheres negras estavam em situação de extrema pobreza, em 2003, cifra que passou para 14%, em 2013. Essa queda também ocorreu de forma significativa entre os brancos: em 2003, aproximadamente 17% dos homens e mulheres brancas estavam em situação de extrema pobreza, cifra que chegou a 6% em 2013 para os dois grupos. Essas evidentes melhoras contrastam, porém, com cifras altas e persistentes de pobreza e/ou vulnerabilidade social, com

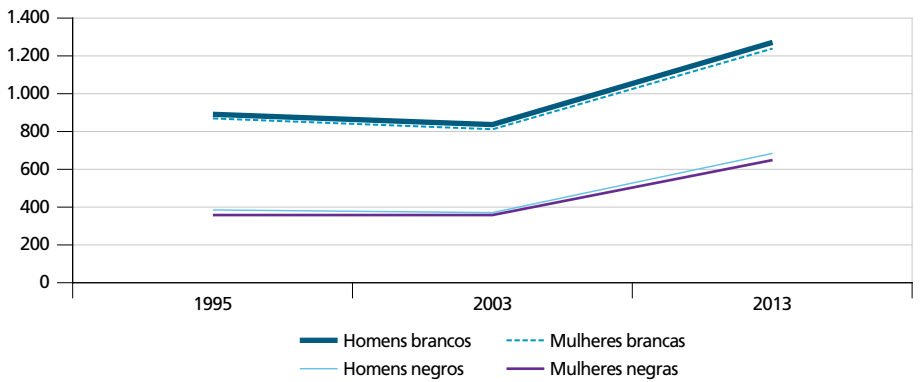
forte componente racial: em 2013, 68,4% dos homens negros e 70,9% das mulheres negras tinham rendimentos que não garantiam padrões mínimos de bem-estar, submetendo-se a alguma situação de privação de bens essenciais (extrema pobreza e pobreza) ou de direitos (vulnerabilidade).

TABELA 1
Distribuição percentual da população feminina e masculina por cor/raça, segundo situação de pobreza definida, com base no Programa Brasil sem Miséria[1] (2003-2013)

	Extremamente pobre		Pobre		Vulnerável		Não pobre	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013	2003	2013
Mulheres negras	13,7	5,5	22,2	7,1	52,8	58,3	11,4	29,1
Homens negros	13,5	5,1	21,8	6,7	53,0	56,6	11,6	31,6
Mulheres brancas	4,9	2,5	10,3	2,6	51,6	40,8	33,3	54,1
Homens brancos	4,9	2,4	10,4	2,7	51,5	39,8	33,2	55,1

Fonte: Retratos das desigualdades de gênero e raça, com base nos dados da Pnad (vários anos).
Elaboração do Ninsoc/Disoc/Ipea.
Nota: [1] Extremamente pobres – renda domiciliar *per capita* de até R$ 79,12; pobres – renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R$ 79,12 e menor que R$ 158,24; vulneráveis – renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R$ 158,24 e menor que R$ 678,00; Não pobres – renda domiciliar *per capita* maior ou igual a R$ 678,00 (um salário-mínimo de 2013).
Obs.: A população negra é composta por pretos e pardos.
Situação de pobreza calculada com base no rendimento mensal domiciliar *per capita* deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), período de referência set./2013.

GRÁFICO 1
Renda mensal domiciliar *per capita* média, por sexo e cor/raça (1995, 2003 e 2013)



Fonte: Retratos das desigualdades de gênero e raça, com base em dados da Pnad (vários anos). Rendimento mensal domiciliar *per capita* deflacionado com base no INPC, período de referência set./2013.
Elaboração do Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.

A melhora nos indicadores de pobreza decorre, sobretudo, do incremento da renda mensal domiciliar *per capita* média no período 2003-2013. Essa melhora não foi suficiente, porém, para desconstruir a reprodução histórica da desigualdade ancorada no pertencimento racial. Os dados da Pnad corroboram ainda a representação piramidal da população brasileira estratificada pela renda: é sobre as

mulheres negras que recai grande parte do peso de todo o sistema discriminatório de gênero e raça, o que ocupa os piores lugares sociais se comparadas com os homens negros e as mulheres brancas. Ela está na base do sistema remuneratório quando consideramos a renda domiciliar *per capita* média, recebendo atualmente menos do que as mulheres e homens brancos recebiam em 1995, conforme se pode observar no gráfico 1.

É a mulher negra também aquela que, ao chefiar uma família, goza das piores condições para prover o seu sustento. Esses dados fundamentam inúmeros estudos que tratam da feminização da pobreza e ilustram a um só tempo, o elevado grau de precariedade que a ausência de uma política oficial de cuidados gera para as mulheres em geral e para as mulheres negras em particular.

TABELA 2
Distribuição percentual das famílias chefiadas por mulheres, segundo cor/raça da chefe de família e faixa de renda familiar *per capita* – Brasil (1995, 2003 e 2013)

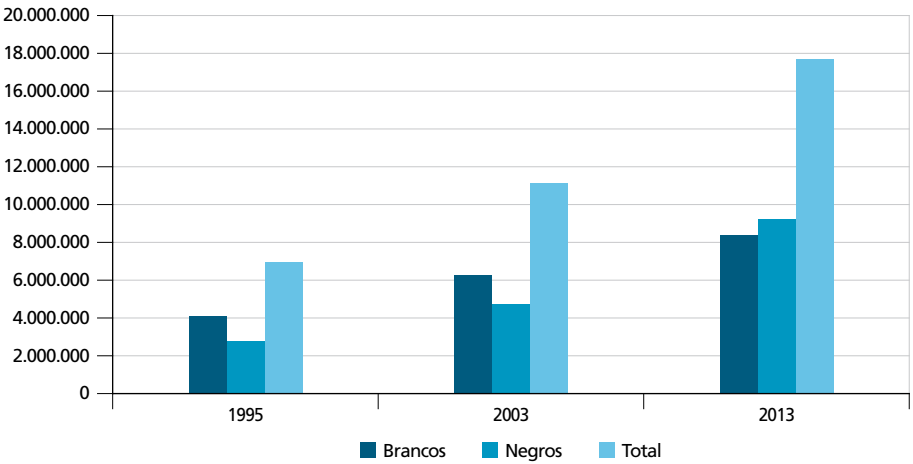
Cor/raça	Renda familiar *per capita*	Ano		
		1995	2003	2013
Branca	Até 1 SM	62,2	62,1	42,3
	Acima de 1 a 3 SM	26,2	27,8	42,1
	Acima de 3 a 5 SM	6,1	5,7	8,0
	Acima de 5 a 8 SM	2,9	2,6	4,2
	Acima de 8 SM	2,6	1,8	3,4
Negra	Até 1 SM	87,2	85,7	67,1
	Acima de 1 a 3 SM	10,9	12,3	28,4
	Acima de 3 a 5 SM	1,2	1,3	2,7
	Acima de 5 a 8 SM	0,4	0,4	1,1
	Acima de 8 SM	0,2	0,3	0,6

Fonte: Retratos das desigualdades de gênero e raça 2014, com base na Pnad (vários anos). Valores deflacionados de acordo com o INPC, período de referência set./2013
Elaboração do Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.
Obs.: Salário-mínimo (SM).

É sobre esses grupos de trabalhadores vulneráveis que as práticas de flexibilização do trabalho avançam. Os setores mais susceptíveis à terceirização são, conforme apontam inúmeras pesquisas, a construção civil; o setor têxtil, de costura e calçado; o setor de prestação de serviços, limpeza, manutenção, segurança, recursos humanos, educação, saúde; entre outros. O estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) supracitado estima, com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que os terceirizados totalizam 12,7 milhões de assalariados, cifra que corresponde a 26,8% do mercado formal de trabalho. Porém, o próprio estudo aponta que os dados são subestimados por não albergarem os trabalhadores informais (Dieese, 2014).

A precarização que a terceirização engendra no mundo do trabalho não gera apenas efeitos na força de trabalho contratada por terceiros. Ela também afeta o setor estável da força de trabalho, tornando o subemprego uma possibilidade sempre próxima, independentemente da qualificação dos indivíduos (Castel, 2010). A existência de um universo de trabalhadores disponíveis para o labor em ocupações precárias tende a provocar o rebaixamento das condições de trabalho dos diretamente contratados. Sendo assim, a despeito dos dados imprecisos a respeito da terceirização, é possível considerar que os seus efeitos atinjam grande parte dos trabalhadores que integram os setores em que o seu uso encontra-se disseminado.

GRÁFICO 2
Estimativa da população com 10 anos ou mais, com carteira assinada inserida em setores que apresentam alto índice de terceirização[8]



Fonte: IBGE/Pnad (2014).
Elaboração do Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.

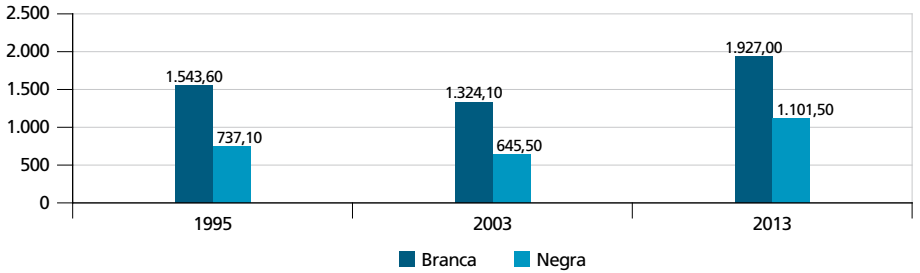
Nota-se que entre 1995 e 2013 houve um aumento significativo de trabalhadores inseridos em setores com alto índice de terceirização, passando de 6.932.767 trabalhadores, em 1995, para 17.689.797 trabalhadores, em 2013. Nesse mesmo período, há uma alteração do perfil racial da força de trabalho terceirizada: em 1995, havia mais trabalhadores brancos do que negros nos setores

8. Pesquisas indicam que a terceirização é comumente encontrada nas áreas da construção civil, no meio rural, no setor têxtil, de costura e calçado; na área de autopeças, teleatendimento, setor de prestação de serviços, limpeza, manutenção, segurança, montagem, jardinagem, logística, recursos humanos, educação e saúde (Cavalcanti e Marcelino, 2012; Filgueiras, 2014; Braga, 2012). Tendo em vista essas pesquisas, para nos aproximarmos dos setores potencialmente terceirizados, os dados da Pnad foram analisados seguindo o recorte pelos seguintes setores: setor agrícola (retirando o que seria compreendido como agricultura familiar), construção civil, serviços auxiliares (alojamento, alimentação, transporte, armazenagem e comunicação), serviços sociais (educação, saúde, serviços sociais e serviços domésticos), alguns ramos da indústria de transformação (fabricação de produtos alimentícios e bebidas, fabricação de produtos têxteis, confecção de artigos do vestuário e acessórios, preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados) e outras atividades industriais (extração de carvão mineral). Desse modo, os dados indicam os setores em que existem trabalhadores direta ou indiretamente impactados pela terceirização.

mais susceptíveis à terceirização, cenário que foi se alterando ao longo dos anos, conforme se pode observar no gráfico 2.

Necessário ressaltar que os dados sobre mercado de trabalho apontam melhoras significativas nos últimos anos, sobretudo quanto aos rendimentos salariais (Leite; Salas, 2014). Entre 2003 e 2013, a renda do trabalho principal da população negra teve 70% de crescimento, contra 45,5% para a população branca (ver gráfico 3). Contudo, o ponto de partida dos negros era significativamente mais baixo, de modo que a diferença de rendimento entre brancos e negros continua sendo muito alta. A renda da população negra em 2013, após um breve período de crescimento econômico, não foi capaz de ultrapassar a renda média dos brancos com referência em 1995 (ver gráfico).

GRÁFICO 3
Rendimento médio do trabalho principal da população ocupada com 16 anos ou mais de idade



Fonte: Retrato das desigualdades de gênero e raça, com base nos dados da Pnad (2014).
Elaboração do Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.
Obs.: Valores deflacionados com base no INPC, período de referência set./2013.

Nota-se que a melhoria das condições de inserção no mundo do trabalho nos últimos anos não alterou, portanto, a estrutura da divisão racial do trabalho, motivo pelo qual uma conjuntura econômica desfavorável tende a ser ainda mais regressiva para os negros inseridos majoritariamente em relações instáveis de trabalho. Conforme indicado pelas pesquisas de Castro e Barreto (1998) na década de 1990, a reestruturação produtiva gerou, de um lado, a piora das condições de trabalho dos brancos e, de outro, um aumento de atividades precárias que passaram a ser destinadas aos negros. Nas palavras das autoras: "a aparente atenuação da desigualdade resulta antes do empobrecimento de brancos que da melhoria na inserção ocupacional de negros" (Castro e Barreto, 1998, p. 20).

Entre o público potencialmente terceirizado, os negros e negras encontram-se em maioria nas faixas de renda de 1 até 3 salários-mínimos, enquanto são minorias entre os trabalhadores que recebem acima de cinco salários-mínimos. Nota-se que brancos e negros estão sujeitos à terceirização, mas entre àqueles que obtém

menores rendimentos prevalece os negros. Cabe ressaltar ainda que a terceirização é maior nas faixas de renda mais baixas.

TABELA 3
População de 10 anos de idade ou mais com carteira de trabalho assinada, inserida nos setores com alto índice de terceirização, segundo faixa de rendimento e cor ou raça – Brasil (1995, 2003 e 2013)
Em (%)

Faixa de rendimento	Total			Branca			Negra		
	1995	2003	2013	1995	2003	2013	1995	2003	2013
Até 1 salário-mínimo	40,9	52,5	16,9	33,1	45,0	12,3	52,6	62,4	21,2
De 1 a 3 salários-mínimos	44,3	39,6	69,3	47,3	44,0	69,0	40,0	34,0	69,7
De 3 a 5 salários-mínimos	7,9	4,1	6,6	9,9	5,6	8,7	4,8	2,1	4,6
De 5 a 8 salários-mínimos	3,2	1,6	2,6	4,3	2,4	3,8	1,4	0,6	1,4
Acima de 8 salários-mínimos	2,9	1,2	1,5	4,3	1,9	2,7	0,7	0,2	0,5
Sem declaração	0,8	1,0	3,1	1,0	1,2	3,6	0,6	0,6	2,6
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: IBGE/Pnad (2014).
Elaboração do Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.

Há, portanto, uma dupla dinâmica instituída entre os trabalhadores em tempos de acumulação flexível (Harvey, 1992). No centro do processo, estão aqueles com emprego fixo e estável, condição que permite que esses sujeitos planejem e organizem o seu futuro. Esse núcleo é cada vez mais escasso, formado majoritariamente por homens brancos. Por sua vez, na chamada periferia, há dois grupos distintos. O primeiro deles é formado por empregados em tempo integral, com habilidades facilmente disponíveis no mercado, como pessoal do setor financeiro, secretárias, pessoal das áreas de trabalho rotineiro e de trabalho manual (Harvey, 1992). Esse grupo caracteriza-se pela alta rotatividade e por ter menos acesso à carreira. Nele encontra-se um número grande de mulheres brancas e de homens brancos e negros. O segundo grupo periférico encontra-se em condição ainda mais precária, em geral em trabalhos casuais, temporários e/ou terceirizados. Trata-se de um grupo submetido à elevada insegurança nas relações de trabalho, insalubridade, processos de adoecimento e acidentes, majoritariamente formado por homens e mulheres negras, bem como mulheres brancas com baixa escolaridade. Esse processo tende, em suma, a manter um grupo seleto e pequeno de trabalhadores bem remunerados, aumentando no outro extremo uma massa de periféricos dispensáveis, sem custos altos para as empresas (Harvey, 1992).

Os trabalhadores submetidos a relações precárias de trabalho gozam de características comuns, embora suas formas de inserção sejam bastante heterogêneas. Embora limitada, a Pnad permite identificar essas diferentes formas de inserção precária,

caracterizada aqui de acordo com duas características principais: a ausência de proteção social e os baixos padrões remuneratórios. Assim, criou-se a categoria "trabalhador precário", resultado da agregação dos empregados sem carteira assinada e dos trabalhadores inseridos em atividades reconhecidas como autônomas em meio urbano, com renda do trabalho não superior a dois salários-mínimos. Foram excluídos os trabalhadores rurais dedicados à agricultura familiar,[9] dado que o debate sobre trabalho no campo possui particularidades que exigem uma análise apartada. Não foram considerados aqui os trabalhadores empregados no setor formal sob o regime de terceirização analisados. Caso fossem levados em consideração, as taxas aqui apresentadas seriam significativamente maiores.

Entre 1995 e 2013, houve uma diminuição do número de trabalhadores em condições precárias, a despeito do seu peso percentual no total de ocupações permanecer elevado. Porém, em todo o período histórico analisado observa-se a predominância de trabalhadores negros entre os denominados precarizados, conforme se pode observar na tabela 4.

TABELA 4
População com 10 anos ou mais, com posição na ocupação sem carteira assinada comparada com outras posições na ocupação

Posição na ocupação	Total			Branca			Negra		
	1995	2003	2013	1995	2003	2013	1995	2003	2013
Trabalhador precarizado[1]	37,5	41,3	28,8	32,0	35,3	22,9	44,7	48,2	34,3
Trabalhador com carteira assinada	28,3	29,9	39,8	32,4	34	43,6	23,3	25,2	36,6
Militar	0,4	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4
Funcionário público ou estatutário	6,2	6,3	7,0	7,1	7,1	8	5,2	5,4	6,2
Trabalhador doméstico com carteira	1,4	2,1	2,2	1,3	1,9	1,9	1,6	2,3	2,5
Outros	26,1	20,2	21,8	26,9	21,4	23,4	24,8	18,7	20,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: IBGE/Pnad (2014).
Elaboração do Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.
Nota: [1] A categoria de trabalhador precarizado é composta por: trabalhadores com renda de até dois salários-mínimos, com posições na ocupação sem carteira assinada, construção para próprio consumo, conta-própria (urbano), construção para próprio uso(urbano), não remunerados(urbano) e empregador com até cinco empregados (urbano).

Os dados mostram, portanto, que em um dos ciclos de crescimento econômico mais virtuoso dos últimos vinte anos, houve uma mobilidade social limitada da população negra, pois a inserção laboral em ocupações precárias e em

9. Usualmente os agricultores familiares são identificados na Pnad a partir da agregação das seguintes posições na ocupação: trabalhadores na produção para o próprio consumo, conta própria e não remunerados em meio rural. O número total de agricultores familiares identificados a partir dos dados da Pnad é muito próximo dos dados do Censo Agropecuário 2006, última pesquisa censitária com dados precisos sobre essas categorias de trabalhadores.

ocupações protegidas com baixos salários e uso largo de força de trabalho terceirizada, tornam frágeis os termos em que essa mobilidade ocorreu.

A possibilidade de terceirizar as atividades-fim das empresas em uma sociedade marcada por padrões generificados e racializados de inserção no mundo do trabalho, é, portanto, elemento que contribui para a perenização das desigualdades raciais, reforçando as tendências à consolidação das clivagens históricas que acompanham a formação social brasileira desde a escravidão.

2.1 A degradação do trabalho como demanda do capital: a linha tênue entre a terceirização e o trabalho escravo

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural aprovou, no dia 15 de abril de 2015, o Projeto de Lei nº 3.842/2012,[10] retirando os termos "jornada exaustiva" e "condições degradantes de trabalho" da definição do crime de trabalho escravo.[11] Essa alteração é uma reação da bancada ruralista e de organizações empresariais às fiscalizações do trabalho e vinha sendo articulada desde julho de 2014, após a aprovação da chamada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Trabalho Escravo, que prevê a expropriação de imóveis rurais e urbanos onde for constatado trabalho em condições análogas à escravidão. O texto da PEC destina as propriedades à reforma agrária ou a programas habitacionais, sem pagar indenização. Na impossibilidade de alterar a PEC, foi proposta uma definição estreita de trabalho escravo contemporâneo, o que traria efeitos restritivos para a fiscalização desse tipo de prática. Com o argumento de que os fiscais têm poder excessivo para identificar discricionariamente o trabalho escravo e que a sua atual definição traz insegurança jurídica, setores diversos pretendem, na prática, eliminar o trabalho escravo contemporâneo por meio de mera alteração nas formas de tipificação da prática (CPT, 2014; Filgueiras, 2014).

A matéria é atualmente regulada pelo Artigo 149 do Código Penal que além de descrever o tipo penal, aponta os modos de execução da prática. Em síntese, a legislação penal define como trabalho escravo a submissão a trabalhos forçados ou à jornada exaustiva, em decorrência de condições degradantes de trabalho ou restrição, por qualquer meio, de sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. A regulação atual da matéria aponta, portanto, que não é apenas a liberdade, o bem jurídico protegido, mas a dignidade do trabalhador,

10. O projeto de lei ainda será apreciado pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público e pela Comissão de Constituição e Justiça. Em seguida, será votado no Plenário. Até o fechamento da edição deste periódico, nenhuma movimentação relevante foi registrada.

11. O texto do Artigo 149 do Código Penal Brasileiro, reformulado em 2003 pela Lei nº 10.803/2003, utiliza a expressão "redução a condição análoga à de escravo" para definir o crime no país. O texto indica que o crime corresponde a "Reduzir alguém a 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 Pena é a reclusão de dois a oito anos e multa, além da pena correspondente à violência (OIT, 2011).

sua vida, sua saúde e sua segurança. A liberdade, por sua vez, enquanto bem jurídico protegido pela codificação penal, não diz respeito apenas à preservação do direito de autolocomoção, mas à interposição de limites à exploração do trabalho alheio, impedindo que ocorra um estado de sujeição completo que conduza o trabalhador à mera condição de coisa (Brito Filho, 2013).

A jornada exaustiva é definida como aquela jornada de trabalho que submete o trabalhador a um esforço excessivo, sujeitando-o ao limite de sua capacidade, negando-lhe condições dignas de vida, "como o direito de trabalhar em jornada razoável e que proteja sua saúde, garanta-lhe descanso e permita o convívio social" (OIT, 2011, p. 25). Na visão dos trabalhadores escravizados resgatados e entrevistados em pesquisa qualitativa realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2011), no âmbito rural,[12] jornada exaustiva corresponde àquele serviço "que você pega de madrugada, para de noite, não dá tempo de folga, nem para beber água". É o trabalho que o "trabalhador tem que fazer o que ele não pode, o máximo que o corpo pede" (*op. cit.*, p. 31).

Quanto às condições degradantes de trabalho, a OIT (2011) aponta as más condições de alojamento, saneamento, ausência de ventilação, superlotação e condições insalubres para dormir, como suas características centrais. Salienta as condições ruins da água utilizada indiscriminadamente para beber, cozinhar, tomar banho e lavar equipamentos utilizados no serviço, bem como a ausência dos equipamentos de proteção e de segurança. As condições degradantes de trabalho são descritas ainda pela OIT associadas a fatores como a ausência de remuneração, aos maus tratos e humilhação. Nas palavras dos trabalhadores entrevistados, condição degradante significa "trabalhar só pra comer, não receber dinheiro, comer uma comida ruim (...) tipo escravizado mesmo, como o que estamos vivendo aqui: trabalhar muito e ganhar pouco, ser humilhado" (*op. cit*. p. 33).

Algumas formas de trabalho escravo contemporâneo, porém, mantêm marcas da escravidão clássica, como a intensa exploração da força de trabalho humana, a submissão aos maus tratos e a absoluta falta de higiene, o constrangimento físico ou moral e a sujeição a condições indignas, aplicação de castigos, agressões e até homicídio. O tráfico de trabalhadores[13] também não desapareceu de algumas práticas contemporâneas de escravidão (OIT, 2010; 2011).

12. O estudo apresentou informações de 121 trabalhadores resgatados de situações análogas à escravidão, entrevistados durante pesquisa de campo que acompanhou operações do Grupo Móvel (GEFM), entre outubro de 2006 e julho de 2007. Também analisou o banco de dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), baseado no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), que contém informações sobre idade, sexo, naturalidade e procedência de 9.762 trabalhadores resgatados (de novembro de 2002 a março de 2007).

13. A maior parte dos escravizados na atualidade é recrutada por "gatos" que vendem a força de trabalho desses escravizados saídos de regiões muito pobres, seja no próprio país, ou seja de regiões miseráveis de outros países. Os "gatos" são os recrutadores de mão de obra, que percorrem diversas regiões à procura de trabalhadores temporários para serem escravizados (OIT, 2011).

A reação de setores conservadores à regulação atual por meio da supressão da "jornada exaustiva" e da "condição degradante de trabalho", como formas contemporâneas de execução do trabalho escravo, tem, portanto, diversos motivos, devendo-se destacar que: *i)* essas duas modalidades são as formas principais de caracterização do trabalho em condições análogas à escravidão pela fiscalização nos últimos anos; *ii)* a fiscalização do trabalho, ao aplicar esses dispositivos, expôs cadeias produtivas que até então não compareciam como sujeitos ativos na disseminação de formas degradantes e/ou exaustivas de trabalho; *iii)* uma concepção mais restrita de trabalho escravo, associada também a um conceito restrito de liberdade, integra um conjunto de ações de setores do capital que pretendem incrementar a competitividade da economia brasileira por meio da superexploração da força de trabalho em seu conjunto. Assim, a ação desses setores não é fato isolado, o que integra as estratégias do conjunto de organizações empresariais que reivindicam o desmonte da legislação protetiva em um contexto de baixo crescimento econômico.

Recentemente a chamada lista suja, que divulga publicamente as empresas que fomentam a prática da escravidão contemporânea, foi suprimida, o que é considerado uma derrota entre os estudiosos do tema.[14] Conforme destaca o relatório da CPT (2014, p. 113), "há uma chance real do conceito de trabalho escravo mudar. E milhares de pessoas que, hoje, poderiam ser chamadas de escravos modernos simplesmente vão se tornar invisíveis".

Segundo relatório da OIT (2010), no Brasil, as principais vítimas do trabalho escravo contemporâneo são trabalhadores negros oriundos da região Nordeste, notadamente, dos estados mais pobres e com menos perspectiva de trabalho e emprego. Outra pesquisa realizada pela mesma organização, em 2011, aponta o perfil dos trabalhadores submetidos a trabalho escravo: os resgatados eram predominantemente homens adultos,[15] com idade média de 31,4 anos, com renda média declarada de 1,3 salário-mínimo; 40,5% disseram obter até um salário-mínimo e 44,8% entre um e dois salários-mínimos; apenas 6,9% declararam ter renda mensal superior a três salários-mínimos (OIT, 2011); a maioria (81%) era constituída de negros, dos quais 18,2% se autodenominaram pretos, 62%, pardos, e 0,8%, indígena. A proporção de trabalhadores escravizados negros encontrada na pesquisa foi significativamente maior do que a encontrada no conjunto da população brasileira (50,3%), bem como nas regiões Norte (76,1%) e Nordeste (70,8%). Apesar de

14. Instituída em 2003, a Lista Suja do Trabalho Escravo estava disponível no sítio do Ministério do Trabalho e Previdência Social até o dia 31 de dezembro de 2014, quando foi retirada do ar após liminar do presidente do STF, Ricardo Lewandowski, acatando pedido da Associação das Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc). Até o fechamento desta edição, a divulgação da lista suja permanece suspensa por determinação judicial.

15. Cabe destacar que, no âmbito rural, as mulheres são minoria entre os trabalhadores resgatados. Segundo o banco de dados do MTPS baseado no Caged, apenas 4,7% dos resgatados eram do sexo feminino (OIT, 2011). Já no trabalho escravo das cidades, seguindo a regra da divisão sexual do trabalho, as mulheres são encontradas em alguns setores específicos, como na costura, tecelagem, alimentação etc. Além do trabalho de exploração sexual.

a pesquisa demandar ponderação nas generalizações, é possível observar como os trabalhadores negros estão mais vulneráveis a situações de trabalho escravo que os brancos (*op. cit*). Por sua vez, entre os empregadores entrevistados, todos eram homens adultos, brancos, com idade média de 47,1 anos. Resumidamente, a investigação concluiu que se tratava de características que guardam uma estreita relação com os traços gerais das elites e grupos dominantes no Brasil. Enquanto os trabalhadores escravizados guardam as características do perfil da classe mais vulnerável do país (OIT, 2011).

A alteração da geografia da fiscalização colocou em evidência a existência de relações de trabalho altamente precárias em outras regiões e setores econômicos, o que evidencia que essa modalidade de exploração do trabalho não é um fenômeno restrito às regiões de expansão agrícola, espaços em que predominam formas de acumulação primitiva do capital. O trabalho escravo está presente nas carvoarias do cerrado; nos laranjais e canaviais do interior paulista; nas fazendas de frutas e algodão do Nordeste; nas tecelagens do Brás e Bom Retiro, da cidade de São Paulo; na construção civil de grandes centros econômicos. Está presente em grandes obras e envolve uma série de grupos empresariais que têm na extrema exploração dos trabalhadores uma das suas principais fontes de lucro.[16] Está presente também na cadeia de exploração de grandes multinacionais, que faz da possibilidade de explorar trabalho precário uma relevante vantagem locacional.[17]

Portanto, o trabalho escravo contemporâneo não é um fenômeno restrito e a sua permanência no ordenamento jurídico é resposta à reprodução histórica

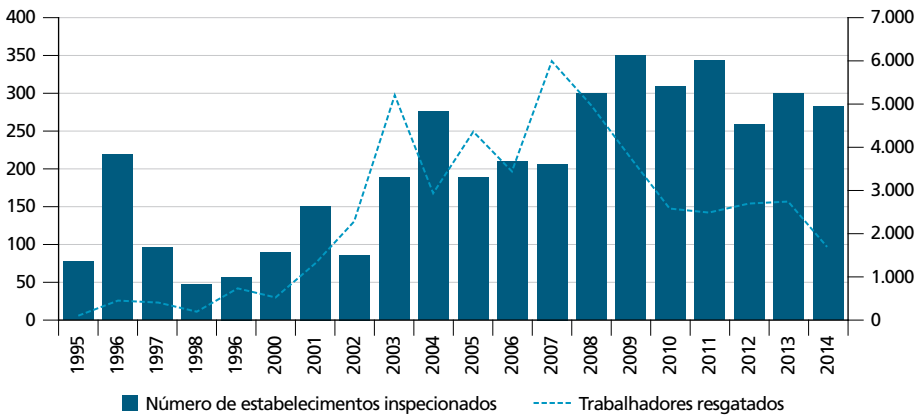
16. No ano de 2015, dois casos paradigmáticos apontam para a relação entre trabalho escravo e grandes grupos econômicos em diferentes regiões e setores econômicos: o primeiro trata de trabalho análogo à escravidão encontrado pelo MTPS nos bastidores do evento *Rock in Rio* por meio da empresa terceirizada "Batata no Cone". Na operação foram resgatados 17 funcionários que não tinham acesso a saneamento básico, tinham documentos retidos por parte da empresa e até mesmo contração de dívida por parte dos trabalhadores que não conseguiram vender todas as mercadorias. Segundo o MTPS, os trabalhadores pagavam de R$ 210 a R$ 400 reais para garantir um posto de trabalho de ambulante no evento. Muitos vieram com a promessa de lucrar cerca de R$ 1000 por dia, mas acabaram contraindo uma dívida que não conseguiam pagar, já que, cada vez que voltavam sem vender uma batata, tinham de pagar R$ 12 por unidade. De acordo com as investigações, o preço da batata era de R$ 14 para o público, e o lucro para cada trabalhador era de R$ 2. A esse respeito ver <http://goo.gl/mS8bWK>. Outro caso trata das empreiteiras contratadas para a construção do Programa Minha Casa, Minha Vida em diferentes cidades no interior do Ceará. Em Ibiapina, a 300 quilômetros de Fortaleza, 24 pessoas prestavam serviço na construção de unidades do programa federal Minha Casa, Minha Vida. As ações foram realizadas em uma parceria entre Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT) e Polícia Rodoviária Federal (PRF). Os casos foram flagrados a partir de denúncias realizadas pelos próprios trabalhadores. Nenhum deles tinha Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada, tampouco Equipamentos de Proteção Individual (EPIs). A obra foi embargada e os trabalhadores liberados após receberem as verbas rescisórias. A esse respeito ver <http://goo.gl/CloImL>.

17. Este é o caso, por exemplo, da exploração do trabalho infantil advindo das multinacionais do chocolate, na África Ocidental, de onde provêm dois terços do cacau utilizado no mundo**.** As multinacionais alegam não saber da exploração por parte dos fornecedores de cacau. De acordo com um estudo realizado pela Universidade de Tulane, mais de 4 mil crianças estão em condições de trabalho forçado para a produção de cacau nas grandes empresas do chocolate, na Costa do Marfim**.** Algumas crianças são vendidas para traficantes enquanto outras são sequestradas. Os comerciantes de escravos, por sua vez, vendem as crianças para os donos das plantações de cacau. A idade das crianças escravizadas varia de 11 a 16 anos, mas também pode haver crianças com idade inferior a 10 anos. Entre os anos de 2009 e 2014, o número de crianças que trabalham no setor do cacau aumentou em 51%. Disponível em: <http://goo.gl/oCJvI2>.

de formas degradantes de trabalho. Sua ocorrência guarda íntima relação com o processo geral de precarização das relações de trabalho, destinada preferencialmente aos setores subalternizados do campo e da cidade. Atualmente, de acordo com os registros da fiscalização do trabalho, a sua ocorrência vem se concentrando em três diferentes modalidades, a saber: *i)* escravidão rural, normalmente encontrada na agricultura, mineração, carvoaria, canaviais e pecuária; *ii)* escravidão urbana, comumente reflexo da exploração do trabalho migrante por parte de grandes grupos empresariais nos setores de costura, tecelagem, serviços e construção civil; *iii)* escravidão sexual de mulheres, jovens e crianças, geralmente associadas aos outros dois modelos possíveis.

Os indicadores sobre trabalho escravo no Brasil precisam ser observados com cautela. O baixo número de fiscais do trabalho tem forte peso sobre a capacidade fiscalizatória do Estado, motivo pelo qual os dados e perfis de trabalhadores resgatados sofrem grande influência das estratégias da fiscalização. Assim os números são indícios da presença e da extensão dos casos de trabalho escravo por diferentes regiões e setores econômicos que compõem o mundo do trabalho. E os números, embora não espelhem o universo de casos de trabalho escravo efetivamente existente, não deixam de ser expressivos: segundo o Ministério do Trabalho e Previdência Social, entre 1995 e 2015, mais de 47 mil trabalhadores foram resgatados.

GRÁFICO 4
Número de estabelecimentos inspecionados e trabalhadores resgatados (1995-2014)



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social (vários anos).
Elaboração dos autores.

Conforme se pode observar no gráfico 4, o número de trabalhadores resgatados vem diminuindo ao longo dos últimos anos, embora não seja possível inferir que a incidência da prática venha diminuindo, pois o número de estabelecimentos fiscalizados também vem caindo, ainda que em ritmo menor.

As regiões Nordeste e Norte concentraram nesse período a maior parte dos trabalhadores resgatados. Nos últimos anos, porém, vem crescendo o número de trabalhadores resgatados na região Sudeste, merecendo especial destaque a construção civil. Em 2013, o elevado número de trabalhadores resgatados na construção civil contribuiu para que, pela primeira vez na história, a escravidão urbana ultrapassasse a escravidão rural (53%) (CPT, 2014). Os casos recentes envolvendo o setor de construção civil, que emprega força de trabalho majoritariamente negra, vem tornando ainda mais explícitas as conexões entre terceirização e o trabalho escravo.

Em artigo recente, Vitor Filgueiras (2014) enfrenta o tema com base na análise dos relatórios de ação de combate ao trabalho escravo do Ministério do Trabalho. O autor investigou os dez maiores casos de resgate ocorrido entre todos os flagrantes de trabalho escravo no período 2010-2013, considerando os dados agregados, a atividade econômica e a incidência da terceirização por meio da condição de formalização dos trabalhadores. Os dados são elucidativos: considerando todo o período, quase 90% dos flagrantes dos 10 maiores resgates de trabalho escravo envolveram trabalhadores terceirizados (ver tabela 6). O uso dessa modalidade de exploração da força de trabalho envolveu médias empresas desconhecidas, gigantes da mineração e da construção civil, do setor de produção de suco de laranja, *fast food*, frigorífico e multinacional produtora de fertilizantes (Filgueiras, 2014).

TABELA 5
Trabalhadores em condição análoga à de escravos no Brasil (informações concernentes aos dez maiores resgates em cada ano)

Ano	Dos 10 casos, quantos envolveram terceirizados?	Terceirizados resgatados	Contratados diretos resgatados	**Total de resgatados**
2010	9	891	47	**938**
2011	9	554	368	**922**
2012	10	947	0	**947**
2013	8	606	140	**746**
Total	**36**	**2998**	**555**	**3.553**

Fonte: Filgueiras (2014) e Departameto de Investigação do Trabalho Escravo (Detrae).

Em face dos dados encontrados, o autor conclui que

> existe forte relação entre a ocorrência de trabalho análogo ao escravo e a terceirização. Isso porque o trabalho análogo ao escravo no Brasil é limite da relação de emprego, e a terceirização é uma estratégia de gestão do trabalho que objetiva justamente driblar esses limites (seja ele representado por sindicato, direito do trabalho etc.) impostos ao assalariamento. É essa relação que explica a ampla prevalência de trabalhadores terceirizados entre aqueles submetidos s condições análogas à de escravos (Filgueiras, 2014, p. 7).

Em suma, a despeito das melhoras evidentes nas formas de inserção no mundo do trabalho, muitos avanços são necessários para desconstruir as práticas discriminatórias que orientam a seleção dos negros como objeto das mais degradantes relações de trabalho. Os setores econômicos em que se concentram os casos de terceirização e trabalho escravo, por empregarem força de trabalho majoritariamente negra, sugerem fortes imbricações entre classe e raça como um dos elementos não resolvidos de uma abolição incompleta ou inacabada (Ramos Filho, 2008).

A ampliação do sistema protetivo é resultado da necessidade de garantir patamares civilizatórios às relações contemporâneas de trabalho. Responde à necessidade de coibir práticas de sujeição que obstaculizam a liberdade dos trabalhadores em sentido pleno, impondo limites às relações de domínio que atentem contra a condição de ser humano (Brito Filho, 2013).

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS – A EXTINÇÃO DA SEPPIR E OS NOVOS RUMOS DE UMA PAUTA RACIAL INSTITUCIONALIZADA NAS FRANJAS DOS FUNDOS PÚBLICOS

Desde a sua criação, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) convivia com a constante ameaça de descontinuidade, sintoma do elevado grau de vulnerabilidade institucional em que se encontrava. Sob a alegação de que a fusão de ministérios era importante para garantir o ajuste fiscal, a Secretaria, que tinha exígua participação nos gastos orçamentários, foi finalmente extinta, em 2015, e transformada em uma secretaria integrante do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.

A aglutinação da Seppir em uma nova pasta, em um cenário atravessado por crise política e econômica de proporção ainda desconhecida, requer a construção de um balanço crítico que permita verificar alguns dos significados de sua extinção. A alteração das formas de inserção da pauta racial na estrutura do Estado será aqui pensada não só sob a perspectiva institucional em sentido estrito, mas à luz das demandas e estratégias políticas adotadas pelas organizações negras entre os anos 1990 e os anos 2000. Em suma, algumas reflexões serão aqui tratadas: o que representou a Seppir no histórico de institucionalização da pauta racial? Qual é a relação das estratégias das organizações negras com a definição de suas competências e limites de atuação? De que forma a pauta racial tem sido lida e incorporada no Estado brasileiro?

A indefinição do lugar da pauta racial nas ações estratégicas do Estado brasileiro também orienta a leitura do orçamento definido para a pasta. Não será feita qualquer avaliação do desempenho da Seppir enquanto fonte de execução de recursos, uma vez que sua missão institucional precípua tem sido a coordenação e articulação de ações, programas e políticas transversais, o que garante a focalização

de políticas universais, bem como a formulação e monitoramento de políticas de natureza não orçamentária. Para além do instrumento formal, pretende-se indagar qual o grau de aderência da máquina pública à pauta racial, na medida em que instrumentos como o orçamento permitem vislumbrar, em última instância, projetos políticos em disputa.

3.1 O novo marco na trajetória de institucionalização da pauta racial: o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos

A institucionalização da pauta racial na máquina pública tem poucos capítulos em uma longa história atravessada pelo silêncio e pelas políticas de controle como resposta oficial aos problemas da raça. Do período Republicano até a Constituição de 1988, apenas uma medida antidiscriminatória (a Lei Afonso Arinos) foi criada, embora sem qualquer eficácia, já que, segundo o senso comum enraizado nas instituições, não havia racismo no paraíso dos trópicos.

O Estado produzia até então formas múltiplas de controle social, com recortes diferentes para os indivíduos não brancos, compreendidos como inferiores e incivilizados que deveriam ser assimilados e absorvidos pelo progresso (Arruti, 1997). As instituições criadas no processo de construção do Estado nacional, na metade do século XX, produziram duas matrizes de pensamento para balizar as políticas de raça e etnia: os povos indígenas eram pensados de acordo com as categorias índio/caboclo/civilizado e os negros a de acordo com as categorias negro/mulato/branco. O índio era a alteridade radical, o exótico que devia ser traduzido como o núcleo da identidade nacional. As políticas de tutela a ele direcionadas são oriundas da sua relação com uma representação de pureza originária, diversidade do humano que poderia ser perdida pelo contágio. O índio é assim, na cosmologia nacional, a alteridade passível de contaminação (Arruti, 1997).

Os negros, por sua vez, representavam um problema no plano da identidade: era o sujeito que precisava ser integrado e absorvido pelo nacional, mas sem correr o risco de algum tipo de contágio que ameaçasse a imagem paradisíaca de uma sociedade branca e europeia. As políticas a ele destinadas não eram de proteção e isolamento, mas de controle e enquadramento. O negro era o agente de contaminação, motivo pelo qual o "mulato", em distintos tempos históricos, foi visto de duas formas: como contaminação em si do nacional, expressão do subdesenvolvimento e da decadência de um povo, seguindo a linha teórica de Nina Rodrigues; ou como a expressão de uma miscigenação necessária que culminará com a vitória dos brancos, processo redentor que garantiria a ultrapassagem de uma longa travessia civilizatória, tradição teórica que tem em Oliveira Vianna um de seus expoentes. Como pondera Arruti,

> quando a construção desse "nacional" tematiza a população negra, os sinais se invertem: ela representaria para ele o problema da desagradável imagem de si mesmo (um dilema cravado no terreno da identidade e não da alteridade), da necessidade de absorver, integrar, mas sem se contaminar, sem deixar que esse outro, tão íntimo e tão numeroso, altere a imagem de uma nacionalidade ocidentalizante e branca. Neste caso, a universalidade do "problema" não estaria no plano do humano, mas no das populações subalternas que é preciso educar e controlar. Seus dilemas seriam ora os da democracia, ora os do capitalismo, de forma que o sinal positivo recairia não na preservação e no isolamento, mas na mudança e na intervenção. Marcado e desvalorizado como *aparência*, na sua relação com a "sociedade brasileira" o negro é *agente de contaminação*, fazendo com que a alteridade sirva, no seu caso, à construção de um juízo de valor político (Arruti, 1997, p. 10).

A miscigenação foi transformada assim em simulacro de uma política oficial, ritual de cura da população brasileira que conduziria o país ao cume de um processo civilizatório. Durante trinta anos, o caldo das três raças formadoras serviu como exemplo mundial de convivência harmônica, permitindo que o Estado brasileiro negasse qualquer tipo de medida reparatória à população negra, mesmo sendo o último país a abolir a escravidão no mundo. As medidas institucionais estavam concentradas, pois, na polícia política sanitarista e no discurso oficial do mito.

Nos anos 1970, após um período de ausência de estatísticas com corte por cor/raça, as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio do IBGE mostravam que a desigualdade racial permanecia intocada mesmo após trinta anos de crescimento econômico, adensamento da estrutura produtiva, urbanização, incremento da escolaridade e da renda (Alencastro, 2010). A falta de dados permitiu que a "democracia racial" se reproduzisse como ideologia dominante, mas a sua reprodução ao longo do tempo deixava nítidos sinais de que o racismo consequente do empreendimento escravocrata[18] permanecia como elemento estruturante da sociedade brasileira.

Esse longo período de mistificação e incorporação do negro como objeto de legislação repressiva foi interrompido apenas em 1988, quando foi criada a Fundação Cultural Palmares. Sua criação inaugura, após cem anos de República, a institucionalização positiva da pauta racial, recoberta por uma visão culturalista.[19] Esse período ficou marcado também pela criação de conselhos e órgãos de assessoria em estados e municípios, visando a promover a participação do negro nos

18. Conforme pondera Luis Felipe de Alencastro (2010), em nenhum país a escravidão em escala foi tão ampliada quanto no Brasil. Dos 11 milhões de negros escravizados que chegaram vivos em toda a América, 44% aportaram no Brasil. O país foi também o último a abolir a escravatura, além de praticar o tráfico negreiro durante três séculos (Alencastro, 2010).

19. A Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura teria a incumbência de tratar em nível nacional das questões relativas à valorização da cultura negra. As ações tomadas pelo Estado eram pontuais e fragmentadas. A principal característica da perspectiva culturalista é que ela tende a encarar a questão racial apenas em uma perspectiva simbólica. Atualmente, a Palmares tem como uma de suas principais atribuições a certificação de comunidades quilombolas, primeiro passo no processo de regularização definitiva da posse e da propriedade dessas terras.

espaços de decisão. A maioria das ações estava centrada, porém, na promoção da cultura negra (Paulo, 2015).

No fim dos anos 1980, começa a se consolidar uma geração de iniciativas voltadas à intensificação do combate à discriminação e ao racismo por meio de sua criminalização. Nessa direção, o racismo foi tipificado como crime imprescritível e inafiançável, como propugnado pela Constituição (Artigo 5º, inciso XLII) e pela Lei nº 7.716/1989 (Lei Caó). Foram criadas também delegacias especializadas em crimes raciais em diversos estados e municípios. A despeito da elevação do grau de reprovação social ao racismo, esses dispositivos permaneceram com baixa eficácia no nível concreto, demonstração nítida dos limites da via criminal como resposta.

Ainda nos anos 1990 as organizações negras colocavam em novo lugar o debate sobre o racismo institucional e os seus efeitos sobre as condições de vida da população negra. A ideia de racismo institucional permitia que práticas discriminatórias fossem visibilizadas por meio das desvantagens inúmeras que o racismo produz para todo um grupo social. Foi a partir da consolidação e da expansão dos debates sobre as consequências práticas do racismo institucional que as políticas de ações afirmativas surgiram como demanda estratégica do movimento negro. Estava aberta uma trajetória de luta pautada na defesa da expansão dos direitos da população negra, escorada em uma cidadania diferencialista. O diagnóstico implícito apontava que

> se políticas sociais universais são imprescindíveis para o combate às desigualdades raciais em um país com o histórico de racialização da pobreza, como é o caso do Brasil, nos últimos 20 anos elas foram, progressivamente, deixando de ser consideradas como os únicos instrumentos necessários a serem adotados face ao objetivo de redução das desigualdades raciais. Nesse sentido, a discriminação racial e o racismo, atuando de forma a restringir a igualdade de oportunidades e alimentando o processo de manutenção da população negra nas piores posições da sociedade brasileira, passaram a ser objeto cada vez mais presente em debates e foco de proposições (Jaccoud, 2008, p. 58).

Até então, parte substancial das organizações negras calcinava suas posições políticas na relação entre raça e classe. A aproximação com organizações de esquerda, a denúncia da democracia racial como farsa e um programa de transformação social que combinasse luta antirracista e anticapitalista integravam o programa de organizações e militantes.[20] O documento da Marcha Zumbi, por sua vez, defendia a implementação de políticas específicas nas áreas de educação, trabalho,

20. Conforme pondera Petronio Domingues ao discorrer sobre o programa do Movimento Negro Unificado nos anos 1980, "uma carta aberta, distribuída à população, concitava os negros a formarem centros de luta nos bairros, nas vilas, nas prisões, nos terreiros de candomblé e umbanda, nos locais de trabalho e nas escolas, a fim de organizar a peleja contra a opressão racial, a violência policial, o desemprego, o subemprego e a marginalização da população negra" (Domingues, 2007, p.114).

cultura, saúde e violência, com ênfase nas ações afirmativas como estratégia capaz de diminuir as desigualdades raciais (Jaccoud, 2008).

O período que começa com a Marcha Zumbi em 1995[21] e culmina com a Conferência de Durban, em 2001, demarca, portanto, uma nova inflexão nas organizações negras que será decisiva para desenhar o papel da Seppir construído a partir de 2003: as políticas de ações afirmativas[22] como estratégia central, incorporando uma perspectiva propositiva, em movimento semelhante ao desenhado pelo sindicalismo nos anos 1990 (Galvão, 2007), que passou a apostar na participação colaborativa nas instituições de Estado como estratégia central de intervenção.

As políticas de ações afirmativas representaram uma aposta incisiva na promoção da igualdade racial como vetor capaz de inverter estereótipos e preconceitos que atuam nas relações concretas, bloqueando lugares sociais, trajetórias e desejos. O desenvolvimento de um plano nacional de ações com ênfase na defesa da igualdade, equidade e justiça social ganhava relevo. Esses planos deveriam ser executados, formulados e avaliados por meio de canais institucionais que não só permitissem democratizar a participação na tomada de decisões, mas garantissem o protagonismo dos negros na sua execução.

A Seppir nasce, pois, como o produto de uma conjuntura específica em que as ações públicas de combate ao racismo mostravam-se incapazes de reverter o grave quadro de desigualdades. Representava um novo passo no reconhecimento público da questão racial como um problema de Estado. Sua competência precípua de assessoramento, articulação e coordenação de políticas junto à Presidência da República, de forma direta ou mediante coordenação e articulação de políticas transversais, abria espaço para que novos avanços fossem produzidos sob a forma de políticas públicas.

Entre 2003 e 2015, a Seppir participou ativamente da construção de importantes marcos legais que deram novo impulso à institucionalização da pauta racial. Apenas a título de exemplo, existem atualmente 166 órgãos executivos e 89 conselhos de promoção da igualdade racial em todo o país (Seppir, 2015). Entre as medidas que albergam o espraiamento da pauta racial pelo país, merece destaque a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e a construção do Sistema Nacional de Políticas de Igualdade Racial (Sinapir), previsto pelo próprio Estatuto.

21. A Marcha Zumbi foi realizada no dia 20 de novembro de 1995, reunindo cerca de 30 mil pessoas em Brasília. O ato marcava simbolicamente 300 anos da morte de Zumbi, denunciando a ausência de políticas públicas para a população negra. Nesse ano, como resposta à Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e pela vida, o governo federal cria o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), reconhecendo por meio da Presidência da República, a existência do racismo e da discriminação racial como elementos fundantes das desigualdades sociais.

22. As políticas de ações afirmativas começam a ser adotadas antes mesmo da criação da Seppir, por meio da edição de portarias dos ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Justiça.

Observando-se a pauta estabelecida pela Marcha Zumbi vinte anos atrás, pode-se considerar que grande parte das demandas formuladas naquele período foram traduzidas em leis, sistemas, programas e políticas. A principal conquista em todo esse período foram as leis que estabelecem cotas[23] nas instituições de ensino superior e nos concursos públicos com base em critérios étnico-raciais, cujos impactos ainda precisam ser melhor avaliados nos próximos anos. Porém, o critério híbrido instituído pela Lei 12.711/2012[24] diminuiu os efeitos possíveis da Lei de Cotas para a população negra, como aponta a própria Seppir em relatório de gestão: estima-se que aproximadamente 50% das vagas reservadas foram preenchidas por negros, pardos e indígenas, em 2013 e 2014, cifra que representa pouco mais de 20% do total de vagas destinadas pelas universidades federais e institutos federais de ensino nesses anos (Seppir, 2015).

Além dessas iniciativas, o Ministério focou suas estratégias de atuação em campanhas de enfrentamento e prevenção do racismo institucional, lançamento de editais de apoio a projetos culturais com vistas à reversão das representações negativas da população negra, desenvolvimento de um sistema de monitoramento que visibilize as ações públicas e os seus efeitos sobre as condições de vida dos negros, entre outras ações construídas em parceria com outros órgãos governamentais (Seppir, 2015).

O alcance dessas ações, contudo, tem esbarrado em bloqueios de naturezas diversas, na medida em que elas não impediram que o desbloqueio parcial do acesso da população negra a lugares sociais monopolizados pelos brancos gerasse crescimento exponencial dos casos de racismo[25] no país. As estratégias adotadas pelo órgão, conquanto necessárias, possuem limites explícitos, pois apenas parte da população negra poderá ser beneficiada com as políticas de ações afirmativas. Por esse motivo, as ações afirmativas, embora fundamentais, não podem responder sozinhas aos dilemas de uma sociedade estruturalmente racista.

De acordo com Mario Theodoro (2013), os desafios postos à consolidação de uma política de promoção da igualdade racial seriam quatro: construção de uma base conceitual sólida que permita que a política atue sobre as causas e não sobre

23. Entre 2001 e 2012, as universidades começam a adotar os sistemas de ações afirmativas, de forma autônoma no caso das universidades federais, e por meio de legislação local em algumas universidades estaduais. A ausência de legislação federal ou coordenação executiva das ações afirmativas propiciou uma gama variada de experiências com predominância dos seguintes modelos: cotas raciais simples; cotas raciais e "sociais" sobrepostas (maioria dos casos); cotas raciais e sociais independentes. Com a aplicação das cotas, ocorreram mudanças institucionais relevantes nas universidades, com a criação de programas de apoio acadêmico e integração à universidade, em alguns casos.

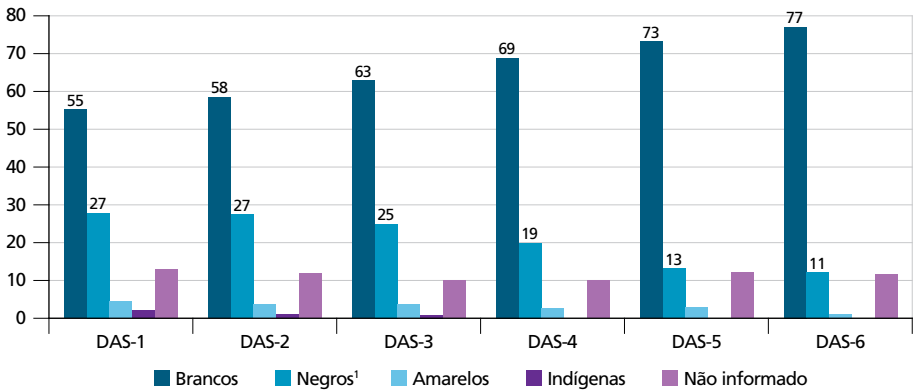
24. A Lei nº 12.711/2012 estabeleceu que as instituições federais de educação superior deverão reservar em cada concurso seletivo, por curso e turno, 50% das vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. As vagas reservadas serão destinadas aos autodeclarados negros, pardos e indígenas em proporção no mínimo igual ao peso destas frações da população em cada unidade da federação onde está instalada a instituição, seguindo-se como padrão o último censo do IBGE.

25. Somente no Distrito Federal, o disque-racismo recebeu 5,1 mil denúncias de racismo ou injúria racial entre janeiro e outubro de 2015. A este respeito, ver <http://goo.gl/GV5J7h>.

as consequências dos problemas; desconstrução da identidade entre negritude e pobreza, distinguindo o enfrentamento à pobreza do enfrentamento ao racismo; dimensionamento de programas e ações proporcional ao lugar que a questão racial ocupa, pois iniciativas pontuais e localizadas servem apenas para preencher discurso; estabelecimento de uma fonte estável de financiamento das ações, por meio da instituição de um Fundo de Promoção da Igualdade Racial, item que foi retirado do projeto original do Estatuto da Igualde Racial (Theodoro, 2013).

A ausência de peso na distribuição do "bolo" orçamentário, porém, deixou um desafio em aberto: era necessário traduzir essa conquista simbólica em políticas capazes de atingir a população negra em dimensões materiais e imateriais. Para isso, a Seppir teria de cruzar algumas fronteiras: de um lado, uma máquina governamental com participação exígua de negros; de outro, uma estrutura de poder que funciona como um condomínio de interesses, com pastas setorializadas apenas para garantir núcleos autônomos de decisão em uma estrutura estatal de matiz oligárquica e antirrepublicana (Oliveira, 2009).

GRÁFICO 5
Ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) no Poder Executivo federal segundo raça/cor (2014)



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais, 2014.
Nota: [1] Junção da categoria pretos e pardos.
Obs.: A Enap utiliza a categoria negros para designar o grupo que o IBGE classifica como pretos.

Embora pretos e pardos representem 53% da população brasileira, segundo dados da Pnad 2014, eles somam exíguos 26% dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional da União, segundo pesquisa feita pela Escola Nacional de Administração Pública[26] (Enap, 2014). Considerando-se a

26. A despeito do percentual elevado de subnotificação do quesito cor/raça (18,2%), o estudo constitui o retrato mais aproximado da distribuição interna dos cargos do Poder Executivo federal entre brancos e negros. A este respeito, ver <http://goo.gl/3OnYLe>.

distribuição dos cargos que exigem níveis de escolaridade para a sua ocupação, as disparidades são ainda maiores: os negros têm sua participação aumentada nos cargos de nível auxiliar (50,7%) e nível intermediário (31,9%), enquanto no nível superior o percentual assume níveis inferiores à média (20,1%). Vale ressaltar que os cargos de nível auxiliar, em que os negros são maioria, representam apenas 4% do total, os de nível intermediário 44,4% e os de nível superior 51,6%. Isso implica dizer que os negros ocupam as funções menos remuneradas e com menor poder de influenciar o processo decisório, motivo pelo qual se pode afirmar que a máquina pública reproduz as mesmas características da divisão racial do trabalho presente no setor privado (Estanislau, Gomor, Naime, 2015).

Quando considerada a ocupação dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS),[27] os negros têm a sua participação restrita a 24,5% do total. Os brancos, como se pode observar no gráfico abaixo, têm a sua menor participação relativa nos cargos DAS-1 (55%), alcançando o mais alto percentual de participação relativa nos cargos DAS-6. Os negros têm sua participação relativa distribuída no sentido inverso da escala de poder: quanto menor a responsabilidade, maior é a participação dos negros.

Embora a ausência de democracia na ocupação dos espaços de poder sejam um problema em si, não é apenas a baixa presença de negros nos espaços de poder que representa elemento suficiente para explicar sozinha a baixa adesão da administração pública à pauta racial. Em tese de doutorado que investigou a relação da burocracia que integra o ciclo de gestão do Estado com as políticas de promoção da igualdade racial, Maria Aparecida Chagas Ferreira (2014) identifica elevada resistência dos gestores às ações afirmativas, por afrontarem, segundo eles, o princípio da meritocracia. A resolução dos problemas relativos aos negros, segundo os servidores, dar-se-ia por meio de políticas de combate à pobreza e a políticas universalistas. Assim não é a ausência de autonomia do serviço público o problema enfrentado para a consolidação da pauta racial, mas a própria visão de mundo dos componentes da máquina. Segundo a autora,

> os participantes deste trabalho *[servidores do ciclo de gestão]* reverberam na estrutura do Estado as mesmas ideias da população em geral sobre a população negra e suas reivindicações. Na medida em que não entendem a luta do movimento social negro que tornou o que era um estado de coisa em um problema de agenda política; na medida em que o princípio da meritocracia aplicado pura e simplesmente no Brasil contribui para a manutenção da crônica desigualdade racial e social, sobretudo quando há uma lógica perversa entre meritocracia e discriminação racial; na medida em que, após 126 anos de abolição da escravidão negra, as políticas universais

27. O nível de responsabilidade e de poder decisório medido pela ocupação dos cargos DAS aumenta de acordo com o número do cargo, representando o DAS-6 o topo da escala hierárquica.

> têm sido insuficientes para combater o racismo e elevar as condições de vida da população negra (Ferreira, 2014, p. 226)

Nesse quadro negativo, a Seppir teve poucas condições para transversalizar as ações de governo. A eficácia de suas ações dependeu invariavelmente do carisma dos titulares das pautas setoriais (Paulo, 2015). Em outros termos, a sua institucionalização deu-se a reboque da existência de indivíduos favoráveis ao debate racial, fazendo com que a pauta estivesse submetida a sucessivos avanços e refluxos ao longo do tempo.

A setorialização de pastas e pautas foi historicamente utilizada, conforme pondera Nelson de Oliveira (2009), como bloqueio a qualquer iniciativa reformista transformadora, permitindo que se reproduzisse no Brasil uma espécie de hibridismo singular que garantiu a transição de uma sociedade agrária escravista para uma sociedade urbana, agregando os senhores ao condomínio político até os dias atuais. A setorialização da política, portanto, funcionou desde sempre como espaço de manutenção do poder decisório de frações de classe movidas por um instinto de sobrevivência (Oliveira, 2009). Como esperar, pois, que um conceito – a transversalidade inscrita em documentos e promessas oficiais – fosse capaz de desconstruir monopólios políticos por intermédio de uma secretaria que não foi estruturada à altura de sua missão institucional?

A Seppir teria de se deparar, pois, com a lógica conservadora do sistema político brasileiro, de baixíssimo teor democrático, nitidamente condominial e antirrepublicana. Essa lógica, embora de longa data, ganhou novas roupagens, ao menos desde os anos 1980, como o *modus operandi* das instituições brasileiras, quando o processo de transição conservadora ocorreu à base da interdição de toda e qualquer tentativa de participação direta no processo político. Isso permitiu que o centro político brasileiro fosse ocupado por grupos permanentemente governistas, capazes de criar maiorias legislativas com poder de veto à entrada de novos condôminos (Nobre, 2013). Em um cenário como esse, a transversalidade corre o risco de virar promessa sem base material de sustentação, e os mecanismos de participação social uma peça retórica, pois não vincula a máquina e seus ocupantes, que são organizados por um sistema de ameaças, barganhas, chantagens e vetos.

Se a representação metafórica do Estado como um condomínio privado atravessado pelo autoritarismo é razoável e condizente com as condições reais em que a política se realiza atualmente, a continuidade da Seppir não dependia de sua capacidade de fazer política ou da efetivação de altos percentuais de execução financeira e orçamentária. O projeto integrador do negro via políticas de igualdade racial colocou a questão racial dentro da casa. Porém, a transformação da secretaria no teto de participação dos negros nos espaços de poder, a ausência da pauta racial das diretrizes estratégicas do Estado e a transformação do Ministério em

subsecretaria parecem demonstrar de forma cabal que o projeto integrador colocou a pauta racial dentro da esfera institucional, mas as instituições continuam sendo definidas pelos habitantes que a hegemonizam. E nada parece ofuscar a ideia de que a casa continua sendo Casa Grande.

3.2 Muito além das cifras: estratégias de atuação e orçamento de igualdade racial em um contexto regressivo e repressivo

Surgir em um contexto no qual as ações afirmativas eram o principal veículo de inserção da pauta racial na esfera institucional e a transversalidade a régua de seu agir político, trouxe possibilidades e limites explícitos à Seppir. Seu programa e suas diretrizes seriam, portanto, necessariamente de natureza não orçamentária, com pouca capacidade de execução direta de programas e políticas. Os grandes avanços que a Secretaria produziu durante esse período foram, de forma contraditória, a fonte de sua maior fragilidade política: a ênfase acertada nas ações afirmativas como demanda estratégica das organizações negras não foi seguida pela disputa dos fundos públicos. E é a fração administrada dos fundos públicos a medida exata da importância das instituições que integram a máquina pública.

A divisão dos recursos públicos em pastas e ministérios é expressão da disputa de diversos grupos e setores da sociedade sobre os fundos públicos. O Estado, ao arbitrar os conflitos e eleger prioridades em termos orçamentários, permite identificar quem hegemoniza um determinado bloco de interesses, quem financia, de que modo o financiamento será utilizado e qual o destino final desse financiamento. Os fundos públicos, assim, tanto garantem o processo geral de acumulação produtiva, como definem as condições gerais de produção e reprodução da força de trabalho por meio das políticas sociais (Salvador, 2010).

Os fundos públicos, porém, financiam a reprodução da força de trabalho de forma diferenciada, atravessada pelos marcadores de raça e gênero.[28] O modo como o Estado apropria-se de parte da riqueza socialmente produzida via impostos e a escolha dos que financiarão mais pesadamente esta apropriação depende da correlação de forças políticas inserida em cada conjuntura. Sendo assim, qual é o lugar da população negra nesta disputa em um contexto regressivo? De que forma ela se apropria dos fundos públicos? Quais são as contradições que as próprias escolhas políticas de organizações e grupos inseridos nos canais institucionais produziram?

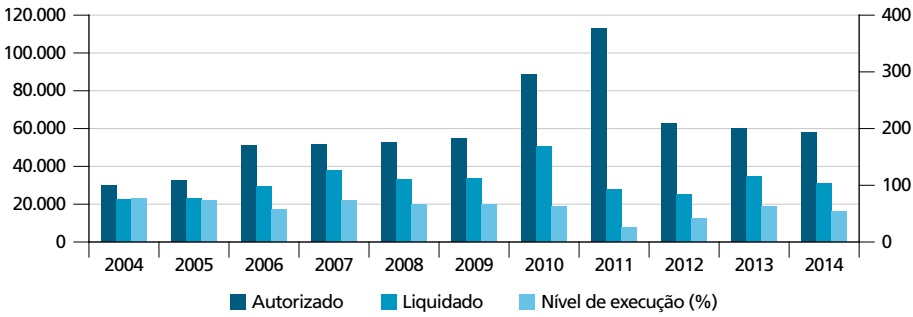
Estudo feito por Evilásio Salvador (2010) mostra que, em 2011, 55% da arrecadação provinha de tributação incidente sobre o consumo de bens e serviços,

28. As discrepâncias entre homens e mulheres, brancos e negros, mantiveram-se estáveis entre 2004 e 2014, motivo pelo qual se pode inferir que a trajetória recente de melhora qualitativa das relações de trabalho não foi capaz de alterar o cenário estrutural de desigualdades de gênero e raça. Apenas a título de exemplo, 31,3% das mulheres negras ocupadas com 16 anos ou mais de idade em 2014 estão inseridas no mundo do trabalho através do emprego com carteira assinada. Esta taxa de participação é inferior ao percentual de homens brancos com carteira assinada dez anos atrás (38,3%).

30,4% sobre a renda e apenas 3,7% sobre o patrimônio, características que apontam para o caráter regressivo do sistema tributário. Nesse mesmo ano, estudo do Ipea, baseado em dados da Pesquisa de Orçamento Familiares 2008-2009, apontava que os 10% das famílias mais pobres do Brasil tinham 32% de sua renda destinada ao pagamento de tributos, ao passo que para os 10% mais ricos, o peso dos tributos era de 21% (Ipea, 2011). Na estratificação da população por *decis* de renda, constatou-se que, à medida que a renda cresce, diminui a participação da população negra e aumenta a da população branca (49% dos integrantes do 10ª *decil* de renda são homens brancos). Portanto, se a pobreza no Brasil é largamente generificada e racializada são os negros e as mulheres pobres os sujeitos mais onerados pelo sistema tributário.

O peso relativo da população negra sobre a arrecadação tributária não corresponde, como se pode observar no gráfico abaixo, ao lugar ocupado pela Seppir na distribuição de recursos orçamentários. Este gráfico é, acima de tudo, a expressão do caráter residual das políticas públicas de promoção da igualdade racial, representada concretamente na ausência de priorização de programas, submetidos a contingenciamentos corriqueiros.

GRÁFICO 6
Execução orçamentária da Seppir (2004-2014)
(Em R$ milhões)



Fonte: Siga Brasil (vários anos).
Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA com atualização em 31 de dezembro de 2014.

Como já destacado no boletim anterior, acompanhar e monitorar os gastos do Estado com a igualdade racial é desafiador por três motivos: *i)* em razão da natureza transversal de suas ações, que deve ser executado por diversos órgãos; *ii)* em virtude de boa parte das ações de igualdade racial não serem passíveis de quantificação; *iii)* em virtude dos limites implícitos aos instrumentos disponibilizados para a realização de monitoramento físico e orçamentário da pauta. Ademais, algumas ações, por se destinarem a públicos diversos, não podem ser discriminadas (Ipea, 2015).

A política social, como ficou evidente no período recente, tanto ampliou o mercado de consumo de bens e serviços quanto gerou efeitos anticíclicos em período de retração da economia. O incremento do gasto social permitiu que, no período mais recente de crescimento econômico, a base da pirâmide social e racial brasileira experimentasse sensíveis melhoras em suas condições de vida. Essa melhora esteve largamente ancorada, porém, em uma combinação de políticas universalistas e focalizadas, estas últimas concentradas no combate à pobreza. A questão racial compareceu no rol de políticas de forma lateral, o que reproduziu uma tendência antiga a confundir classe e raça como se fossem, em termos práticos, categorias sinônimas.

Com isso, mesmo diante de uma forte trajetória de crescimento econômico e de melhora sensível dos patamares de inserção social da população negra, as desigualdades raciais permanecem em níveis radicalmente elevados. Em suma, quando considerada a estrutura social brasileira a partir da faixa de rendimentos, é possível visualizar a elevada participação dos negros na camada mais baixa, com 41,5 % da população negra ocupada recebendo até um salário-mínimo no trabalho principal. A despeito da inegável melhora dos rendimentos na série histórica, ela ocorreu na margem, concentrando mais de 90% da população negra nas faixas de rendimentos que não ultrapassam três salários-mínimos.

TABELA 6
Distribuição percentual da população ocupada, de 16 anos ou mais, por sexo, segundo cor/raça e faixa de rendimento no trabalho principal – Brasil (1995, 2003 e 2013)

Cor/raça	Faixa de rendimentos	Total		
		1995	2003	2013
Branca	Até 1 SM	46,6	50,1	23,6
	Mais de 1 a 3 SM	34,1	34,9	54,0
	Mais de 3 a 5 SM	9,4	8,1	10,2
	Mais de 5 a 8 SM	4,6	3,4	6,4
	Mais de 8 SM	5,3	3,5	5,8
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Negra	Até 1 SM	69,9	73,4	41,5
	Mais de 1 a 3 SM	23,7	22,4	49,3
	Mais de 3 a 5 SM	3,9	2,7	5,3
	Mais de 5 a 8 SM	1,5	0,9	2,4
	Mais de 8 SM	1,1	0,6	1,4
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: IBGE/Pnad (2014).
Elaboração da Disoc/Ipea.
Obs.: [1] Em 2004, a Pnad passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
[2] A população negra é composta por pretos e pardos
[3] Rendimento do trabalho principal deflacionado com base no INPC – período de referência set./2013.

O novo ministério tem, portanto, um enorme desafio a sua frente. A princípio, a ideia de uma pasta mais robusta, interseccional, com maior capacidade de enraizamento e articulação, pode parecer uma saída estratégica para enfrentar o sistema político brasileiro. A adoção da interseccionalidade como categoria analítica articuladora das intervenções do Estado permite adensar as respostas institucionais à interação que os diferentes sistemas discriminatórios exercem sobre indivíduos e grupos nas relações concretas. Interseccionar racismo, sexismo, transfobia, homofobia, opressão de classe e capacitismo é imprescindível para diminuir a vulnerabilização que distintos grupos sociais vivenciam no cotidiano. Nesse sentido, a despeito das circunstâncias em que surge, o novo ministério pode significar um salto qualitativo em termos políticos e programáticos.

Porém, a nova pasta continuará deparando-se com um problema que, se não é novidade, parece ganhar contornos ainda mais nebulosos na atual conjuntura: uma cultura política altamente conservadora, de escasso teor democrático e que funciona à base de um sistema de chantagens, blindando as instituições dos mecanismos de participação política direta (Nobre, 2013). Ademais, o ministério terá de encarar a ausência de unidade política, pois, até então, os grupos e organizações que disputavam as pautas de raça, gênero e direitos humanos reivindicavam recursos, programas e institucionalidades próprias e exclusivas. E, até o presente momento, nada indica que isso tende a mudar.

As políticas de promoção da igualdade racial, conquanto respondam aos dilemas de uma sociedade profundamente desigual, não são suficientes, porém, para dar resposta a uma das expressões mais extremas do racismo: o genocídio. O recrudescimento da violência sistêmica, diariamente traduzida em morte, chacina e encarceramento, coloca em evidência os diferentes lugares que o mesmo Estado ocupa no cenário de enfrentamento ao racismo: ao mesmo tempo em que avança as políticas de ações afirmativas, cresce o caráter genocida das políticas de segurança pública no Brasil, reforçado por novos instrumentos de controle social, como se poderá observar no tema em destaque a seguir.

4 TEMA EM DESTAQUE – GENOCÍDIO, REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL E SOFRIMENTO NEGRO COMO POLÍCIA OFICIAL DE ESTADO

Na edição 23 deste periódico, foram analisadas, entre outras pautas, as relações existentes entre o futebol e o racismo, com base em um fio condutor: o controle social das "classes perigosas", que se realiza na rua, na arquitetura, no processo de gentrificação, na legislação penal, nas políticas urbanas, nos equipamentos públicos. Os estádios de futebol eram apenas mais um desses "lugares sociais" sobre os quais incidia o processo geral de transformação das cidades brasileiras em uma máquina de produzir riqueza, o que estimula novas formas privadas de uso e ocupação do espaço urbano (Arantes, 2012). Administrar, controlar e expulsar a

pobreza racializada dos circuitos econômicos de valorização do capital tornou-se política oficial não declarada de diferentes entes estatais, proporcionando ensejo à reprodução de formas variadas de racismo sob a forma de novas segregações espaciais.

Nesse número, a relação entre racismo, violência, segurança pública e futebol não demanda grande esforço analítico para se tornar evidente. Ela surge como metáfora da morte pronunciada por uma alta autoridade pública: o gol, traduzido como disparo de uma arma; a polícia, como o leão do coliseu romano; a torcida, como expressão do extermínio legítimo; a televisão, como forma de espetacularização da guerra; a garantia do direito de viver, como fracasso. Essa é a narrativa construída a respeito de uma operação que deu resultado à morte de doze homens negros,[29] no bairro do Cabula,[30] em Salvador. Segundo o governador do Estado da Bahia,

> a polícia (…) tem que definir a cada momento (…), ter a frieza e a calma necessárias para tomar a decisão certa. É como um artilheiro em frente ao gol que tenta decidir, em alguns segundos, como é que ele vai botar a bola dentro do gol, pra fazer o gol (…). Depois que a jogada termina, se foi um golaço, todos os torcedores (…) irão bater palmas e a cena vai ser repetida várias vezes na televisão. Se o gol for perdido, o artilheiro vai ser condenado (…). (Rui Costa, governador do estado da Bahia, em declaração pública feita a respeito da chacina do Cabula).

A metáfora futebolística, expressão da pena de morte como punição política do Estado, revela o elevado grau de desvalor social atribuído à vida de um corpo negro e ao grau de penetração do racismo nas instituições. O que torna possível uma declaração deste matiz emergir de uma alta autoridade pública sem gerar consequências políticas ou reprovação social para além do público-alvo a quem se destina a naturalização da morte? De que forma o Estado lê a violência que ele mesmo pratica? Nessa leitura, o que seus aparelhos revelam e o que tende a ser ocultado? De que forma atualmente não só o Estado, mas os grupos econômicos respondem ao medo como subjetividade onipresente no espaço social?

Morte social e dessocialização individual, fragmentação e mutilação de comunidades negras são um contínuo histórico renovado contemporaneamente pela necropolítica de Estado, forma precípua de interdição da vida e gestão da morte. Dor, sofrimento, trauma, memória e esquecimento são os "outros lados" da violência que

29. Os laudos cadavéricos realizados em doze corpos trazem indícios nítidos de execução penal: parte dos disparos foi executada de cima para baixo, alguns a curta distância e alguns mortos apresentavam perfurações na palma da mão, braços e antebraços. A maioria tinha pelo menos cinco marcas de tiros e apenas quatro deles tinha vestígio de pólvora nas mãos. Essa descrição aponta que alguns dos mortos estavam em posição de defesa, motivo pelo qual se reforça a tese de execução. Meses depois, em decisão de celeridade pouco vista nesses costados, uma juíza proferiu decisão inocentando os policiais. A este respeito, ver <http://goo.gl/ygeB0F>.

30. No dia 6 de fevereiro de 2015, uma operação policial realizada durante a madrugada no bairro do Cabula, Salvador, deu resultado a doze mortes e cinco pessoas feridas. A versão da polícia fala em troca de tiros de quatro policiais contra trinta homens supostamente armados, vestidos com farda do exército. Entre os mortos, apenas jovens negros e pobres da periferia soteropolitana. A Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia defendeu a ação dos policiais, alegando que o combate ao crime e à criminalidade tem de se dar de forma enérgica e que a vida dos policiais e da sociedade precisavam ser resguardadas.

o Estado insiste em ocultar. Além da dor da perda, da desestruturação das famílias e da morte coletiva de todo um grupo social individualmente representado, os que sobrevivem para velar a morte dos que se foram experimentam concretamente um processo de desfiliação social. A morte da população negra, a chacina cotidiana e o linchamento público não geram crise política, não produzem luto oficial, não geram bandeiras a meio mastro. A morte que não gera crise normaliza a barbárie. Gera, porém, sofrimento negro em larga escala como produto de política pública, como podemos inferir:

> A crueldade é o que mais me dói. Minhas noites de sono estão perdidas. Durante o dia, eu não estou lembrando dele porque eu não tenho espaço. Eu faço mostruário. Eu faço a primeira peça para ir por corte, então não tenho tempo de lembrar de nada. Nem da casa eu lembro. Então, quando dá meio dia, eu lembro do que ele comia... É tanto que não estou nem fazendo nada que ele comia para a gente comer. Nada. Faço tudo ao contrário, para não lembrar. Aí eu penso nele: será que ele já comeu?
>
> (Marina de Oliveira, mãe de Natanael, um dos meninos negros mortos pela polícia baiana na chacina do Cabula, em entrevista ao jornal El País.)[31]

Quando a morte deixa de ser possibilidade com data incerta para acontecer e passa a ocupar o terreno da facticidade, não há humanidade possível de subsistir. Pois, em última análise, só há vida passível de cuidado quando a sua perda tem um valor socialmente reconhecido. Como nos diz Butler, o luto é um pressuposto da vida que importa na medida em que

> sem a condição de ser enlutada, não há vida, ou, melhor dizendo, há algo que está vivo, mas que é diferente de uma vida. Em seu lugar, "há uma vida que nunca terá sido vivida", que não é preservada por nenhuma consideração, por nenhum testemunho, e que não será enlutada quando perdida (Butler, 2015, p. 33)

Esse caso soma-se a tantas outras chacinas ocorridas Brasil afora, em um roteiro que se repete exaustivamente. Seus ecos, porém, vêm de longe, guardando sintonia fina com os dispositivos coloniais que, pensava-se, já estava superado. A discussão sobre a maioridade penal traz à tona o debate sobre a constituição histórica de um sujeito suspeito, criminalizável, do período colonial aos dias atuais. Esse estratagema permitiu que o Estado penal, um dos principais produtos do sistema colonial reproduzido ao longo de toda a história, desse à elite a possibilidade de determinar o que é o medo, como combatê-lo e quem o representa (Rovaron, 2015).

4.1 A diminuição da maioridade penal como controle da rua no século XXI e o genocídio como projeto nacional

O projeto colonizador construiu, ao longo de cinco séculos, uma engenharia genocida eficaz. Os negros que aqui chegavam não perdiam apenas a liberdade: perdiam também seus vínculos familiares, culturais e sociais. A maternidade negra

31. Entrevista concedida ao jornal El país. Disponível em: <http://goo.gl/KGCelO>. Acesso 25 set. 2015.

era interditada pela venda dos filhos, pela alta taxa de mortalidade infantil e pelo sequestro do corpo da mulher negra para cuidar dos filhos dos senhores. Esses expedientes atravessaram as fronteiras temporais da civilização do açúcar para se metamorfosear nas formas atuais de esterilização, morte e encarceramento. Na conjuntura recente, ganham novas formas de realização pela tentativa de sequestro da liberdade da juventude negra, embutida na proposta de redução da maioridade penal que tramita no Congresso Nacional.

Em 19 de agosto de 1993 foi apresentada no Congresso Nacional a PEC nº 171/1993,[32] que pretende alterar o Artigo 228 da Constituição, fixando a responsabilidade penal aos 16 anos. Desde então foram apensadas mais 38 PECs tratando da mesma matéria. Entre as PECs apensadas, uma pretendia diminuir a responsabilidade penal para 17 anos; 17 propostas a definiram aos 16 anos; duas, aos 14 anos; uma, aos 12 anos; por fim, uma delas defende que a matéria seja retirada do texto constitucional. Ao longo de todo esse período, quatro pareceres foram emitidos na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), defendendo a admissibilidade da PEC, mas não foram submetidas à apreciação. As propostas de redução da maioridade têm suas justificativas formais ancoradas em debates e perspectivas que, pensava-se, já estavam superados. A relativa aceitação social da redução da maioridade como medida eficaz para a redução dos homicídios, conquanto mediada por um desejo de retribuição punitiva, reserva definitivamente um novo encontro com um passado que ainda não acabou.

A proposta de diminuição da maioridade penal para 16 anos está assentada, ao menos em sua justificação tornada pública, na sensação de crescimento da criminalidade juvenil e na capacidade de discernimento dos jovens, plenamente capazes de compreender as consequências dos seus atos. A liberdade, acesso à informação, possibilidade de exercer a cidadania política mediante voto e emancipação civil seriam indicadores, segundo autores e defensores das propostas, do pleno reconhecimento das suas responsabilidades como cidadão pelo sistema jurídico vigente. Os argumentos dos autores, de natureza biopsicológica, enraizadas no senso comum, foram largamente utilizados entre o século XIX e o início do século XX, no bojo dos embates entre médicos e juristas sobre a imputabilidade penal.

32. A imputação da responsabilidade penal aos 18 anos é uma referência no mundo, decorrente da Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os direitos da criança e do adolescente, ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 28/1990 e promulgada pelo Decreto nº 99.710/1990. A PEC, além de violar disposição inscrita em tratado internacional ratificado pelo Brasil, desrespeita os limites do poder reformador. A Constituição Federal (CF) prevê no Artigo 60 que não poderá ser objeto de emenda, proposta que pretenda abolir direitos e garantias individuais. Por sua vez, são direitos e garantias individuais aqueles previstos expressamente no Artigo 5º, bem como os direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição ou por tratados internacionais do qual o país seja signatário. Além disso, o Artigo 6º consagra o direito à infância e à adolescência como um direito social, em razão da sua especial condição de desenvolvimento. Cabe ao Estado, neste aspecto, assegurar todos os direitos especificados nos Artigos 227, 228 e 229 da CF. Esses dispositivos dão concreção à proteção da infância, prevista no Artigo 6º da Constituição, motivo pelo qual não poderiam ser modificados. O Artigo 228 da CF, que estabelece a inimputabilidade penal aos 18 anos, é, portanto, cláusula pétrea, derivada da sua inscrição no rol dos direitos individuais fundamentais.

No Império e no início do período Republicano, a responsabilidade penal era definida de acordo com a teoria do discernimento.[33] O Código de 1830 estabeleceu maioridade penal absoluta aos 14 anos, mas crianças com 8 anos podiam ser julgadas e punidas como adultos se, mediante perícia, fosse comprovado o discernimento nos seus atos, podendo ser recolhidas à casa de correção. O Código Criminal de 1890,[34] por sua vez, estabeleceu a imputabilidade penal aos 9 anos, aplicando-se a teoria do discernimento entre os 9 e os 14 anos de idade. Esses dispositivos vigoraram até 1921 quando a Lei nº 4.242 abandonou o critério biopsicológico estabelecido pelo Código de 1890. O abandono desse critério em favor de parâmetros objetivos seguia tendência mundial que preconizava um tratamento diferenciado e especializado ao menor em situação infracional. Por fim, a imputabilidade penal aos 18 anos foi estabelecida apenas em 1927, com a edição do Código de Menores de 1927. A despeito dos avanços que ele representou, porém, sua feição era nitidamente moralista e higienista,[35] contemplando as prescrições moralistas e repressivas elaboradas por médicos e juristas (de Paula Faleiros, 2011).

Por que motivos crianças e adolescentes negras e pobres eram tratadas como um problema que demandava intervenção pública? E por que o Estado respondia a essa demanda por meio de legislação repressiva? De um modo geral, as respostas legislativas construídas ao longo do século XIX e XX tinham como objetivo precípuo controlar crianças negras e pobres que começavam a crescer de forma expressiva nas cidades, trabalhando, pedindo esmolas, brincando ou praticando pequenos furtos. A concentração de negros nas cidades, em modelo de territorialização diferente do projeto agrário colonial, despertava o pesadelo haitianista (Batista, 2003), possibilidade histórica reforçada pelo ciclo de rebeliões negras que começa em 1798 e culmina com a Revolta dos Malês, em 1835 (Nascimento, 2014). O Estado passou a assumir desde então o papel antes desempenhado pelo senhor, pois a rua precisava ser controlada.

É nesse contexto que se pode compreender toda a legislação repressiva instituída para coibir a vadiagem no período imperial; a arquitetura do sistema policial contemporâneo, instituído em 1825 para reprimir os quilombos, instituir os açoites em locais públicos e cadastrar capitães do mato; a repressão a formas

33. O Artigo 10 do Código Criminal de 1830 disciplinou a imputabilidade penal, aplicando aos maiores de 8 e menores de 14 anos a teoria do discernimento nos seguintes termos: *Art. 10. Tambem não se julgarão criminosos: 1º Os menores de quatorze annos. (Grifou-se) [...] Art. 13. Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda á idade de dezasete anos*.

34.O Artigo 27 do Código criminal de 1890 disciplinou a imputabilidade penal, aplicando aos maiores de 9 e menores de 14 anos a teoria do discernimento nos seguintes termos "*Art. 27. Não são criminosos: § 1º Os menores de 9 annos completos;§ 2º Os maiores de 9 e menores de 14, que obrarem sem discernimento*.

35. O Código de Menores de 1927 previa vigilância da saúde da criança, lactantes e nutrizes mediantes inspeção médica e higiênica; a suspensão do pátrio poder; o vadio podia ser repreendido ou internado etc. Paralelamente, começava a se esboçar as obrigações do Estado quanto a garantia do direito da criança pobre, sobretudo no que diz respeito à educação e formação profissional (de Paula Faleiros, 2011).

autônomas de produção do espaço pelos negros (quilombos, terreiros e cantos de trabalho); o controle da circulação e permanência em espaços públicos; o controle da atividade profissional na rua; o controle das diversões públicas dos negros e medidas higienistas (Nascimento, 2014). No século XIX, a relação entre legislação escravista, usos do espaço urbano e conflitos sociais foi, assim, o ponto de confluência a partir do qual o Poder Público pretendeu disciplinar o conjunto da população negra (Nascimento, 2014).

No que diz respeito à infância, a regulação pública assumia especificidades relevantes. Como aos menores negros e pobres não eram reconhecidos direitos ou o *status* de "filhos de família" e, ao mesmo tempo, não era possível acusá-los de um crime, criou-se uma categoria tutelar intermediária: o menor abandonado, designação dada aos considerados mendigos, vadios, ociosos e os que cometiam crime sem discernimento (Silveira Faleiros, 2011). O arranjo tutelar construído para controlar e encarcerar crianças e adolescentes era resultado, dessa forma, da associação entre o abandono e a constituição de indivíduos potencialmente perigosos.

Em suma, sob a pretensa justificativa de protegê-las, as crianças eram enviadas para "instituições preventivas". A maior parte delas era encaminhada ao juiz de órfãos, que as destinava, em regra, ao trabalho forçado em casas de família, fazendas e fábricas (Silveira Faleiros, 2011). O trabalho era utilizado basicamente como forma de regeneração e sequestro da infância negra.

A República não altera esse panorama. Com a Constituição do Código Civil em 1916 e o Código de Menores, em 1927, institucionalizou-se um sistema dual: enquanto as disposições referentes aos "filhos de família", baseados no modelo burguês, eram objeto de disciplinamento pelo Código Civil de 1916, os dispositivos referentes aos menores abandonados (delinquentes, expostos, mendigos, vadios, viciosos, libertinos) eram regulados pelo Código de Menores. O pressuposto implícito era o de que os menores abandonados viviam em famílias desestruturadas (Silveira Faleiros, 2011). Para as famílias negras e pobres, a destituição do pátrio poder, a internação e o trabalho precoce eram expedientes usados sempre em nome de sua própria proteção. Assim, havia, de fato, duas figuras perante a ordem estabelecida: a criança, burguesa e branca; e o menor, preto e pobre. Assim, o Código de Menores de 1927, de nítida feição higienista,[36] embora tenha alterado a imputabilidade penal, contemplava as prescrições moralistas e repressivas elaboradas por médicos e juristas, pouco contribuindo para a alteração do contexto que lhe antecedia (de Paula Faleiros, 2011).

36. O Código de Menores de 1927 previa vigilância da saúde da criança, lactantes e nutrizes mediantes inspeção médica e higiênica; a suspensão do pátrio poder; o vadio podia ser repreendido ou internado etc. Paralelamente, começava a se esboçar as obrigações do Estado quanto à garantia do direito da criança pobre, sobretudo no que diz respeito à educação e à formação profissional (Faleiros, 2011).

A defesa intransigente da ordem, sustentada no encarceramento e na política de inserção no trabalho precoce e subalterno, foi, desde então, a regra. Esse pano de fundo permite compreender a constituição do corpo negro como inimigo interno a ser controlado. Essa tecnologia de controle e vigilância atravessou o século, reproduzida em políticas públicas construídas para "proteger" os direitos da infância.

Na era Vargas, a política do menor, inserida no processo de construção da questão nacional, teve por objetivo precípuo a repressão, assistência e defesa da raça ariana, adensada por práticas higienistas dirigidas à preservação de uma população sadia (Faleiros, 2011). Em resumo, a relação entre ordem e cidadania, público e privado, repressão e assistência atravessou toda a política da infância e da adolescência no século XX. Como expressa Vicente de Paula Faleiros

> A relação entre ordem e cidadania se expressa na articulação de políticas para os perigosos, nas políticas repressivas, seja com ênfase na tutela pessoal da criança seja com ênfase na ordem geral a ser preservada, seja na consideração da criança como menor ou incapaz, seja na defesa da raça e da sociedade. A política da menorização também oscila entre o polo assistencial (abrigos, asilos, albergues) e o polo jurídico (prisões, patronatos, casas correcionais, centros de internamento) articulada a um processo de institucionalização como forma de controle social (de Paula Faleiros, 2011, p. 35-36).

De acordo com Gizlene Neder e Gizálio Cerqueira Filho (2001), o insucesso das políticas de educação e assistência direcionadas à infância decorre das permanências de uma cultura política paternalista e autoritária.. Uma das evidências do enraizamento de uma cultura política autoritária, paternalista e misógina foi a longa permanência das Ordenações Filipinas como instrumento regulador das relações sociais no Brasil. Criadas em 1603, as Ordenações vigeram até 1916, quando foi promulgado um Código Civil. Assim, 94 anos após a independência e 27 anos após a proclamação da República, a regulação político/jurídica vigente no país era baseada em um ordenamento do século XVII, que tinha seus dispositivos reguladores ancorados na noção extensa de pátrio poder. A obediência e a hierarquia eram exercidas sob a forma de poder e controle sobre a mulher, filhos, parentes, criados e agregados. A extensão da plenipotência da figura paterna como componente central de uma cultura política, teria, segundo os autores, gerado consequências profundas: restringiu a constituição liberal dos indivíduos, privatizou a ordem doméstica, retirando do Estado o dever de cuidado sobre as crianças e os idosos, restringiu os direitos das mulheres e tornaram pouco eficazes os modelos institucionais de assistência aos órfãos e às crianças.

Assim, pode-se compreender a rua como lugar de perigo e devassidão moral que permitia que a mulher fosse culpabilizada pelo estupro sofrido fora do lar. Ao mesmo tempo, os negros, que tinham a rua como um dos seus principais

espaços de sociabilidade, eram tratados como corpo sob permanente suspeição. Por esse motivo, perguntam-se os autores:

> de que forma esta estrutura afetou (afeta ainda) a condição feminina e o modelo institucional de assistência aos órfãos e outras crianças que se encontram no que hoje chamamos "situação de risco"? Mais: o desdém para com a vida e as práticas de genocídio associadas ao extermínio, mormente contra os afrobrasileiros, não estariam ancorados no absolutismo onipotente deste *paterfamilis* e numa reiterada ausência da função parental do Estado? Estamos convencidos de que vários dos problemas que vivenciamos hoje no campo das políticas públicas voltadas para atendimento de crianças e adolescentes (prostituição infantil, abuso sexual, estupro, violência doméstica, abandono) não podem ser solucionados sem que tenhamos clareza do processo histórico-cultural subjacente. Podemos afirmar ainda que o fracasso das políticas públicas para o atendimento de crianças e adolescentes, de velhos e doentes mentais, nestes mais de cem anos de ordem republicana (seja no campo assistencial, judicial, policial ou educacional) deve-se em boa parte, à forma tímida como o Estado (paradoxalmente, no mais das vezes, forte e autoritário) se incumbe de sua função parental (Neder, Cerqueira Filho, 2001, p. 115).

Em suma, o disciplinamento da rua é um deslizamento histórico do poder do senhor de engenho, metamorfoseado no século XX na imagem do Estado penal e policial. Em uma República que nasce primeiro com um Código Penal para depois instituir uma Constituição, as consequências não poderiam ser pequenas e nem triviais. Como o crime era compreendido, seguindo a tradição de Nina Rodrigues e Cesare Lombroso, como o resultado de uma prática provável de sujeitos que, por suas características físicas e psicológicas, decidem delinquir, caberia ao Estado domesticar e controlar estes indivíduos. E as crianças abandonadas, vadias, delinquentes ou em situação de mendicância passaram a representar um perigo para o qual se destinou a via penal, o trabalho, a educação e a assistência social. Todos esses expedientes, invariavelmente, concorrendo para a institucionalização do cuidado como forma de adestrar e socializar, "corrigindo" a propensão das crianças negras pobres e abandonadas à delinquência.

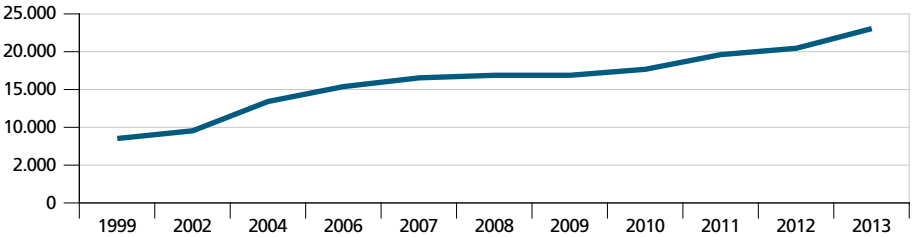
4.1.1 O cárcere da juventude negra como regra na era da proteção especial da criança e do adolescente

A longa trajetória de políticas repressivas e clientelistas, ancoradas na preservação da ordem foi interrompida apenas com o Código Penal de 1984 e a Constituição de 1988, resultado do reconhecimento de que crianças e adolescentes exigem uma atenção especial e diferenciada, motivo pelo qual o regime penal tradicional foi afastado como profilaxia. Esse reconhecimento encontrou ressonância no Artigo 6º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que considera a condição peculiar

de pessoa em desenvolvimento e o interesse superior da criança e do adolescente,[37] princípios fundantes de uma legislação protetiva. Em decorrência desses princípios, o ECA prevê salvaguardas e tratamento especial ao adolescente que pratica ato infracional. Porém, a despeito dos avanços inegáveis propiciados pela Constituição e pelo Estatuto, a proteção especial dispensada pelo ordenamento jurídico brasileiro está muito longe da realidade.

Estudo feito pela Secretaria Especial de Direitos Humanos com base em dados de 2012 mostra que, dos jovens em regime de privação de liberdade, apenas 11% cometeram a modalidade infracional mais gravosa (estupro, homicídio e latrocínio). Roubo e furto representaram 42% dos atos infracionais e o tráfico de drogas, 27%. Comparando-se os dados referentes ao total de práticas tipificadas como crime, os atos infracionais praticados por menores entre 16 e 18 anos representam apenas 0,5% das práticas ilícitas. Quase 70% dos atos infracionais apresentam baixo potencial ofensivo, motivo pelo qual o crescimento da internação como medida socioeducativa demonstra nítidos indícios de que, a privação de liberdade, que deveria ser a última medida, passou a ser a regra, como ilustra o gráfico abaixo.

GRÁFICO 7
Evolução do número de crianças e adolescentes em cumprimento de medida privativa de liberdade



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

O suposto incremento da delinquência juvenil, alegado pelos defensores da diminuição da maioridade penal, carece, portanto, de suporte empírico que lhe dê sustentação. A desproporcionalidade existente entre o grau de ofensividade dos atos praticados pelos adolescentes e a respostas punitivas do Estado indicam que não é o ato infracional o objeto da pretensão corretiva, mas o jovem que o comete.

Há um nítido descolamento entre a violência identificada nos homicídios cometidos por jovens e a sensação de violência efetivamente vivida. Esse descolamento é politicamente produzido para instituir a economia política da segurança e do medo que vem se sustentando na disseminação de uma sociabilidade paranoica,

37. Tanto a criança quanto o adolescente possuem direitos especiais não atribuídos aos demais cidadãos. Assim, não basta garantir os direitos destinados à população em geral. Esses princípios funcionam como condicionantes do ordenamento jurídico nacional, amplamente adotado também em convenções e tratados internacionais.

que retroalimenta a indústria de armas, o setor imobiliário, a segurança privada e induz o Estado a fazer investimentos pesados em segurança pública. Dados do Anuário de Segurança Pública 2015 apontam que, embora os gastos da União com segurança pública sejam relativamente baixos (0,5%), alguns estados da federação destinaram em 2014 mais de 10% dos seus respectivos orçamentos apenas nessa função orçamentária (casos do Rio de Janeiro, Pará, Alagoas, Minas Gerais e Rondônia). Em 2014, União e estados destinaram 67 bilhões de reais, 30% desse valor apenas para a subfunção policiamento. Esses gastos desconsideram os valores despendidos com a construção e a manutenção de presídios e os investimentos disseminados individual ou coletivamente em segurança, concretamente identificados na lógica condominial que preside a construção de espaços exclusivos. Em suma, a segurança é uma mercadoria que viabiliza grandes negócios.[38]

O debate sobre a maioridade acabou por nublar os problemas referentes ao modo como os órgãos integrantes do sistema de justiça vêm garantindo ou não o cumprimento de suas atribuições legais previstas no Estatuto. Se o objeto central da pretensão punitiva buscada pelos defensores da diminuição da maioridade é a retirada da proteção especial aos menores entre 16 e 18 anos, equiparando-o aos adultos, pergunta-se: na prática, existe proteção especial? Há diferenças entre jovens e adultos no cumprimento de medida de privação de liberdade? As disposições legais e o funcionamento dos instrumentos protetivos mediado pelas instituições públicas têm conseguido dar tratamento diferenciado aos jovens imersos em uma sociedade violenta?

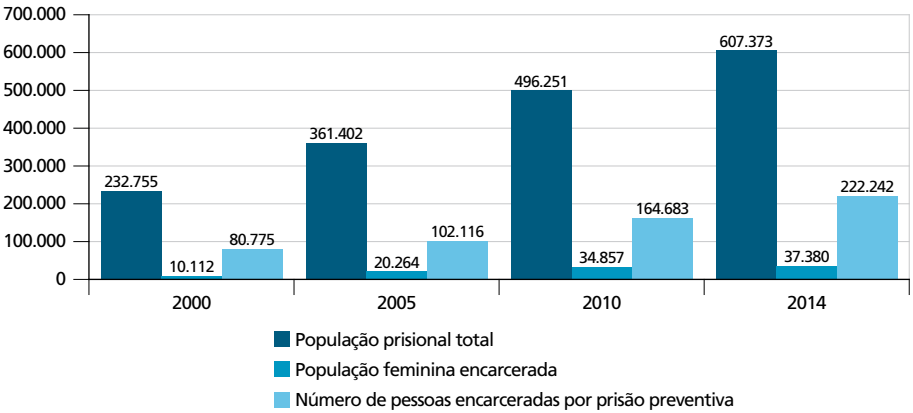
4.2 Onde jovens e adultos negros encontram-se: o genocídio como tecnologia de morte e encarceramento

A população carcerária teve crescimento de 161%, entre os anos de 2000 e 2014, alcançando 607.373 presos, segundo o Anuário Estatístico de Segurança Pública 2015. Em 15 anos, o Brasil foi o segundo país que mais prendeu pessoas, ocupando atualmente o quarto lugar no mundo. Aproximadamente 40% das pessoas presas (excetuados os custodiados pela polícia) são presos provisórios, ou seja, sem julgamento definitivo de mérito. O déficit de vagas em 2014 foi de 203.531, razão de 1,5 presos/vaga, dado que expressa o colapso total do sistema prisional e coloca a política criminal no lado oposto a um regime constitucional fundado nos direitos humanos.

38. De acordo com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), existem 55 deputados ligados diretamente à polícia no Congresso Nacional, grupamento conhecido como bancada da bala. A Frente Parlamentar da Segurança Pública, por sua vez, possui 293 integrantes, quase metade do Congresso. Essa bancada, além de defender abertamente a redução da maioridade, propõe a flexibilização do Estatuto do Desarmamento, pois, segundo os integrantes da bala, o Estatuto viola o direito universal à posse de arma de fogo. A existência de um grupo expressivo de parlamentares financiados pela indústria de armamentos e a tentativa nítida de incrementar o consumo de armas e balas é uma das expressões do lugar que a economia política da segurança pública vem assumindo na conjuntura política atual.

O número de pessoas em regime de privação de liberdade, porém, é maior do que o que vem sendo apontado pelos órgãos oficiais de segurança pública. Se considerarmos a prisão domiciliar como uma das expressões de um sistema abertamente punitivista, o universo de pessoas em regime de privação de liberdade leva o Brasil para o terceiro lugar no *ranking* mundial de encarceramento.

GRÁFICO 8
Evolução da população carcerária



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), 2015 .
Obs.: O total exclui os internos em cumprimento de medida de segurança.

Vale ressaltar também que nos últimos quatorze anos a taxa de encarceramento de mulheres[39] vem crescendo de forma consistente, refletindo a dinâmica repressiva das políticas de segurança pública. A população carcerária feminina, segundo dados do Infopen, saltou de 10.112 para 37.380 presas, fazendo do Brasil o quinto país em número de mulheres encarceradas, atrás apenas dos Estados Unidos, China, Rússia e Tailândia. A maior parte dos casos de encarceramento de mulheres é oriunda de ocorrências por tráfico de drogas.

O Conselho Nacional do Ministério Público Federal realizou, em 2013, inspeção em 1.598 estabelecimentos prisionais em todo o país (CNMP, 2013). Constatou-se, entre outras coisas, a ausência de assistência material adequada na maior parte dos estabelecimentos inspecionados (higiene, alimentação, banho), superlotação, assistência à saúde precária, casos de suicídio, homicídios, lesões corporais e presos com ferimentos. As violações sistemáticas de direitos básicos transformam a pena privativa de liberdade um suplício semelhante ao crime de tortura (CNMP, 2013). O encarceramento feminino também revela graves violações

39. As mulheres em regime de cumprimento de pena privativa de liberdade são majoritariamente negras (68%), têm entre 18 e 29 anos (50%) e possuem apenas o ensino fundamental incompleto (50%). Aproximadamente 30% estão presas provisoriamente (Infopen, 2015).

a direitos básicos: 34% dos estabelecimentos prisionais possuem celas e dormitórios adequados para gestantes e apenas 5% das unidades prisionais femininas possuem creche, além das demais violações supracitadas (Brasil, 2014).

Em resposta ao superencarceramento, o governo federal lançou, em 2011, o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. Foram firmados até hoje 99 convênios para criação de 45.934 vagas. Até 2014, nenhuma obra havia sido concluída. Porém, mesmo que as vagas tivessem sido criadas, o déficit de vagas do sistema carcerário permaneceria praticamente intocado, dado o incremento das taxas anuais de encarceramento que transformam os investimentos estatais em um autêntico trabalho de "enxugar gelo".

Os estabelecimentos destinados ao cumprimento de medida que implica privação de liberdade para adolescentes também não são condizentes com os princípios garantidores instituídos tanto pela Constituição quanto pelo ECA. Pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2012,[40] nos 320 estabelecimentos de internação existentes no Brasil, aponta que problemas na estrutura física e na taxa de ocupação média é superior ao número de vagas existentes. As taxas de ocupação dos estabelecimentos de internação têm nos estados do Ceará (221%), de Pernambuco (178%) e da Bahia (160%) os maiores índices. No país, a taxa de ocupação total é de 102% (CNJ, 2012). Por fim, o estudo conclui que

> questões graves puderam ser apuradas neste relatório. Ao se observar a integridade física dos adolescentes internados, mais de 10% dos estabelecimentos registrou situações de abuso sexual. Ocorreram mortes por homicídio em mais de 5% das unidades, havendo também registros preocupantes de mortes por doenças preexistentes e por suicídio. Além disso, quase um terço dos adolescentes declarou sofrer agressão física pelos funcionários, 19% respondeu sofrer castigo físico e 10% informou receber agressões pela Polícia Militar dentro da unidade. Completando o quadro, um quarto dos estabelecimentos registrou haver rebeliões e/ou motins (CNJ, 2012, p. 137).

A internação, como medida mais grave prevista no Estatuto, deve ser providência de exceção, aplicável no menor tempo possível. A custódia deve ainda garantir todos os direitos previstos no Estatuto, mormente disciplinados no Artigo 94. As instituições corretoras, porém, possuem práticas e ideologias muito semelhantes aos praticados pelas demais instituições carcerárias. O ECA, portanto, não tem sido instrumento capaz de garantir proteção especial, pois "há uma tendência de recrudescimento das medidas punitivas sobre a população juvenil, nos mesmos moldes que ocorre atualmente com as políticas punitivas dirigidas aos adultos" (Brasil, 2015, p. 12).

40. A pesquisa entrevistou 1.898 adolescentes por meio de questionários específicos e coletou dados referentes aos estabelecimentos por meio de questionários de múltipla escolha (CNJ, 2012).

O encarceramento, porém, não incide democraticamente sobre o conjunto da população, mas sobre grupos sociais específicos e condutas específicas tipificadas como crimes. A repressão penal recai sobre grupos identificados pelo seu morar, viver, comerciar e trabalhar, concentrados no estereótipo racializado do suspeito. A filtragem racial atua tanto nas abordagens policiais quanto no funcionamento do sistema de justiça criminal. O 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública traz um elevado percentual de subnotificação das informações de cor/raça/etnia da população carcerária. Ainda assim, a participação relativa da população negra no sistema prisional (61%, em 2013)[41] é superior ao seu peso na população brasileira (53,6%, segundo a Pnad 2014).

O estudo intitulado "Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil", aponta que a maior parte das vítimas de homicídios e a maioria dos presos do país em 2012, possui o mesmo perfil: jovens negros do sexo masculino. Tanto a morte quanto o encarceramento assumem trajetórias diferentes para os grupos populacionais distribuídos por raça/cor. Entre os brancos, o número de vítimas de homicídios diminuiu de 19.846, em 2002, para 14.928, em 2012, queda de 24,8%. No mesmo período, entre os negros as vítimas aumentam de 29.656 para 41.127, o que indica um crescimento de 38,7% (Brasil, 2015). A vitimização negra, nesse mesmo período, aumentou em 100,7%, motivo pelo qual "para cada jovem branco que morre assassinado, morrem 2,7 jovens negros" (Brasil, 2015, p. 86).

No período de 2005 a 2012, foram encarcerados mais jovens negros que brancos no país. Para cada grupo de 100 mil habitantes brancos acima de 18 anos, havia 191 encarcerados, enquanto para cada grupo de 100 mil habitantes negros, acima de 18 anos, havia 292 encarcerados. Proporcionalmente os negros são encarcerados 1,5 vezes a mais que os brancos (Brasil, 2015). O estudo conclui, portanto, que os jovens negros estão mais suscetíveis ao homicídio, assim como ao encarceramento, o que indica que a desigualdade estrutural entre negros e brancos cresceu nos últimos anos nos dois fenômenos comparados. Em suma,

> estes dados apontam que as instituições da segurança pública e da justiça criminal do país identificam este grupo da população como alvo de intenso controle flagrando em maior intensidade as suas condutas ilegais, com práticas que produzem violência e morte. A vigilância policial enfocada sobre a população negra culmina em mais possibilidade de confrontos entre agentes policiais e pessoas negras, resultando assim em elevado número de homicídios em decorrência da ação policial nos grupos negros [...] Além disso, outras pesquisas sobre o fluxo do sistema de justiça já apontaram que a seletividade permanece no curso dos processos judiciais, em que as práticas e moralidades dos operadores da justiça criam desvantagens para este grupo, o que é confirmado pela sobrerrepresentação de negros no sistema carcerário brasileiro (Brasil, 2015, p. 90).

41. Em virtude do alto índice de subnotificação (apenas 246.614 presos estão identificados no quesito cor/raça no Anuário Estatístico 2015), utilizou-se aqui os dados de 2013.

Isso implica dizer que a ausência de obediência ao princípio da proporcionalidade na definição das medidas socioeducativas aponta uma reação sistêmica à preservação do direito de propriedade como um dos bens mais importantes no sistema jurídico brasileiro. Não há garantia de tratamento especial dispensado aos jovens, pois a lógica punitiva estruturada como resposta aos atos infracionais segue lógica idêntica à resposta criminal dada aos maiores de 18 anos, ou seja, encarceramento e morte. O argumento aqui é ainda reforçado se considerado que as instituições destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas, por suas condições precárias, possuem problemas semelhantes aos indicados nos estabelecimentos prisionais.

Como a qualidade dos indivíduos é a mola propulsora do aparato penal, sua operação tem como um de seus principais produtos o estigma, o estereótipo[42] e a discriminação, que conforma uma clientela homogênea presa/morta pelos mesmos motivos e tipos penais. O recado explícito que o sistema emite é o de que há uma humanidade que não cabe no mundo. O sistema penal, portanto, é um fracasso naquilo que declara de forma explícita, mas largamente exitoso naquilo que não declara como sua própria finalidade (Flauzina, 2006).

O centro das investigações sobre a morte passa a ser o modo de vida daquele que faleceu, deixando nítido aqui que o que releva nos procedimentos investigatórios não é o modo como morreu ou o porquê, mas quem morreu (Zaccone, 2015). Esse procedimento permite que o Estado silencie sobre a responsabilidade que possui em relação aos efeitos sociais, políticos e psicológicos desagregadores que a violência cometida por agentes estatais produz, fazendo da dor e do sofrimento componentes indissociáveis àqueles que experimentam o racismo cotidiano.

A defesa da maioridade penal como medida para a contenção da criminalidade, além de repousar na máquina histórica de encarcerar, vigiar, punir e matar negros, recobre, portanto, pretensões pouco explicitadas na cena pública. Uma análise mais profunda da economia política da segurança pública, contudo, pode ajudar a compreender as íntimas relações existentes entre a produção subjetiva do medo e a demanda por segurança. Nesse sentido, explicitar as respostas do Estado à violência sistêmica que ele induz e ajuda a provocar são imprescindíveis para retirar o debate público das teias dos argumentos tanto falsos quanto cínicos da impunidade juvenil. Somente assim é possível trazer o problema da violência para outro patamar de perguntas e questões que precisam ser melhor esmiuçadas: afinal de contas de que modo o Estado responde ao racismo que forma o funcionamento histórico dos dispositivos institucionais de controle e repressão? Quais são os dispositivos que permitem que o corpo negro permaneça sendo o principal alvo do cárcere e da morte aqui explicitadas?

42. Estigma e estereótipo são sistemas de representações parcialmente inconscientes e contraditórios que orientam as pessoas em sua cotidianidade. O estereótipo perfeito é aquele que atua de forma sistemática, que tem sua força identificada à precedência da razão.

4.3 O silêncio, a memória e o anjo da história

O racismo evidente do período escravocrata fora trasladado para o sistema penal, lugar por excelência da plataforma estatal de extermínio de um vasto segmento populacional. Os aparelhos de controle agem rotineiramente sob a forma do massacre socialmente consentido, transformando territórios negros periféricos em grandes campos de concentração.[43] Neste massacre a letalidade não é um fato ocorrido à margem do direito, mas dentro do direito, sob a forma da legítima defesa policial, expressão limite de um sistema de produção colaborativa de cadáveres,[44] composto pelo Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, empresas de segurança privada, indústria de armas, setor imobiliário e os grandes grupos de comunicação (Zaccone, 2015). A morte vira registro e a linguagem técnica uma política de silêncio, como se estivéssemos diante de uma nova legitimação jurídica do assassinato cometido mediante razões de Estado (Zaccone, 2015).

Trazer as estratégias políticas de silenciamento para o debate sobre a relação entre violência e sofrimento, permite reconhecer a onipresença de um sujeito nos cenários em que a morte e o encarceramento de jovens negros apresentam: as mulheres negras, maioria absoluta nas associações de familiares de vítimas da violência; nas associações de mães que perderam seus filhos; na defesa dos direitos da população carcerária. Sujeito que reivindica justiça e memória, atuando como vítima direta, mãe, companheira, filha, irmã, tanto no espaço público como nos espaços privados.

Conforme aponta Ana Flauzina (2014), o caso paradigmático de genocídio é o holocausto. Intelectuais e ativistas usam esse termo para apontar casos diversos de violação de direitos humanos em função das respostas políticas dadas ao extermínio dos judeus. O reconhecimento internacional do holocausto como genocídio trouxe, como mostra a autora, um elevado grau de censura moral e legal, o que permite às vítimas e a seus descendentes políticos de reparação[45] indenização pecuniária,

43. No dia 5 de novembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal decidiu que são válidas as provas obtidas em ação policial por meio de invasão de domicílio sem mandado judicial. A invasão de domicílio é considerada válida desde que a autoridade policial justifique *a posteriori* a presença de indícios do cometimento de um crime dentro da residência. Como a decisão tem repercussão geral, ela deverá ser aplicada por todos os juízes nos conflitos com a mesma matéria. Na prática, a decisão confere maior poder ao destacamento policial, permitindo que estas práticas, exclusivamente adotadas em bairros periféricos, continuem se reproduzindo à margem de princípios básicos como a presunção de inocência.

44. De acordo com Orlando Zaccone, em uma década, somente no estado do Rio de Janeiro, morreram 13.671 pessoas vítimas de ação policial. A ideia de que este número é fruto de uma polícia violenta e despreparada oculta a participação de outras agências de controle penal nesse processo. A tese do autor é precisamente desvendar a atuação do Ministério Público e do Judiciário como partícipes ativos na construção destes indicadores por meio daquilo que ele chama *assassinatos dentro da lei.* Em outras palavras, as agências punitivas são as principais responsáveis pela transformação do homicídio em violência conforme o direito. O alto índice de letalidade do sistema de justiça e política criminal brasileiro, portanto, seria uma política pública sustentada na criação permanente de razões de Estado. O autor analisou, a partir de 308 pedidos de arquivamento requeridos pelo Ministério Público do Rio de janeiro, entre os anos de 2003 e 2009, de que modo o órgão constrói discursivamente a legitimidade das mortes. A idade média das 368 vítimas era de 22 anos; 21% das vítimas eram menores de idade; a vítima mais nova tinha 11 anos de idade; por fim, 75% dos autos de resistência ocorreram em comunidades e favelas cariocas (Zaccone, 2015).

45. Vale frisar aqui que o Artigo 245 da Constituição Federal estabelece que "A lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o poder público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito". O Artigo, porém, permanece sem regulamentação específica até os dias atuais.

punição dos autores, reconhecimento do direito à existência de um grupo e uma narrativa própria construída à base da preservação da memória do ocorrido e do seu lugar de fala na história. Tornar o sofrimento socialmente relevante, portanto, não é algo trivial. Por sua vez, o reconhecimento público do genocídio como sua raiz traria consequências materiais e simbólicas inestimáveis.

Porém, o que permite que o Estado brasileiro permaneça identificando a morte massiva de jovens negros como um problema, mas exclua o racismo como um dos fundamentos da sua produção? Por que o genocídio fora transformado em palavra proibida e nunca pronunciada nos documentos e manifestações oficiais?

De acordo com Ana Flauzina, a associação de práticas institucionais genocidas ao racismo tem sido sistematicamente negada, tornando-se uma "heresia retórica e jurídica" (Flauzina, 2014, p. 137). Nenhum documento oficial ou pronúncia pública reconhece o genocídio como uma política em curso. Paradoxalmente, assumem a presença incômoda da questão racial nas estatísticas oficiais, transformada em pilha de cadáveres sem nome. Isso explica porque nunca conseguimos ultrapassar o limiar do diagnóstico. Nunca houve qualquer tipo de resposta estatal que atuasse sobre as condições objetivas e subjetivas que permitem que a associação entre sistema de política criminal e racismo continue operando por mais de 500 anos. A raça é mera ilustração discursiva de uma estatística fria, transformando vidas concretas em meros personagens de um teatro tecnificado para apagar os seus efeitos.

O reconhecimento dos limites da linguagem no sofrimento indescritível, no inenarrável e no indizível pode tornar as formas públicas de representação da morte, física ou política, mais verdadeira. A indiferença ao inenarrável é uma cumplicidade com o que não podia ter acontecido e é aqui que a memória ganha espaço para retirar a humanidade de seu estado de indiferença em relação ao racismo que pratica diuturnamente.

Na tese IX sobre o conceito da história, Walter Benjamin (2013) utiliza a metáfora de um anjo desenhado por Paul Klee para pensar o processo histórico a partir do olhar dos vencidos. O anjo da história tem uma boca aberta, as asas aladas por um vendaval – o progresso – e os olhos esbugalhados, debruçados sobre as ruínas do passado. Sua inevitável caminhada para o futuro só pode se dar sob o olhar atento ao passado atravessado pela memória traumática (Gagnebin, 2006). Nessa representação, Benjamin define a história como barbárie continuada, permeada por ruínas, sofrimentos indizíveis, não ditos, sobras que a história oficial não consegue nem pretende conter.

Uma das angústias narradas pelos que viveram o holocausto era a dificuldade de contar o que aconteceu pela simples impossibilidade da escuta. O risco de que ninguém conheça o que ocorreu permite que a experiência de dor seja sepultada em um vazio silencioso sobre o qual não temos nenhuma resposta a dar. O papel

da memória é pequeno, pois não resgata a vida dos mortos nem garante reparação e justiça a quem sofreu (Silva Filho, 2008). Porém, resgatá-la nos permite retirar o acontecido da indiferença, identificando as ressurgências do passado no tempo presente (Gagnebin, 2006).

A memória, porém, não é apenas um recurso para impedir que o mesmo aconteça de forma reiterada, mas a possibilidade de abrir caminhos para que a justiça aconteça aos que tombaram e foram emudecidos pela força amnésica do progresso (Silva Filho, 2008). Se o presente é um amontoado de corpos e vidas massacradas sob o qual se sustenta a aparente imagem do progresso, destruir o contínuo no tempo é, por excelência, a tarefa histórica dos que sobreviveram (Benjamin, 2013). O rompimento com a arquitetura introjetada do medo é imprescindível para quebrar o elo de continuidade da barbárie que primeiro se realizou como sequestro e hoje se realiza como campo de concentração de corpos negros e pobres em favelas e periferias. Tratar da violência contra a população negra como genocídio é uma forma de reconhecimento pleno do sofrimento negro como política oficial de Estado que precisa ser destruída para reconstruirmos, sobre novas bases, uma nova história.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, L. F. **Parecer sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF/186, apresentada ao Supremo Tribunal Federal**. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/AY4Zza>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. *In:* **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

ARRUTI, J. M. A emergência dos remanescentes: notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. **Revista Mana,** v. 3, n. 2. Rio de Janeiro, out. 1997. Disponível em: <http://goo.gl/ToFcTI>. Acesso em: 10 ago. 2014.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO – AMATRA IV. **Nota pública**. Disponível em: <http://goo.gl/LCWlFH>. Acesso em: 10 out. 2015.

BATISTA, V. M. Na periferia do medo. *In*: Estados gerais da psicanálise, 2., 2003, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EGP, 2003. Disponível em: <http://goo.gl/CTu4Rd>. Acesso em: 7 ago. 2014.

BENJAMIN, W. **O anjo da história**. Belo Horizonte: Autentica, 2013.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo editorial, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de informações Penitenciárias Infopen** – dez. 2014. Disponível em: <goo.gl/NL0g9v>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Quadro das operações de fiscalização para erradicação do trabalho escravo** – SIT/SRTE. (Vários anos). Disponível em: <goo.gl/QZESei>. Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. **Mapa do Encarceramento**: os jovens do Brasil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/XqJrUy>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil**. Brasil, vários anos. Disponível em: <goo.gl/XvZNdx>. Acesso em: 10 set. 2015.

BRITO FILHO, J. C. M. Trabalho escravo: caracterização jurídica dos modos típicos de execução. *In:* FIGUEIRA, R. R.; PRADO, A. A.; GALVÃO, E. M. (Orgs.). **Privação de liberdade ou atentado à dignidade**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

BUTLER, J. **Quadros de guerra**: quando a vida é passível de luto? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARNEIRO, A. S. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo.: São Paulo: USP, 2005. 339 p.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CASTRO, N. A.; BARRETO, V. S. (Orgs.). **Trabalho e desigualdades raciais.** Negros e brancos no mercado de trabalho em Salvador. São Paulo: Annablume, A cor da Bahia, 1998.

CAVALCANTI, S.; MARCELINO, P. **A terceirização enquanto desafio conceitual e político**. Fittel, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/96ho4s>. Acesso em: 27 ago. 2015.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro.** Brasília: CNMP, 2013.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Panorama Nacional**: a execução das medidas socioeducativas de internação. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/io2pFX>. Acesso 13 out. 2015.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. Comissão Pastoral da Terra. 2014. **Conflitos no campo Brasil.** 2014. Disponível em: <http://goo.gl/lF9BBU>. Acesso em: 23 ago. 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha. Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. Dieese, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/MDP932>. Acesso em: 22 set. 2015.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Revista Tempo**, v. 12, n. 23, ano 7. Rio de janeiro: UFF, 2007. Disponível em <http://goo.gl/Zn0V8T>. Acesso em: 13 out. 2015.

ESCOLA NACIONAL DE ADMNISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Servidores públicos federais.** Raça/cor. Enap, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/KGeW9c>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ESTANISLAU, B.; GOMOR, E.; NAIME, J. A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da lei de cotas. *In*: FREIRE, A.; PALOTTI, P. (Orgs.). **Servidores Públicos federais**: novos olhares e perspectivas. Brasília: Enap, 2015.

FALEIROS, E. T. S. A criança e o adolescente. Objetos sem valor no Brasil colônia e no Império. *In*: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. *In*: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

FERREIRA, M. A. C. **Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial.** Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FILGUEIRAS, V. A. **Terceirização e trabalho análogo ao escravo:** coincidência?, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/I7WbrR>. Acesso em: 25 de ago. 2015.

FLAUZINA, A. L. P. **Corpo negro caído no chão**: o sistema penal e o projeto genocida do Estado Brasileira. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, 2006.

_____. As fronteiras raciais do genocídio. **Revista Direito.UnB**, Universidade de Brasília, v. 1, n. 1, jan.-jun. 2014, p. 119-146.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015, São Paulo**. Disponível em: <http://goo.gl/za9CFQ>. Acesso em: 10 dez. 2015.

GAGNEBIN, J.-M. **Lembrar, escrever e esquecer**. São Paulo: Editora 34, 2006.

GALVÃO, A. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Rio de janeiro: Revan, Fapesp, 2007.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2014**. Rio de janeiro: IBGE, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Boletim Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 23. Brasília: Ipea, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Retratos das desigualdades de gênero e raça**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <goo.gl/aYMWO3>. Acesso em: 10 jul. 2015.

JACCOUD, L. Racismo e República: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. *In*: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008.

LEITE, M. P.; SALAS, C. Trabalho e desigualdade sob um novo modelo de desenvolvimento. **Tempo Social**, USP, v. 26, n.1, 2014.

INFOPEN – LEVANTAMENTO NACIONAL DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS. Infopen, jun. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/x6o3pT>. Acesso em: 10 nov. 2015.

NASCIMENTO, M. M. **Encruzilhadas da disciplina**: explorando os cruzamentos entre legislação escravista, usos do espaço urbano e conflitos sociais na Salvador do século XIX. Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2014. Disponível em: <https://goo.gl/DxSGyN>. Acesso em: 10 jul. 2015.

NEDER, G.; CERQUEIRA FILHO, G. Os filhos da lei. **RBCS**, v. 16, n. 45, fev. 2001. Disponível em: <http://goo.gl/wPRgE9>. Acesso em: 10 out. 2015.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Cia. das Letras, 2013.

OLIVEIRA, N. Anti-reformismo, estabilidade e desarticulação social: espectros de um republicanismo oligárquico. *In*: GUEDES, F.; PINTO, E.C. (Orgs.). **(Des)ordem e regresso**: o período do ajustamento neoliberal no Brasil (1990-2000).São Paulo: Mandacarú-Hucitec, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo:** o exemplo do Brasil. Brasília, OIT, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/q21rp5>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil.** Brasília: OIT, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/ARZ3Hy>. Acesso em: 13 ago. 2015.

PAULO, C. A. S. **As respostas do Estado às demandas sociais e étnico-raciais:** particularidades no brasil entre 2003 e 2013. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília (Unb), Brasília, 2015.

PINHO, O. **O círculo da morte e o materialismo estético.** Disponível em: <http://goo.gl/72gvKF>. Acesso em: 10 out. 2015.

RAMOS FILHO, W. Trabalho degradante e jornadas exaustivas: crime e castigo nas relações de trabalho neo-escravistas. **Rev. TRT - 9ª Região**, Curitiba, v.61, jul./dez., 2008. Disponível em: <http://goo.gl/Iut6rt>. Acesso em: 5 ago. 2015.

ROVARON, M. Nós e os outros: reflexões acerca da política de criminalização da juventude pobre. Dossiê maioridade penal. **Revista Margem Esquerda**, n. 21, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/8QF0eS>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serv. Soc. Soc**. São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SEPPIR – SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Promoção da Igualdade Racial**: destaques 2011-2014. Brasília: Seppir-PR, 2015. Disponível em: <goo.gl/b8MjIz>. Acesso em: 15 nov. 2015.

SCHUCMAN, L. V. **Entre o "encardido", o "branco" e o "branquíssimo":** raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulistana. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Psicologia, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012.

SILVA FILHO, J. C. M. O anjo da história e a memória das vítimas: o caso da ditadura militar no Brasil. **Veritas**, v. 53, n. 2. Porto Alegre, abr./jun. 2008, p. 150-178. Disponível em: <goo.gl/TVlGs8>. Acesso em: 10 set. 2015.

THEODORO, M. **As relações raciais, o racismo e as políticas públicas**. Anpocs, out. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/EGrJwr>. Acesso em: 10 out. 2015.

ZACCONE, O. **Indignos de vida**: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANTUNES, R.; DRUCK, G. A terceirização como regra? **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 79, n. 4, p. 214-231, out./dez. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/LCWlFH>. Acesso em: 17 de agosto de 2015.

BRAGA, R. Lei da terceirização é a maior derrota popular desde o golpe de 64. **Carta Capital, São Paulo, Ed. Confiança,** 2015. Disponível em: <http://goo.gl/NF4nq9>. Acesso em: 3 set. 2015.

CAPÍTULO 9

IGUALDADE DE GÊNERO

1 APRESENTAÇÃO

Esta 24ª edição foi produzida em meio a um contexto de forte crise política que, associada a uma crise econômica, instigou questionamentos contundentes sobre a manutenção de estrutura institucional para execução, elaboração e articulação de políticas para mulheres, para negros e pelos direitos humanos. Os já parcos investimentos em políticas públicas focalizadas – que têm resultado em importante processo de visibilidade tanto da diversidade, quanto da desigualdade existente em nosso país – têm sido compreendidos por alguns segmentos da sociedade como gastos excessivos dos recursos públicos. Os investimentos em políticas sociais foram tomados como barreiras ao crescimento econômico do país. O objeto de disputa, portanto, não são as estruturas de políticas focalizadas, mas, sim, a aposta em um desenvolvimento econômico e social associado à justiça social e à maior atuação do Estado na efetivação de direitos e fortalecimento das instituições democráticas.

A economia feita com a redução da estrutura ministerial, especialmente das pautas em questão, é bastante reduzida. Nesse sentido, a adoção dessa medida diz menos respeito sobre as cifras da dívida pública do que sobre a fragilidade do governo. A reforma ministerial com a extinção das secretarias de políticas para as mulheres, para a igualdade racial e para os direitos humanos, constituindo um novo ministério que engloba as três, resulta de uma aposta em nova correlação de forças que possam garantir a governabilidade no período de 2016-2018.

Há no pano de fundo das disputas políticas a reativação de debates de ordem moral que afetam particularmente os entendimentos sobre os sujeitos que destoam dos padrões convencionais, o que tensiona e problematiza tais convenções, como mulheres, indígenas, negros, lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, travestis e intersexuais (LGBTI) e pobres. Tais debates ancoram no baixo crescimento econômico para justificar a necessidade de novas diretrizes para as políticas públicas, em especial, as sociais – que têm focalizado ações para esses sujeitos – e acabam por produzir assim instabilidade política com o acirramento de valores e de intolerâncias.

O "presidencialismo de coalizão", nos termos de Abranches (1988), resulta da absoluta incapacidade das elites brasileiras em reconhecer a pluralidade social e cultural, bem como as desigualdades a elas associadas, e constituir sistema político

que fosse representativo dessa diversidade. Na sombra do mito da democracia racial, da unidade linguística, do homem cordial, foi o "jeitinho" brasileiro que se tornou padrão de conduta no cenário político. Nesse sentido as alianças que se formam com intuito de constituir maioria e garantir alguma governabilidade têm sido tão fortes quanto a conveniência conjuntural possa sustentar.

O reestabelecimento da democracia há três décadas ocorreu em contexto político fortemente marcado, por um lado, pelas resistências à ditadura militar e, por outro, pelo revigoramento do capitalismo após a guerra fria. Nesse contexto, a polarização ideológica deveria ceder lugar à administração eficiente. Slavoj Zizek (2014) observa na biopolítica pós-política,[1] própria das sociedades capitalistas contemporâneas, efeitos perversos da administração especializada. Para o autor,

> quando se renuncia às grandes causas ideológicas, tudo o que resta é a administração eficaz da vida (...), com a administração especializada, despolitizada e socialmente objetiva e com a coordenação dos interesses como nível zero da política, a única maneira de introduzir paixão nesse campo e de mobilizar ativamente as pessoas é através do medo (p. 45).

Há, contudo um enorme descompasso entre os princípios que regem as instituições e a práxis dos sujeitos que as ocupam. O elevado apreço aos mecanismos de mensuração, controle e gestão seja dos processos, seja dos corpos está imbricado a uma cultura política clientelista, de apadrinhamentos e assujeitamentos. O medo, que se tornou elemento constituinte fundamental também da subjetividade contemporânea brasileira, tem sido fomentado nas fissuras entre a razão técnica da biopolítica pós-política e o subjetivismo interessado das elites políticas e econômicas, seja o medo dos imigrantes, da criminalidade, da depravação sexual, da carga tributária elevada, seja das catástrofes ecológicas. Tal forma de terror invisibilizada na violência institucional, por sua vez, é desumanizadora dos sujeitos, tomando-os como cifras das políticas públicas.

Nessa estratégia de terror e medo, destaca-se o pânico moral,[2] que se constituiu em torno da chamada "ideologia de gênero", que passou a ser relacionada aos investimentos públicos e políticos direcionados à promoção de práticas culturais que promovam a igualdade de gênero e à população LGBT, não apenas nas ações que se referem à vivência da sexualidade (promoção da saúde, educação e prevenção), mas particularmente nas iniciativas afetas à desmistificação da construção social da identidade de gênero, englobando, portanto, também as mulheres.

1. Para Zizek, a pós-política "é uma política que afirma deixar para trás os velhos combates ideológicos para se centrar, por outro lado, na gestão e na administração especializadas, enquanto a 'biopolítica' designa como seu objetivo principal a regulação da segurança e do bem-estar das vidas humanas" (p. 45, 2014).

2. Pânico moral é utilizado aqui nos termos de Stanley Cohen cuja definição se dá por uma "condição, um episódio, uma pessoa ou um grupo de pessoas passa a ser definido como um perigo para valores e interesses societários" (Cohen, 1972, p. 9). No caso brasileiro, deu-se a partir do lançamento de materiais didáticos de enfrentamento à homofobia, chamado pelos fundamentalistas em 2011 de "*kit gay*".

A biopolítica de regulação desses corpos, de renovação de seu código de conduta faz de sua sexualidade bode expiatório e constitui a triangulação clássica das elites econômicas e políticas que, desde o século XVII, equacionam raça, gênero e classe no modelo de família ideal para a reprodução da propriedade, dos sujeitos legítimos e dos valores liberais.

No intuito de conciliar a gama de assuntos demasiadamente complexos e por vezes inter-relacionados, como referidos nesta primeira seção, o texto a seguir está dividido em outras três seções. Nos fatos relevantes, são apresentados os eventos de destaque no período entre 2014 e 2015 passando pelos temas da participação política das mulheres no parlamento e pelos casos de violência, em especial de estupros. Na seção de acompanhamento das políticas, são apresentados os avanços e desafios da rede de atendimento às mulheres vítimas de violência; e as contradições e arranjos da regulamentação da nova legislação sobre trabalho doméstico; a execução orçamentária da SPM e, por fim, as mudanças institucionais decorrentes da reforma ministerial no segundo semestre de 2015. A última seção tem como tema em destaque a denominada cultura do estupro, aqui tratada a fim de adensar a reflexão sobre os eventos recentes e os elementos mais estruturais da sociedade brasileira.

2 FATOS RELEVANTES – BARREIRAS DO CONSERVADORISMO AO TEMA DE GÊNERO

Nas últimas três décadas, foi posto em curso um processo social de reconhecimento das mulheres como sujeito de direitos, cujos desdobramentos foram, por exemplo, a constituição de políticas públicas focalizadas. Ainda que no texto constitucional[3] a mulher estivesse englobada na família – tida como unidade base da sociedade –, ao longo do tempo, um conjunto de tensionamentos deflagrados especialmente pela denúncia da sistêmica violação de direitos das mulheres produziu deslocamentos nesta definição, entre os quais vale destacar a incorporação do conceito de gênero nas políticas públicas, constituindo por fim uma noção compartilhada, socialmente convencionada[4] das mulheres como sujeitos de direitos.

Tomando o processo em curso de fortalecimento de grupos conservadores na arena política,[5] que vem ocorrendo em diferentes partes do mundo, e a admissão de que toda convenção é socialmente construída, vale observar detidamente os momentos de produção de consensos e também de dissensos sobre os direitos das mulheres, conformados a partir da correlação de forças na arena política dos sujeitos interessados. Nesta edição apostou-se em uma análise focada no processo social de reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos marcado pela paulatina efetivação de determinados direitos civis, políticos ou sociais.

3.Esse englobamento foi discutido no nº 17 deste boletim, em edição especial de vinte anos da Constituição Federal.
4. Para saber mais sobre a ideia de convenções, como noções compartilhadas socialmente, ver Roy Wagner (2010).
5. Para saber mais sobre a ascensão conservadora, ver capítulo de *Igualdade de gênero* no número anterior deste periódico.

Contudo, o que se tem percebido nos anos recentes – e a última edição deste periódico procurou destacar – foi o crescente bloqueio das pautas de gênero por segmentos conservadores social e politicamente.

A definição de determinados fatos como relevantes para a composição desta seção pressupõe a inscrição deles em processos sociais constitutivos e afetos às políticas sociais que o periódico destina-se a acompanhar e analisar. Entre as várias dimensões da vida social a partir das quais podemos compreender o progresso da igualdade de gênero nas políticas sociais, ganharam destaque, no último período de junho de 2014 a junho de 2015, os fatos relacionados à dimensão da participação política e à violência contra as mulheres.

2.1 Participação política: a reforma política e o silenciamento das mulheres

Cena 1

No final da manhã do dia 16 de junho de 2015, mulheres da sociedade civil, do Executivo e parlamentares ocuparam o salão nobre da Câmara dos Deputados, celebrando a longa caminhada e luta política empenhada até aquele momento para que mais mulheres pudessem ocupar cadeiras no parlamento. O momento também era de reflexão sobre as barreiras e dificuldades encontradas na cultura política brasileira, marcada pelo clientelismo, pela restrição da vida pública às mulheres, pelo constrangimento e intimidação nos espaços de fala e poder político que resultavam na vergonhosa proporção de 9,9% de representação feminina no Congresso Nacional. Nessa ocasião, as procuradorias da mulher da Câmara e do Senado, junto à SPM/PR e ONU Mulheres, realizaram o lançamento da segunda edição do livreto "Mais Mulheres na Política", que mostra a posição brasileira de 118º lugar no *ranking* de 190 países. Uma posição motivadora de ação política, já que é reconhecidamente baixa. De fato, já havia uma indicação de ação política, pois na tarde desse mesmo dia seria votada a proposta de cota para as mulheres no parlamento – cuja expectativa era de proposição de cotas de 30% – junto a outras propostas relativas à reforma política. Contudo, sorrateiramente, as parlamentares foram sendo convocadas uma a uma a se reunirem a portas fechadas para discutir uma proposta de texto à emenda nº 187/2007, diferente da paridade já apresentada dois anos antes, distinta também dos 30% propostos em março, por ocasião da comemoração do dia internacional da mulher, na presença dos presidentes da Câmara e do Senado e discutidos pela bancada feminina desde então. Após muita conversa, foi assinado pela bancada e encaminhado à plenária para votação um texto propondo a cota de 10%, 12% e 15% progressivas para as próximas três eleições. Apesar de consideravelmente mais tímido do que a intenção inicial, o texto sofreu uma lastimável derrota ainda na noite daquele mesmo dia, com apenas 293 votos dos 513 parlamentares da Câmara, quando era necessário um mínimo de 308 votos favor. Foram 101 votos contrários e 53 abstenções.

Para melhor compreender a cena narrada, é importante trazer um pouco do histórico recente sobre a luta das mulheres pela paridade no parlamento e sobre a reforma política. A agenda da reforma política, enquanto pauta comum a várias organizações e movimentos sociais, vem sendo desenhada há cerca de dez anos. Como exemplo, tem-se o trabalho da *Plataforma dos movimentos sociais pela reforma do sistema político*, coletivo de organizações que se articularam para pensar, propor e mobilizar a sociedade em torno do tema.[6] Contudo, ela ganhou novo fôlego com

6. A Plataforma dos movimentos sociais pela reforma do sistema político, entidade composta por quarenta organizações e movimentos sociais, vem atuando desde 2004 em torno da reforma política enquanto agenda comum. Para mais informações, ver <http://goo.gl/a2NHPb>.

a proposta da presidente Dilma de uma Constituinte exclusiva para a reforma política em resposta às manifestações de junho de 2013.

Em agosto desse mesmo ano, a Plataforma e outras 120 organizações e movimentos sociais formaram a *Coalizão pela reforma política democrática e eleições limpas*,[7] na qual se destaca entre os pontos principais a paridade de gênero em lista pré-ordenada. Em novembro de 2013, essas iniciativas que estavam se desenvolvendo sem relação direta com partidos políticos ganharam outra roupagem, e foi lançada a campanha "Plebiscito por uma Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político", que contou com o apoio de 510 organizações políticas e sociais.

Para as atividades de discussão e mobilização foram utilizados aqueles documentos já produzidos pela Plataforma e pela Coalizão e acrescidos outros questionando as deficiências do atual sistema político e explicitando a relevância das mudanças.[8] Atuantes entre 2013 e 2014, os organizadores da campanha centraram esforços na semana de 1º a 7 de setembro de 2014, quando foram recolhidas 7,4 milhões[9] de assinaturas, entre as quais 97% se manifestaram em favor da convocação de uma Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político para a realização de uma reforma política com vistas a alterar: *i)* financiamento de campanha; *ii)* fim das coligações proporcionais; *iii)* paridade de gênero; *iv)* diversidade da população; e *v)* democracia direta e participativa.

Também no segundo semestre de 2013, as procuradorias da mulher na Câmara e no Senado, que foram instituídas neste mesmo ano, produziram a primeira edição do livreto "Mais Mulheres na Política"[10] e mobilizaram-se em torno da campanha "Mulher, tome partido",[11] por meio da qual fomentaram as discussões em torno da reforma política como parte da "solução" para a baixíssima representação feminina no Congresso Nacional. Segundo a referida publicação, para que a reforma política fosse inclusiva para as mulheres deveria contar com:

- mudança do sistema eleitoral no rumo do voto proporcional com listas fechadas e regra de alternância de gênero;
- financiamento democrático de campanha;

7. Para mais informações sobre a Coalizão, ver <http://goo.gl/a2NHPb>.

8. Para mais informações, ver <http://goo.gl/R63PFa>.

9. Segundo o Artigo 6º, § 2º, da Constituição Federal, "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles". Contudo, o projeto foi apensado a outro e está parado na comissão de finanças desde novembro de 2014.

10. O livreto *Mais mulheres na política* apresenta a evolução das mulheres no parlamento brasileiro, suas barreiras e comparações com outros países.

11. A campanha *Mulher, tome partido*, com apoio da ONU Mulheres e SPM, incentivava as mulheres a se filiarem a um partido político a fim de ampliar o número de candidatas nas eleições de 2014.

- previsão legal de punição para os partidos que não cumprirem as leis quanto às cotas de gênero;
- adoção de cotas voluntárias pelos partidos políticos;
- desenvolvimento de ações partidárias que garantam a conscientização, formação e capacitação de mulheres;
- campanhas institucionais de incentivo à participação das mulheres na política.

Muito embora houvesse fortes argumentos no livreto dispondo sobre os efeitos positivos das cotas para as mulheres em outros países, não havia indicativo explícito de paridade, como nas cartilhas e jornais produzidos pelas iniciativas populares. Contudo, a campanha das parlamentares apontava convergência com as propostas da Plataforma, da Coalizão e do Plebiscito Constituinte. Ao longo de 2014, as parlamentares seguiram mobilizadas em torno da ampliação da representação feminina, nas câmaras estaduais, e das discussões em torno da reforma política.

A legislatura de 2015-2019 foi marcada não somente pela manutenção da sub-representação feminina,[12] mas também pela redução das deputadas que se declaram negras (cai de 7 para 3). Houve renovação de mais da metade delas na Câmara, somando 29 deputadas em seu primeiro mandado, entre as 51 eleitas e reeleitas. Outro fator também importante foi a mudança na regra para a eleição das deputadas que ocupam o cargo de Coordenação-geral dos Direitos da Mulher e da Procuradoria da Mulher na Câmara, restringindo a autonomia da bancada feminina para tal votação.[13] Com essa mudança, a proporcionalidade de mulheres por partido, que fortalecia as deputadas na bancada feminina, perde fôlego em detrimento dos blocos parlamentares. Como efeito, foi eleita para a coordenação da bancada feminina – com indicação do deputado Eduardo Cunha, reconhecido opositor da igualdade de gênero – a Deputada Dâmina Pereira,[14] que está em seu primeiro mandado e não apresenta qualquer acúmulo nas pautas de direitos das mulheres. Não por acaso, a mobilização em torno de uma reforma política inclusiva para as mulheres sofreu um forte recuo, da paridade à proposição de 30%, dada a pressão da mesa diretora da Câmara, presidida pelo deputado Eduardo Cunha.

12. Do ponto de vista das candidaturas, segundo o TSE houve aumento de 46,5% de mulheres em 2014 em relação a 2010, passando de 19,1% para 29% do total de candidatos, proporção, no entanto, ainda inferior aos 30% previstos na lei de cotas. Em relação ao resultado do pleito houve um relativo aumento da Câmara, de 8,8% para 9,9% das deputadas, que, na prática, representam 6 mulheres a mais na casa, enquanto que no Senado houve declínio de 8,6% para 6,2% dos assentos, significando a presença de 5 senadoras para o período de 2015-2019.

13. A mesa diretora da Câmara definiu, em março de 2015, que a eleição para esses cargos deveria seguir a proporcionalidade dos blocos parlamentares, e não mais aquela dos partidos com maior número de mulheres – sem levar em conta os blocos –, como era anteriormente.

14. A deputada Dâmina Pereira tornou-se candidata após o marido (Carlos Alberto Pereira, ex-prefeito de Lavras/MG) ter sua candidatura impugnada pelo TRE/MG. Até então, não havia concorrido a nenhum cargo político. Ela havia sido Secretária Municipal de Assistência Social de Lavras/MG na gestão do marido.

A ausência do reconhecimento de que é devida também às mulheres a participação política e de que ela não será plena enquanto as barreiras culturais e do próprio sistema político não forem enfrentadas é um dos elementos mais fortes no processo de silenciamento das mulheres.[15] Se há de alguma maneira uma chama acesa em torno dessa demanda é porque as mulheres mobilizam-se fortemente e constrangem seus colegas parlamentares, bem como outros atores no cenário político, para obter algum apoio e solidariedade. Contudo, enquanto a negociação daquilo que se avalia como possível no cenário presente for balizada pelo mínimo que se possa barganhar, a igualdade de gênero na esfera política estará permanentemente comprometida. Pois o mínimo está muito longe do ideal, que neste caso seria a paridade na representação parlamentar.

Já dispomos, atualmente, de uma representação de 9% de mulheres parlamentares; levar para votação um projeto que propõe até 15% de representação feminina e, mesmo assim, esse ser reprovado em plenária é, antes de tudo, um recado dado pela Câmara de que a política não é um espaço para as mulheres. Não são bem-vindas suas demandas, suas vozes e seus corpos.

O capítulo de *Igualdade de gênero* no número anterior deste periódico trouxe elementos para compor a relação entre o conservadorismo político e religioso e as pautas de gênero não só no âmbito do Executivo, mas principalmente no do Legislativo. O que tentamos destacar aqui é a força deste *modus operandi* no sistema político brasileiro.

2.2 Violência: entre o enfrentamento e a incitação à violência contra as mulheres

Cena 2

Nos dias 24 e 25 de outubro de 2015, 7,7 milhões de estudantes realizaram o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). O exame já está na sua 18ª edição e, desde 2009, tem servido também como processo seletivo para o ensino superior.[1] Foram quatro horas e meia de prova no primeiro dia e cinco horas e meia no segundo dia, contadas a partir das 13h30 (horário de Brasília), para a realização de quatro provas objetivas e uma redação.

Os candidatos foram avaliados segundo um conjunto de competências e habilidades, a partir de fenômenos e situações-problemas sobre os quais deveriam elaborar reflexão e análise. Nas questões objetivas, um conjunto de pensadores da filosofia, ciências sociais e humanas, pedagogia, além de músicos, poetas e cartunistas foram citados, aproximando os conteúdos da atualidade. Uma das questões, em especial, tratou da ação política nos anos 1960 pela igualdade de gênero e foi impulsionada pelos escritos de Simone de Beauvoir. Isso causou uma onda de postagens e comentários na internet, que se seguiram ao longo do fim de semana.

No caso da redação, cujo objetivo era "*possibilitar que os participantes, a partir de uma situação problema e de subsídios oferecidos, realizem uma reflexão escrita sobre um tema de ordem política, social ou cultural, produzindo um texto dissertativo-argumentativo em prosa*", o tema escolhido foi "A persistência da violência contra a mulher na sociedade brasileira". Assim, milhões de jovens brasileiros foram levados a refletir sobre o problema da violência contra a mulher, elaborar argumentos e propor soluções.

(Continua)

15. Mesmo o recente PMB – Partido da Mulher Brasileira, criado em 2015, conta com 21 parlamentares, dos quais apenas 2 são mulheres.

(Continuação)

Muito embora os temas da redação do Enem nos seus 18 anos de realização sempre tenham sido atinados a questões de cidadania, sociais, políticas e ambientais, neste ano milhares de internautas reagiram ao tema da redação. Minutos após os portões dos locais de provas serem fechados, o Inep divulgou pela rede social Twitter o tema da redação e, nas horas seguintes, uma avalanche de *posts* nas redes sociais comentava o assunto. Uma parte dos internautas elogiava a iniciativa do Ministério da Educação (MEC) de tratar o tema considerando-o relevante, outra parte criticava e ridicularizava a temática, julgada por muitos como desimportante, ou até doutrinária. Uma página na rede social Tumblr[2] foi criada especialmente para publicar, de modo colaborativo, os *posts* considerados machistas que internautas observassem na rede.

Foi divulgado um sem número de mensagens carregadas de discursos de ódio, culpabilizando as mulheres pela violência sofrida, condenando o pensamento feminista e acusando o governo federal de usar o Enem para doutrinar a sociedade com uma assim chamada "ideologia de gênero" e de esquerda etc. Na noite do dia 25, em coletiva de imprensa, o Ministro da Educação fez um balanço geral da realização da prova e respondeu a alguns jornalistas. Questionado pela reação crítica de parlamentares[3] à questão objetiva que citou uma pensadora feminista e de internautas sobre o tema da redação, o ministro respondeu que se houvesse debate com transparência sobre o tema talvez conseguíssemos diminuir a violência contra a mulher, o que seria um grande avanço para a cidadania e para a democracia brasileira.

Notas: [1] Com base no resultado deste exame, milhares de estudantes acessam o ensino superior através do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Programa de Financiamento Estudantil (Fies).

[2] <http://goo.gl/X7t2O3>.

[3] Em suas páginas da rede social Facebook, o deputado Jair Bolsonaro chamou o Enem de "Exame Nacional do Ensino Marxista" e de objeto de doutrinação da juventude pelo PT. O deputado Marcos Feliciano desqualificou as ideias da autora e da teoria de gênero como teorias alienígenas e estranhas aos costumes e tradições brasileiras.

O pânico moral que vem sendo instaurado por lideranças cristãs e parlamentares conservadores em torno do que se convencionou chamar de "ideologia de gênero" busca enfrentar os processos sociais em curso de valorização da diversidade e de combate às desigualdades e às discriminações sociais, fundamentadas nas diferenças de sexo, de gênero, de orientação sexual, de raça/etnia e de classe. A pregação é de que a ideologia de gênero seria uma subversão da sexualidade humana e da família natural, e em seus propósitos conceituaria a instituição familiar como "opressora" das novas liberdades e dos gêneros criados, como a homossexualidade, a bissexualidade, ou a transexualidade. Essa argumentação chama atenção pelo uso de um discurso reducionista e pervertido de pensamentos filosóficos e feministas das últimas décadas, condenando a diversidade das identidades de gênero e tomando-as como ameaças à instituição familiar. Pensamentos esses que têm tentado dissociar as classificações de corpo (masculino e feminino), de representações sociais (sobre homens e mulheres) e de desejo sexual e refletir em cima das estruturas de poder que se transformaram em discurso e constituíram essas associações tidas como "naturais". Muitos desses discursos foram criados e recriados pelo cristianismo e pelo capitalismo desde o século XIII.

Ao mesmo tempo, um novo padrão de família (burguesa) foi instituído como o único reconhecido socialmente, aquele formado por um homem, uma mulher e seus filhos, mas apenas os legítimos, pois só assim seria possível garantir a reprodução do patrimônio da família em uma linhagem patrilinear. Associado ao confinamento das mulheres à vida doméstica (privada), possibilitava o controle

sobre seus corpos, garantindo a reprodução não só dos indivíduos, como também dos valores e moralidades convencionados para estas famílias (Stolcke, 1991).

Três séculos depois, o que encontramos nas sociedades ocidentais e capitalistas contemporâneas é um imenso controle sobre o corpo (físico e simbólico) das mulheres, um enfraquecimento de sua atuação pública, em especial política, que impossibilita ainda nos dias de hoje o exercício pleno de sua cidadania, liberdade e autonomia. O último século, em particular, foi extraordinariamente transformador das relações de gênero nas sociedades contemporâneas, seja no âmbito político, econômico, seja no social. Contudo, um conjunto de sentidos e significados que desqualificam, desempoderam e desumanizam as mulheres faz com que muitas pessoas e instituições continuem acreditando e reproduzindo relações nas quais existe clara intenção de exercer poder sobre o corpo e a vida das mulheres. Um exemplo tem sido todo o debate público em torno do Projeto de Lei (PL) nº 5.069,[16] que culpabiliza as mulheres vítimas de violência sexual,[17] tomando como pressuposto a desconfiança em relação a seus relatos e buscando exigir que as vítimas registrem ocorrência policial e realizem exame de corpo de delito como condição para terem acesso aos primeiros atendimentos básicos de saúde, como curativos, exames e medicamentos preventivos de gravidez e DST/Aids. O modo de exprimir sua corporeidade é tomado como incitação à violência, com base na crença de que o corpo feminino é destinado à procriação, ao cuidado da casa e da família e à subordinação aos homens. Assim, continua hegemônica a expectativa de que o sexo delas sirva para exclusivo deleite do outro. Enquanto sobre o sexo e a sexualidade há muitos silêncios e regulações, os discursos de ódio, de incitação à violência e principalmente aqueles que, ancorados nas insígnias das masculinidades violentas, perpetuam o machismo e a misoginia, seguem ganhando espaço na nossa sociedade. A destinação das mulheres ao espaço privado encerrou também no ambiente doméstico tudo aquilo que a elas diz respeito. E foram necessários grandes esforços narrativos para que houvesse algum reconhecimento de que os problemas domésticos não são problemas privados ou individuais de mulheres, são também públicos e, portanto, deveriam ser politizados. O efeito discursivo que o *slogan* "o pessoal é político", cunhado por Carl Hanisch, em 1969, suscitou foi extraordinário, pois não só colocava em evidência um conjunto de narrativas sobre os mecanismos de opressão embutidos na estrutura social, como também pôs em curso novos modos de subjetivação não mais marcados pela subordinação, intimidação e interiorização das mulheres.

16. O Projeto de Lei nº 5.069/2013, que "tipifica como crime contra a vida o anúncio de meio abortivo e prevê penas específicas para quem induz a gestante à prática de aborto", em realidade, cria mecanismos para constrangimentos e criminalização dos agentes de saúde quando da oferta de esclarecimentos sobre as condições previstas em lei (risco de vida à gestante ou gravidez decorrente de estupro) que dão acesso ao aborto seguro, podendo ser identificados como incitação ao crime de aborto.

17. Mais sobre a culpabilização na seção *Tema em destaque*.

O empoderamento político das mulheres possibilitou que elas entoassem narrativas de denúncia, de queixas e de cenas que caracterizavam as variadas formas de violência doméstica, sexual, física, psicológica ou moral. Há mais de trinta anos na agenda pública,[18] o problema da violência contra a mulher foi ganhando aliados, sendo descortinada e evidenciada a estrutura desigual e discriminatória em meio a qual a sociedade brasileira constituiu-se. Um conjunto de iniciativas foram implementadas no âmbito da segurança pública, da justiça, da saúde e da assistência social, com vistas a enfrentar o problema da violência contra as mulheres. Contudo, a promoção de ações educativas que pudessem verdadeiramente transformar o pensamento e o modo de agir para com as mulheres não tem sido exitosa.

No Brasil temos assistido diferentes expressões da violência contra as mulheres, que vem sendo perpetrada sem que haja o devido constrangimento social e moral capaz de cercear e inibir os agressores. Uma forma de observar como essa violência continua perene na sociedade brasileira é retomar os muitos casos de estupros que vieram a público no ano de 2015. Podemos citar os casos de estupros coletivos em Castelo do Piauí, onde quatro adolescentes foram abordadas no meio da tarde, enquanto faziam fotos na cidade – a 190 quilômetros de Teresina/Piauí. Surpreendidas por cinco homens, elas foram amarradas e violentamente agredidas física e sexualmente durante cerca de duas horas. Posteriormente foram atiradas de uma altura de 10 metros sobre um rochedo. Em seguida um dos rapazes desceu até onde elas estavam para verificar se haviam sobrevivido, com orientações de apedrejar caso ouvisse alguma delas balbuciar. Felizmente na noite do mesmo dia as garotas foram encontradas por um grupo de familiares e amigos que haviam saído em procura. Apenas uma delas estava consciente. Foram encaminhadas ao hospital, uma delas com traumatismo craniano e outra com esmagamento de face (cujo falecimento ocorreu dez dias depois). Em avaliação do médico legista, foi constatado que as garotas tiveram os pulsos cortados, mamilos e olhos furados e vários hematomas que junto com o material genético debaixo das unhas indicavam luta corporal contra os agressores.

Outro caso ocorrido no período aconteceu em Osasco/SP e chamou atenção não apenas pelo absurdo e covardia com que uma garota de 13 anos foi violentada, mas pela marca geracional que as novas formas de comunicação e tecnologia estão conectando sujeitos de forma tão perversa na partilha de experiências violentas. A garota foi abordada por um grupo de cinco rapazes, já tarde da noite, e levada para uma escola, onde foi agredida fisicamente e violentada ao final por nove garotos, que receberam o "convite" em tempo real, através de mensagens, fotografias e vídeos enviados pelo WhatsApp.

18. A referência indicada no período são os serviços de atendimento à mulher em situação de violência implementados desde os anos 1970, seguidos pelas delegacias especializadas e a instituição do Conselho Nacional no âmbito do Ministério da Justiça na década seguinte.

Também repercutiram no período as dezenas de denúncias de violências sexuais, assédios e abusos no interior do *campus* universitário da Universidade de São Paulo (USP), que desencadearam a instauração de uma Comissão Mista Parlamentar de Inquérito na câmara estadual. Para o presidente da CPI, há muito dinheiro público investido na formação dos alunos nestas universidades, especialmente as de medicina, que poucos podem acessar, e por esta razão a Comissão teria papel civilizatório em garantir que práticas desumanizadoras como essas não sigam impunes. Entre as 39 recomendações indicadas no relatório final da comissão, destacam-se a responsabilização penal e civil dos agressores e a efetivação de um cadastro de antecedentes dos alunos para que aqueles que tiverem se envolvido em trotes violentos não possam se candidatar a vagas do serviço público. No entanto, poucas foram as recomendações implementadas, o que, em análise que considera também os demais casos aqui mencionados, evidencia não apenas a brutalidade com que o machismo e a misoginia agem em nossa sociedade, mas também a descrença no sistema de justiça, que cria lastro para que a violação do corpo das mulheres siga no imaginário como prática sobre a qual não será imputada qualquer pena.

Na atualidade, observamos uma especialização desses abusos, que potencializa a amplitude da violação simbólica dos corpos femininos: trata-se da utilização de ferramentas da *web* para "viralizar" cenas e discursos de violência, por meio da ampla divulgação de casos de linchamentos, das práticas de humilhação e de violência sexual ou do *cyberbullying*.

Em termos de resposta do Estado brasileiro a tal violação de direitos fundamentais, a qual foi cobrada em âmbito internacional, formulou-se uma legislação específica que ficou conhecida como "Lei Maria Penha". Essa iniciativa, de 2006, foi um dos marcos legais mais importantes no enfrentamento à violência contra a mulher, tornando-o um compromisso de Estado e não apenas de governo. Foi considerada, pelas Nações Unidas, uma das legislações mais modernas do mundo no que se refere à violência contra as mulheres, pois contém premissas a partir das quais um conjunto de ações de prevenção e de atendimento às vítimas foi sendo implementado. Do ponto de vista punitivo aos agressores, a lei demandou outros esforços. O mais recente deles foi a aprovação da denominada Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015) que alterou o Artigo 121 do Código Penal para incluir como uma nova modalidade de homicídio qualificado o feminicídio, que diz respeito ao homicídio praticado contra a mulher em função de sua condição feminina, ou seja, pelo fato de ser mulher. Este tipo de homicídio foi qualificado como crime hediondo e foram imputados agravantes nos casos em que a mulher estiver em condições específicas de vulnerabilidade, como estar grávida, ser menor de idade, ou, ainda, se o fato ocorrer na presença de familiares.

Enquanto a aprovação da Lei Maria da Penha sucedeu décadas de ativismo das mulheres, a Lei do Feminicídio tardou imensamente a compor o repertório do debate brasileiro, mesmo entre o movimento de mulheres. Seria arriscado colocar suposições sobre as razões pelas quais o tema do feminicídio esteve invisibilizado no território brasileiro. Podemos, contudo, afirmar que a violência doméstica ganhou uma visibilidade distinta do debate sobre feminicídio. No Brasil, parte importante da produção de estudiosas do gênero, assim como a produção institucional de dados, esteve bastante focada para a violência contra as mulheres praticada no ambiente doméstico. O feminicídio demanda outros debates, que incluem problematizações sobre a categoria de gênero e sobre os espaços ocupados por mulheres na sociedade, que se reflete na multiplicidade do fenômeno dos homicídios de mulheres. Ou melhor, nos homicídios que se explicam pelo ódio ao feminino, em especial às mulheres negras. Esse é um debate mais recente tanto na academia brasileira, como entre organizações da sociedade civil e do Estado.

Na América Latina, dezesseis países já contam com legislação específica sobre o feminicídio,[19] e o Brasil foi um dos últimos a aprová-la (Cepal, 2015). Embora possamos considerar um avanço importante no que concerne à imputação de pena aos agressores e assassinos de mulheres, é fundamental destacar que a aprovação desta lei aconteceu em contexto de acaloradas e intensas discussões entre os parlamentares. Parte deles, imbuída pelo desejo insaciável de combater a chamada "ideologia de gênero", logrou retirar o termo, fruto de amplas reflexões sobre os entendimentos das violências perpetradas por discriminações de gênero, do texto final, que trouxe tão somente a expressão "condição do sexo feminino". Assim, a definição de feminicídio como o "homicídio de mulheres por razões de condições do sexo feminino" exclui não só as pessoas trans, mas principalmente um entendimento contemporâneo do que sejam as razões de gênero mais amplas e complexas por trás dos atos de violência.

Segundo o Observatório de Gênero da América Latina e Caribe da Cepal, no ano de 2014, cerca de 1.700 mulheres foram mortas em um conjunto de países da América Latina analisados, um quarto delas em Honduras. Outros três países, Guatemala, República Dominicana e El Salvador, que tiveram conflitos armados no período, concentram parte significativa das mortes, com 217, 188 e 183 homicídios respectivamente. O Brasil não fez parte deste estudo da Cepal e também não vive conflitos armados equivalentes; ainda assim, conta com a vergonhosa estimativa de cinco mil mortes por ano (Garcia *et al*, 2013). O Mapa da Violência, publicado pela segunda vez no Brasil com foco específico nos homicídios de mulheres,[20] com base

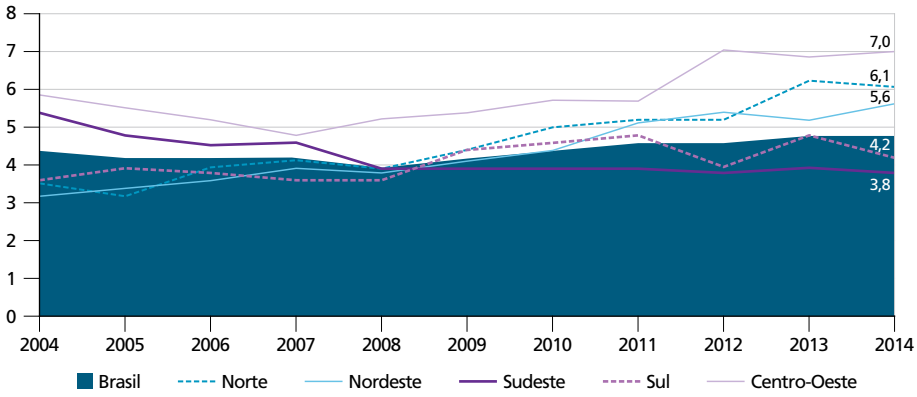
19. Há diferenças de nomenclatura nas definições adotadas pelos países: alguns usam femicídio e outros, feminicídio.
20. Devido às limitações dos dados referentes às motivações do crime no Mapa da Violência, foram considerados feminicídios as mortes decorrentes de agressões cometidas contra uma pessoa do sexo feminino no âmbito familiar da vítima que, de forma intencional, causam lesões ou agravos à saúde.

em dados do Ministério da Saúde, traz números alarmantes sobre este fenômeno no país, não apenas pela magnitude do número de mortes, como também, e especialmente, por seu aumento expressivo nos últimos trinta anos. Em 1983, a taxa de homicídio de mulheres era de 2,3 a cada cem mil mortes (foram 1.353 casos); em 2013, registra-se a taxa de 4,8 (4.762 casos). Curiosamente, a taxa sofreu queda no ano seguinte à aprovação da Lei Maria da Penha, passando de 4,2, em 2006, para 3,9, em 2007; contudo, ela seguiu ascendente até 2012, computando 4,8, que permaneceram iguais em 2013 (Waiselfisz, 2015).

Vale notar que o fenômeno dos homicídios no Brasil sofreu nos últimos anos duas alterações bastante significativas. A primeira delas é a interiorização, deslocando a concentração de homicídios das capitais e regiões metropolitanas para o interior dos estados e do país. A segunda é a disseminação da violência, diante do incremento bastante forte de homicídios nestas cidades e regiões que antes apresentavam taxas relativamente baixas se comparadas às grandes capitais (Waiselfisz, 2011; Andrade e Diniz, 2013).

O perfil das mulheres assassinadas também denota um acirramento de questões raciais associadas ao gênero. As mulheres negras sempre foram as vítimas predominantes dos homicídios de mulheres no Brasil e esse quadro piorou ao longo dos anos. Nos últimos dez anos, o número de homicídios de mulheres brancas decresceu 9,8%, ao passo que o número de homicídio de mulheres negras teve um acréscimo de 54,2%.[21] Existe uma articulação entre a condição de gênero e raça que deixa mulheres negras mais vulneráveis à violência letal no Brasil (Waiselfisz, 2015).

GRÁFICO 1
Taxa de homicídio de mulheres (em cem mil óbitos) – Brasil (2003-2013)



Fonte: Mapa da violência (Flacso/Waiselfisz, 2015).

21. Para saber mais sobre este tema, ver o capítulo de *Igualdade racial* desta mesma edição do *Boletim de Políticas Sociais*.

No gráfico 1, podemos observar a evolução dos homicídios de mulheres nos últimos anos segundo as regiões brasileiras. No topo das linhas, está a região Centro-Oeste, cujo aumento observado na última década a manteve no patamar já bastante elevado (passou da taxa de 5,8, em 2003, para 7, em 2013), encabeçada pelo estado de Goiás, que saiu de 5,4 para 8,6, no mesmo período. No Norte ocorreu o maior aumento, da ordem de 75%, saindo de uma taxa igual a 3,5, em 2003, e chegando a 6,1, em 2013, com importante destaque para o estado de Roraima, onde os homicídios cresceram 343% neste período. O Nordeste apresentou elevação mais continuada, com taxa igual a 3,2, em 2003, passando para 5,6, em 2013. A média foi certamente afetada pelo crescimento vertiginoso da Paraíba, que, em 2003, obtinha a menor taxa entre os estados (1,9) e, em 2013, chegou à taxa de 7 homicídios para cada 100 mil mulheres. A região Sudeste apresentou acelerada queda, entre 2003 e 2007, e a partir de então a taxa manteve-se praticamente inalterada até 2013. A região Sul manteve taxa estável entre 2003 e 2007 e, a partir deste ano, passa a apresentar aumento até 2010, atingindo uma taxa de 4,8, que volta a cair em 2013[22] (Waiselfisz, 2015).

Para além dos homicídios, o encarceramento feminino tem crescido exponencialmente nos últimos anos. Muito embora seja um fenômeno mundial, no Brasil o crescimento foi da ordem de 567% para mulheres enquanto para homens foi de 220% desde o ano 2000 (Infopen, 2014). O perfil médio é de mulheres jovens, com filhos, responsáveis pela provisão do sustento familiar, com baixa escolaridade, oriundas de extratos sociais desfavorecidos economicamente e que exerciam atividades de trabalho informal em período anterior ao aprisionamento.

Boa parte desses homicídios e prisões está relacionada à política de guerra às drogas que acaba por criminalizar a pobreza "fazendo matar e deixando morrer" mulheres e homens, predominantemente jovens e negros das periferias das cidades sem que sejam enfrentadas as razões pelas quais são colocadas nas circunstâncias de morte e crime. Para Carlos (2015), é imprescindível diferenciar a pena nos crimes de tráfico segundo o sexo, uma vez que as mulheres figuram o elo mais fraco da economia do tráfico, cujas vidas valem ainda menos que as de seus companheiros. Segundo essa pesquisadora, a

> Costa Rica já reconhece a especificidade da condição feminina nos crimes de tráfico de drogas ao incluir o critério de gênero para análise de proporcionalidade das penas e de atenuantes causados por vulnerabilidade das mulheres (Ley 9.161, de 2013). Lá as penas podem ser reduzidas em função da extrema pobreza, chefia de lar, responsabilidade sobre crianças e adolescentes, idosos ou pessoas com deficiência.

22. Não foi produzida, ainda, nenhuma explicação acerca das causas desse aumento em determinados estados, mas ele parece acompanhar um aumento geral da violência letal. Também não podemos descartar a possibilidade de uma melhoria nos dados sobre homicídios, que poderia explicar uma parte desse aumento.

Apesar dos números alarmantes aqui citados e do reconhecimento internacional e nacional da questão, a persistência da violência contra as mulheres foi chamada por centenas de internautas como um tema de redação que estava impondo determinada "ideologia de esquerda". Combater a violência contra as mulheres passa a ser, nesse discurso, um tema relevante somente para uma parte do espectro político-ideológico. Contudo, há que se tomar em conta que se trata de um país cujo Estado democrático de direito está ancorado em uma constituição garantidora das liberdades individuais e coletivas bem como da segurança e do direito à vida digna. O entendimento daquilo que historicamente tem sido constituído como ideologia de esquerda ou ideologia de direita, especialmente no que se refere ao tamanho do Estado e seu papel na promoção de políticas sociais, não deve de maneira alguma deslegitimar ações educativas por meio das quais se estimule o desenvolvimento da habilidade de compreender um problema e propor soluções a ele, como é o caso da redação. Valorizar e respeitar as liberdades individuais e potencializar a autonomia dos sujeitos jamais foi visto como uma pauta exclusiva do polo esquerdo do espectro político-ideológico.

Podemos apenas supor que essa narrativa é formulada como estratégia para manipular o debate público. No lugar de se refletir sobre a violação de direitos, se argumenta que o tema é criado pela suposta ideologia de esquerda do governo e, nesse sentido, não é válido que seja minimamente debatido na esfera pública. A estratégia é encerrar o debate desqualificando o governo e, junto com ele, o tema em questão. Mas questionar o fenômeno da violência contra as mulheres exige outro esforço, que envolve provar que dados empíricos são falsos e que uma densa produção acadêmica não se sustenta. Ou mesmo assumir a existência da violência e afirmar publicamente que o Estado não deve interferir na violação de direitos humanos fundamentais. Parece, assim, menos custoso encarar o debate público com uma estratégia falaciosa: relacionar o combate à violência contra as mulheres a uma suposta "ideologia de gênero", que, por sua vez, seria uma visão de mundo que esse governo deseja impor à sociedade.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Nesta seção de acompanhamento, optou-se por analisar duas áreas de políticas muito relevantes para a igualdade de gênero em nosso país, que são objeto de investimentos do governo e no âmbito das quais houve avanços ao longo de 2014 e 2015: o enfrentamento da violência contra as mulheres e a regulamentação do trabalho doméstico remunerado. A primeira é área prioritária da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e vem sendo acompanhada há muitas edições deste periódico. No caso do trabalho doméstico, apesar de a atuação da Secretaria não ser tão direta, há um importante papel exercido pelo poder público no sentido de garantia de direitos e no qual a articulação exercida pela SPM também tem se

mostrado de grande importância. Em seguida, apresentam-se as mudanças ocorridas na SPM e sua execução orçamentária em 2014.

3.1 A rede de enfrentamento à violência contra as mulheres

As ações articuladas no âmbito de uma política nacional focada nas mulheres são bastante recentes nas políticas públicas brasileiras. Os serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, no entanto, foram sendo criados ao longo dos últimos trinta anos. As estruturas mais antigas são as delegacias especializadas. Precedidas pelo Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo – criado em 1983 e por meio do qual mulheres atuaram fortemente demandando ações de combate à violência –, as primeiras delegacias de polícia de defesa da mulher foram instituídas em 1985, com o propósito de oferecer maior acolhimento e apoio às mulheres, encorajando-as a efetuarem a denúncia. Para isso preferiu-se que os atendimentos fossem realizados por policiais do sexo feminino e, assim, uma série de treinamentos foi ofertada para capacitar o atendimento em questões de gênero. Atualmente, há centenas de unidades, entre as quais cerca de um quarto no estado de São Paulo.

Os outros serviços que hoje compõem a rede de atendimento foram igualmente conquistados pelo movimento de mulheres com persistente incidência política no âmbito local e nacional. Vale destacar que mais do que demandar serviços específicos, as mulheres (de diferentes organizações sociais e políticas e de universidades) vêm produzindo evidências da natureza multidimensional deste fenômeno, o que significa que as respostas não serão suficientes enquanto forem pensadas e implementadas setorialmente.

Na primeira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, de 2004, mais de 120 mil mulheres participaram entre as etapas local, regional e nacional. Como produto, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres, a partir do qual foi estabelecido um conjunto de ações, entre as quais estava a implantação de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Essa política foi instrumento norteador fundamental, na medida em que estabeleceu conceitos, princípios e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Vale destacar o avanço normativo, mas especialmente de conceituação da violência de gênero, com a incorporação da definição estabelecida na Convenção de Belém do Pará (1994), qual seja, "qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado". Além das diretrizes de prevenção e combate à violência, a Política Nacional traz também as dimensões de assistência e garantia de direitos.

No sentido de articular as ações nas quatro dimensões, estabelece-se o conceito de rede de enfrentamento. Assim, todo o conjunto de instituições que atuam direta ou indiretamente segundo as diretrizes da política nacional no enfrentamento da violência contra a mulher constitui a denominada rede de enfrentamento, definida por:

> atuação articulada entre instituições e serviços governamentais, não governamentais e comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e a construção de autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência (Brasil, 2011).

Para que os objetivos dessa política sejam alcançados, atuando na transformação dos processos de significação das relações de gênero – para que as mulheres não mais sejam coisificadas, agredidas e violentadas, sobretudo no acesso a serviços –, é preciso atuar em muitos e diferentes setores sociais, de um modo como nenhuma política pública havia sido desenhada antes. Essa política traz um desenho de implementação de natureza intersetorial e transversal imensamente desafiador e novo para o Estado brasileiro, que não dispunha de instrumentos administrativos tampouco legislativos para tal. A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que trouxe marcos jurídicos importantes para a institucionalização do enfrentamento da violência doméstica de gênero no país, mostrou ser necessária uma pactuação federativa que possibilite arranjos institucionais para o trabalho articulado não somente de diferentes níveis da federação, mas também, neles, diferentes setores do Executivo e do Judiciário.

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, elaborado em 2007, foi o mecanismo de gestão adotado para garantir a implementação de serviços em rede, bem como a efetivação da Lei Maria da Penha. Nesse sentido o pacto implicou o estabelecimento de um compromisso assumido pelos representantes do Executivo em promover e monitorar ações para "enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, a partir de uma visão integral deste fenômeno". Por intermédio de gestão partilhada entre os governos federal, estadual e municipal, o pacto visava reduzir os índices de violência contra as mulheres; promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz; e garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, considerando questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.

A implementação do pacto[23] estava circunscrita a quatro elementos-chave: a elaboração de um diagnóstico do território indicando plano de ação, a adesão por

23. Mais informações sobre o Pacto em edições anteriores deste periódico e em Ipea (2009).

meio de acordo de cooperação, a instituição de câmaras temáticas e a articulação dos serviços em rede. Como desdobramentos, eram criados ou fortalecidos os Organismos de Políticas para Mulheres (OPMs), bem como a integração ao Sistema de Convênios (Siconv) para desenvolvimento dos projetos conveniados.

Com efeito, as ações da política e do pacto nacional buscaram forjar a devida articulação das ações, constituindo a denominada rede de atendimento às mulheres em situação de violência, composta pelos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, sendo eles especializados ou não. Estruturada em quatro dimensões setoriais, cujos serviços (indicados na figura abaixo) são geridos pelas instituições parceiras, há ainda uma dimensão transversal cujos serviços são geridos preferencialmente pelos OPMs. Nesse caso, encontram-se o Ligue 180, o centro de referência de atendimento às mulheres, unidades móveis, centro de fronteira e Casa da Mulher Brasileira.

QUADRO 1
Serviços da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres

Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs)	Assistência Social	Segurança Pública	Justiça	Saúde
Ligue 180 Ouvidorias da Mulher Centros de Referência de Atendimento às Mulheres Centros de Fronteira Seca Casa da Mulher Brasileira	Especializados			
	Casa Abrigo Casa de Acolhimento Provisório	Delegacia Especializada em Atendimento à Mulher (Deam) Núcleo Especializado de Atendimento à Mulher em Delegacia Civil	Núcleo especializado no Ministério Público Núcleo especializado na Defensoria Pública Juizado/Vara especializado	Serviço de Saúde Especializado em Violência Sexual
	Não especializados			
	Centro de Referência Especializado em Assistência Social (Creas) Centro de Referência em Assistência Social (Cras)	Polícia Militar Polícia Civil Polícia Federal Órgãos de Medicina Legal Bombeiros	Juizado Civil Criminal Promotoria Pública Defensoria Pública Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes	Hospital Posto de Saúde

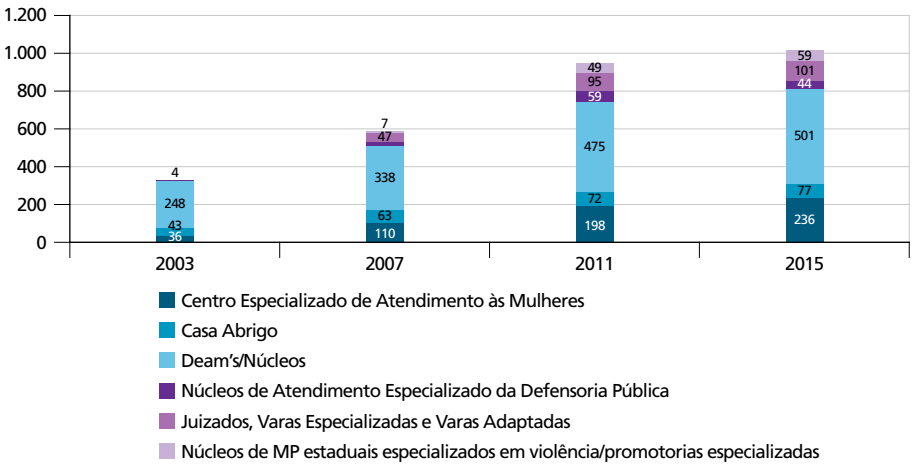
Fonte: Brasil, 2013.

Muito embora os serviços de atendimento às mulheres em situação de violência sejam executados pelos entes federados, munícipios e estados, a Secretaria de Políticas para as Mulheres atuou fortemente desde 2007 no intuito de apoiar esses serviços, incentivando a formação de redes entre eles para que as mulheres tenham acesso a um atendimento integral. Para tanto, foi preciso articular, no âmbito federal, com os ministérios da Saúde, da Justiça e do Desenvolvimento Social processos de capacitação de agentes públicos para prevenção e atendimento; a criação de normas e padrões de atendimento; o aperfeiçoamento da legislação; o incentivo à constituição de redes de serviços; o apoio a projetos educativos e

culturais de prevenção à violência; e a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública (Brasil, 2011).

O crescimento do número de serviços especializados – bem como o aperfeiçoamento do atendimento – foi bastante expressivo nos últimos anos. Há um salto entre 2003 e 2007, que pode ser atribuído à própria instituição da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2003), seguida da aprovação da Lei Maria da Penha (2006). Entre 2007, ano de início da implementação do Pacto, e 2011, o incremento da rede segue vertiginoso, quase dobrando o número de serviços no período. Comparando o quadro de 2015 ao patamar inicial de 2003, verifica-se que quase triplicou o número de serviços disponíveis na rede. Entre 2011 e 2015, o aumento foi menor, havendo significativa desaceleração no incremento e notável refluxo entre os núcleos de atendimento especializado da Defensoria Pública; por sua vez, cresceram imensamente os núcleos do Ministério Público e Promotorias Especializadas (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2
Serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência, por tipo – Brasil (2003, 2007, 2011 e 2015)



Fonte: Brasil, 2015.

Do ponto de vista da implementação do Pacto, há algumas considerações a fazer para melhor compreender a composição e desafios ao incremento da rede. A primeira delas é ressaltar que os pactos do governo federal com os estados, para além de mecanismos de gestão nos quais são negociados metas, indicadores e ações, são, antes de tudo, acordos políticos que constituem supostamente uma forma de *accountability* e transparência que favoreça o controle social (Guerreiro e Branco, 2011). Nele estão imbricados os elementos da razão técnica, que pressupõem metas objetivas

e protocolos claros com o subjetivismo dos interesses políticos de cada vértice da rede. Isso significa que eles estão absolutamente sujeitos à conjuntura política e aos arranjos institucionais de cada território. Ora, o federalismo garantiu autonomia às gestões, mas definiu estreitas responsabilidades para os todos os níveis. A descentralização das políticas distribui competências, mas, tendo em vista a escassez de recursos, produz perversamente disputa entre os entes federados. Para que a cooperação não seja inviabilizada pela competição, são necessários estímulos e reduzida imposição de modo a proporcionar espaços de escuta, sensibilização e, sobretudo, convencimento para que sejam firmadas agendas comuns.

No que tange ao problema da violência contra as mulheres, mais do que acordos, são necessários reposicionamentos individuais e também institucionais em relação ao sistema de significação das relações de gênero, sem os quais se torna impossível entoar narrativas eficazes de enfrentamento à cultura machista, hierárquica e discriminatória, que é o substrato da violência de gênero. Ainda que a mudança das práticas demande certo disciplinamento e muitas vezes constrangimento social, é indubitável a necessidade de colocar em curso narrativas de reconhecimento da violência de gênero como algo a ser enfrentado por cada indivíduo, estando ele implicado na agência das políticas públicas e serviços ou não.

Desde a criação das primeiras delegacias especializadas, há perenes investimentos em capacitação e treinamento das equipes de atendimento às mulheres em situação de violência. Porém, os números alcançados não refletem a eficácia desses processos e a permeabilidade dos/as servidores/as às desconstruções feitas. Os deslocamentos na crença desses profissionais que estão na "ponta" da implementação devem primar sobre as naturalizações das opressões de gênero que instituem dinâmicas de dominação e violências nas relações domésticas e familiares. Sendo assim, os/as profissionais podem prestar um atendimento mais humanizado, sob um olhar novo, capaz, inclusive, de conferir maior compaixão e, sobretudo, eficiência nos encaminhamentos no fluxo de serviços da rede.

Outro fator importante é a consolidação dos protocolos de atendimento e encaminhamentos de forma a garantir padrões mínimos de conduta que ultrapassem os efeitos intersubjetivos das interações entre as mulheres atendidas e os profissionais, especialmente dada a fragilidade institucional de determinadas localidades, geradora de alta rotatividade das equipes de atendimento. Associada aos protocolos, tem-se a importância das equipes interdisciplinares, que possibilitam diferentes olhares e capacidades para encontrar soluções a situações não previstas nos documentos reguladores do atendimento.

Em 2013, o governo federal lançou o programa Mulher, Viver sem Violência, analisado em detalhes na edição anterior deste periódico. Entre suas diferentes iniciativas, o peso do novo Programa estava na instituição da Casa da

Mulher Brasileira (CMB), cuja proposta é reunir, em um mesmo espaço físico, diversos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, buscando assegurar a elas um atendimento unificado e mais humanizado, a partir da integração física entre os serviços, o que favoreceria a comunicação entre eles, a maior celeridade dos processos e a atuação, efetivamente, em rede. No ano de 2015, foi publicado o documento "Diretrizes gerais e protocolos de atendimento" da Casa da Mulher Brasileira (CMB), cujas unidades de Campo Grande e Brasília já estão em funcionamento. Foi estabelecido processo coletivo e interdisciplinar para a elaboração do documento, que oferece importantes insumos para a definição dos padrões do serviço, trazendo detalhes acerca do fluxo de atendimento, das rotinas, da gestão etc.

Para os centros de referência de atendimento às mulheres, também foram estabelecidas normas técnicas de padronização do atendimento, em 2006, ainda que não elaboradas de forma tão colaborativa quanto as da CMB. Os serviços de abrigamento, por sua vez, foram orientados pelo protocolo de 2011. Contudo, a busca por um atendimento humanizado e, mais fundamentalmente, integral segue necessária e atualiza-se no contexto de novos serviços, como as unidades móveis e os centros de fronteira. Trata-se de serviços que demandam arranjos inovadores de forma a garantir a intersetorialidade e a transversalidade.

Outro instrumento importante, criado neste período, foi o protocolo de investigação de feminicídios. Produto de parceria entre a SPM e ONU Mulheres, o protocolo brasileiro resulta da adaptação do Protocolo Latino Americano[24] para o contexto local, para a qual um conjunto de oficinas foram realizadas com representantes do Executivo (federal e estadual), do Ministério Público, Ministério da Justiça, polícias civil e militar. O intuito é de que todo o processo de investigação das mortes violentas das mulheres seja realizado com uma perspectiva de gênero, ou seja, que as condições de ser mulher na sociedade brasileira sejam levadas em conta ao se analisar a cena do crime, os tipos de golpes, as regiões do corpo golpeadas, a relação da vítima com o assassino etc. Para tanto, as diretrizes do protocolo contam com um roteiro de perguntas elaborado a partir das experiências de profissionais que atuam na investigação, tanto a polícia militar, que chega primeiramente ao local e tem a responsabilidade de isolar o ambiente, a polícia civil, que conduz a investigação e o exame das evidências, e os delegados, promotores e juízes, bem como os profissionais dos serviços de atendimento às vítimas de violência de gênero.

Ao longo do ano de 2015, foram realizadas oficinas em cinco unidades da federação, com representantes dos diversos serviços locais. Nessas unidades federativas (UFs), haverá implementação piloto do protocolo, de modo a observar a aplicabilidade, necessidade de ajustes e aprimoramento para a efetiva aplicação

24. O Protocolo Latino Americano está disponível em: <http://goo.gl/aXxmwb>.

em todo o território nacional. Vale ressaltar que não só o instrumento, mas sobretudo o processo de discussão desse protocolo, tem implicado em contínua revisão dos modos de atuação da cada instituição e sua articulação com os outros, impondo também reflexão sobre o papel e as potencialidades de cada uma no enfrentamento do feminicídio.

Existem alguns relatos acerca de experiências locais bem-sucedidas no que diz respeito ao funcionamento da rede de enfrentamento da violência contra as mulheres. Não há absoluta clareza, no entanto, das causas para a rede estabelecer-se e funcionar em determinada localidade e não em outra. Trata-se, portanto, de uma importante agenda de pesquisa de avaliação de políticas públicas: a aferição das características e dos condicionantes que garantem serviços mais humanizados e articulados e uma efetiva rede em funcionamento.

3.2 Trabalho doméstico: equiparando direitos

Ocupação fundante das relações de trabalho no Brasil, o trabalho doméstico vem se constituindo com sentidos ambivalentes entre a esfera pública e a esfera privada da sociedade moderna brasileira. Entre a invisibilidade, seja dos/as empregados/as, seja das tarefas domésticas, e a constituição desses/as trabalhadores/as como sujeitos de direitos, houve, ao longo das últimas décadas, uma produção de imagens bastante distintas que vão de uma ocupação com riscos de "extinção" à concessão de "privilégios" indevidos à categoria. Algumas dessas representações reservadas às trabalhadoras domésticas refletem sentidos tradicionais dotados de profundo preconceito perpetuador da histórica desigualdade social.

Um conjunto de estudos contemporâneos tem evidenciado as relações de afetividade, compadrio, dependência, abuso e sujeição entre empregadores/as e empregadas domésticas (Kofes, 2001; Girard-Nunes e Silva, 2013). E, mais recentemente, com o debate público em torno dos direitos trabalhistas das domésticas, estudos analíticos[25] de veículos de comunicação demonstram como têm repercutido discursos que ora recuperam as noções preconceituosas no final do século XIX, descrevendo as empregadas domésticas como indignas de tais "regalias", ora trazem o reconhecimento da desigualdade nos direitos trabalhistas, dando, assim, voz à luta da categoria pela equiparação dos direitos com os demais trabalhadores. Aqueles discursos são consoantes com o que empregadores têm entoado, muitos deles resistentes não só às mudanças recentes na legislação, mas, mesmo antes, às garantias mínimas para exercício de um trabalho digno pelas domésticas.

A recente aprovação da Emenda Constitucional nº 72, em 2013, que ampliou os direitos das trabalhadoras domésticas, e da Lei Complementar nº 150, de 1º/6/2015, que regulamentou a maior parte desses direitos, resulta de uma disputa

25. Mendonça e Jordão, 2013; Tarini e Santos, 2013; Fontana e Cestari, 2014; Santos, 2015.

política, mas, sobretudo, de uma disputa de valores entre diversos atores sociais, entre os quais se destacam as empregadas domésticas socialmente organizadas, setores do Executivo, do Judiciário e do Legislativo e organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Parte dos direitos equiparados teve aplicação imediata e outros aguardaram a regulamentação.[26] Ao todo somam dezesseis direitos trabalhistas que a elas haviam sido negados durante décadas de avanços dos direitos sociais no Brasil. Contudo, a sociedade brasileira passa a ter um "constrangimento" para reconhecer essas trabalhadoras como sujeitos de direitos.

Com o intuito de facilitar a tarefa das famílias com os registros e pagamentos dos diferentes tributos, com a lei complementar foi instituído o Simples Doméstico – regime unificado de pagamento dos tributos, contribuições e demais encargos do empregador doméstico. Em uma única guia, incluíram-se as contribuições referentes ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); seguro contra acidentes de trabalho; fundo para demissão sem justa causa; e imposto de renda retido na fonte, se incidente.

Para tanto, é preciso que sejam feitos cadastro e registro no ambiente da Plataforma eSocial. Criada com o objetivo de unificar a prestação de serviços referentes à escrituração das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, a plataforma busca padronizar os procedimentos de transmissão, validação, armazenamento e distribuição das informações. A partir da participação conjunta do Ministério do Trabalho e Previdência Social, Receita Federal, INSS e Caixa Econômica, as informações fornecidas pelas empresas e empregadores domésticos são consolidadas em um único ambiente virtual e repassadas conforme a competência de cada instituição para as devidas providências com vistas à efetivação de direitos dos trabalhadores.

A plataforma denominada eSocial ainda não apresenta as ferramentas de usabilidade e funcionalidade adequadas para que os empregadores domésticos possam efetuar os registros mensais sobre o regime de trabalho das domésticas. O sistema passou a vigorar no mês de outubro de 2015. Inicialmente, os primeiros pagamentos deveriam referir-se a esse mês de competência e, portanto, serem realizados até o dia 6 de novembro. No entanto, devido a inúmeros problemas encontrados no sistema, como falhas operacionais e erros de cálculo dos tributos, houve o adiamento dessa data. Ainda assim, mais de 1,1 milhão de empregadas/os foram cadastradas/os na plataforma no primeiro mês (outubro/2015). O número foi significativo, mas ainda bastante distante do universo de 6,4 milhões de trabalhadoras/es domésticas/os apurado pela Pnad 2014 e distante também do grupo de 2,1 milhões, que, de acordo com a pesquisa, afirmaram possuir carteira de trabalho assinada.

26. Os capítulos de *Previdência social* e de *Trabalho e renda* deste número também trazem análises sobre a recente regulamentação dos "novos" direitos das trabalhadoras domésticas.

Além da instituição do Simples Doméstico, a LC nº 150/2015 trouxe uma série de importantes definições acerca da jornada de trabalho, férias, descontos nos salários e definições de alíquotas para os "novos" direitos, como demonstrado no quadro 2:

QUADRO 2
Regulamentações da Lei Complementar nº 150/2015

Direitos e contribuições	Alíquotas e observações
Indenização em caso de despedida sem justa causa	3,2% do valor do salário. Terá o efeito compulsório de uma poupança. Caso a doméstica seja demitida sem justa causa, este valor poderá ser resgatado, substituindo a multa de 40%, aplicada para os outros trabalhadores assalariados. Contudo, em caso de demissão por justa causa (ou em caso de aposentadoria ou morte da empregada), é o empregador que efetua o resgate do montante. Resta saber se em alguma medida este regulamento não criará novas dinâmicas perversas entre empregadores e empregados domésticos.
INSS – contribuição do empregado	8 a 11%
INSS – contribuição do empregador	8%
Seguro contra acidentes de trabalho	3,2%
FGTS	8%
Seguro-desemprego	Até 3 parcelas
Adicional noturno	Nos casos de regime de trabalho noturno, muito comum entre as domésticas que efetuam cuidado com crianças ou idosos, deverá ser acrescida uma proporção de 20% no valor do salário-hora em relação ao valor estabelecido no salário contratado.
Salário-família	Este benefício é de responsabilidade da previdência social, sendo pago com valor proporcional à renda da doméstica, com referência a cada um dos filhos de idade menor de 14 anos.

O processo de implementação da nova lei terá em grande medida caráter civilizatório das relações interpessoais entre empregados e empregadores domésticos. Parte da morosidade na regulamentação da EC nº 72 deveu-se ao desacordo em relação a determinados dispositivos que implicavam aumento de despesas para as famílias empregadoras. Tendo em vista o abismo social que em geral separa famílias empregadoras e trabalhadoras domésticas, a resistência das primeiras às novas medidas, com base no argumento da necessidade de não onerar o orçamento familiar, esconde, na realidade, total ausência de reconhecimento da importância e do valor do trabalho doméstico. As famílias não puderam se desobrigar, portanto, de arcar com o custo de poder contar, no próprio lar, com uma profissional responsável por realizar os cuidados com a casa, as crianças e outros moradores dependentes, enquanto os proprietários realizam o trabalho produtivo de maior prestígio e remuneração.

Com efeito, a formalização dos contratos de trabalho doméstico implica certo grau de impessoalidade das relações entre trabalhadora e família empregadora, uma vez que a garantia de direitos concernentes à jornada de trabalho, horas extras e adicional noturno, por exemplo, demandam maior controle e acordo explícito sobre o regime de trabalho, o que representa o reconhecimento da existência de uma relação formal de trabalho, estabelecida entre uma profissional e um contratante.

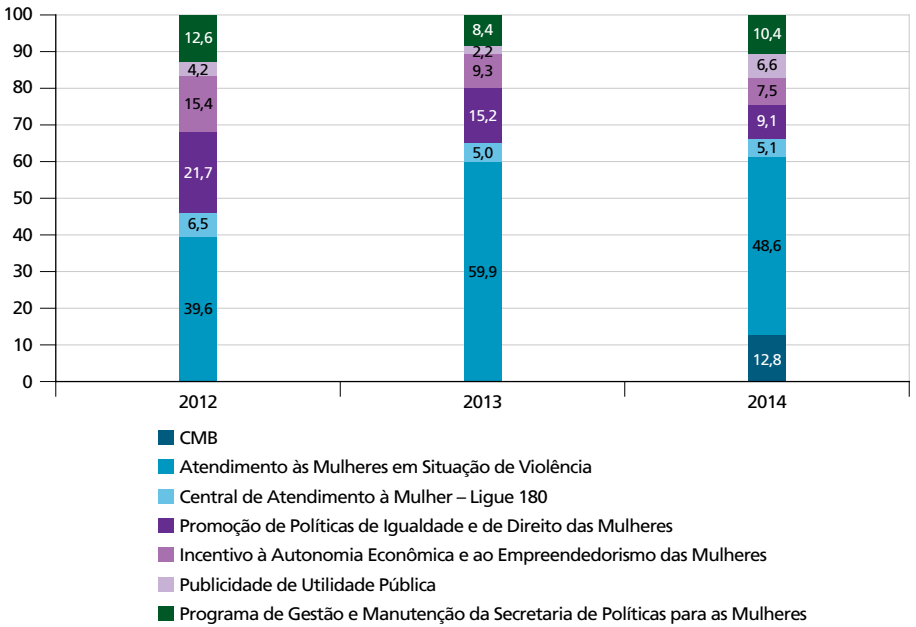
3.3 Execução orçamentária da Secretaria de Políticas para as Mulheres em 2014

A Secretaria de Políticas para as Mulheres teve seu orçamento incrementado ano após ano desde sua criação, em 2003, chegando a quadruplicar o montante ao longo desses doze anos. Para o exercício do ano de 2014, o valor autorizado para seu orçamento foi de 219 milhões, enquanto no primeiro ano de gestão em 2003 não havia chegado a 40 milhões. Ainda assim este montante representa a proporção de apenas 0,015% das despesas orçamentárias do governo federal.[27]

O projeto de lei orçamentária de 2013 indicava um valor de 140 milhões para a Secretaria; a ele foram somados outros 78 milhões por emendas, ou seja, 35% do montante final. Isso reflete não somente a forte atuação da sociedade e da SPM junto ao parlamento, como também de parlamentares que reconhecem a importância da execução de políticas para o enfrentamento da violência contra a mulher.

No Plano Plurianual de 2012-2015, estão discriminados os objetivos e metas do programa "Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento da violência", a partir do qual, para cada ano, são definidas ações temáticas com dotação orçamentária própria. Para o ano de 2014, foi acrescida a Construção da Casa da Mulher Brasileira às quatro ações estabelecidas em 2013.

GRÁFICO 3
Distribuição dos recursos segundo ações temáticas da SPM (2012-2014)



Fonte: Planos Plurianuais 2008-2011, 2012-2015 e Orçamento Federal 2012-2015.
Elaboração da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

27. Excluem-se as transferências a estados e municípios, operações oficiais de crédito e do refinanciamento da dívida pública.

É importante destacar a mudança não apenas na distribuição dos recursos para cada uma das ações temáticas como também no grau de execução de cada uma delas. O gráfico 3 indica que entre 2012 e 2013 houve aumento significativo de destinação de recursos para a área da violência. Ao se considerar a soma dos valores autorizados para a central de atendimento Ligue 180, a ação de atendimento (que engloba apoio a serviços e capacitação) e, no último ano, a CMB, houve um aumento de 20 pontos percentuais (p.p.) entre 2012 e 2014 – ainda que tenham reduzido os recursos da rede de atendimento de 2013 para 2014. Em contrapartida, as ações de promoção de direitos e autonomia econômica tiveram progressiva perda proporcional de recursos.

TABELA 1
Execução orçamentária da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – Brasil (2014)

Programas e ações	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei+créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)
Política para as Mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência	194.422.712	196.784.712	113.324.185	57,59
Construção da Casa da Mulher Brasileira	28.100.002	28.100.002	18.733.334	66,67
Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres	21.043.000	20.043.000	15.987.612	79,77
Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	101.704.724	106.523.724	39.594.950	37,17
Publicidade de Utilidade Pública	14.957.000	14.500.000	14.005.010	96,59
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	11.178.986	11.178.986	11.178.986	100,00
Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres	17.439.000	16.439.000	13.824.293	84,09
Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres	22.803.853	22.445.014	20.703.902	92,24
Total	**217.226.565**	**219.229.726**	**134.028.087**	**61,14**

Fonte: Siafi/STN e SPM.
Elaboração da Disoc/Ipea.

O nível de execução orçamentária da SPM como um todo foi o mais baixo desde sua criação, 61% – sendo de somente 57% entre as ações finalísticas e 94% dos recursos de gestão. Notadamente, as duas ações com mais recursos foram também aquelas com mais baixa execução orçamentária, o atendimento às mulheres em situação de violência, com apenas 37,2% de execução, e a construção da Casa da Mulher Brasileira, com 66,7%. Isso pode significar um dilema colocado à Secretaria entre uma e outra ação e que seguiu mal resolvido ao longo de 2014. Foi despendido muito tempo de trabalho da equipe na tentativa de superar as dificuldades para

viabilização das Casas[28] – que continuam sendo implantadas em um ritmo muito mais lento do que o inicialmente programado –, o que acabou prejudicando as ações de apoio a outros serviços. Cabe notar, adicionalmente, que essas ações com pior execução são também aquelas que demandam maior articulação interministerial e interfederativa. Opostamente, a ação do Ligue 180 foi a única com execução de 100% de seu orçamento e é precisamente aquela executada de forma mais direta, o que exige menor grau de envolvimento de atores externos para sua efetivação.

As grandes ações temáticas evidenciam pouco o conjunto de atividades realizadas ao longo do ano pela SPM, de modo que não apenas a distribuição dos recursos, mas, também, seu grau de execução, são insuficientes para dimensionar a quantidade enorme de ações realizadas no período de referência. Com isso, para aprofundar a análise da execução, cabe examinar os chamados Planos Orçamentários (POs), as subdivisões orçamentárias dentro de cada ação – que organizam de maneira mais pormenorizada a execução de cada órgão, tendo em vista o orçamento constituído de ações mais abrangentes. Além disso, como já mencionado em outras edições deste periódico, muitas das importantes ações levadas a cabo pela SPM não são de caráter orçamentário e, portanto, são muitas vezes invisibilizadas nos formatos usuais de prestação de contas.

Com isso, apesar de os números apresentados serem indicadores relevantes para o acompanhamento das políticas, pela própria natureza do trabalho da SPM, sua execução orçamentária não é suficiente para refletir as realizações. As mudanças introduzidas nos últimos anos na elaboração do Plano Plurianual (PPA) tiveram como objetivo, entre muitos outros, também contemplar esse tipo diferenciado de atuação. Mas o PPA acaba por não se tornar um instrumento de gestão do órgão e, desse modo, os controles acabam recaindo tão somente sobre as ações que envolvem recursos.

No primeiro semestre de 2015, a elaboração do planejamento das ações governamentais para os quatro anos seguintes mobilizou todos os órgãos do governo federal. Como de costume, o Ministério do Planejamento foi o responsável pela definição da metodologia de elaboração e conduziu as oficinas e os trabalhos dos ministérios e secretarias, além das oitivas públicas.

Uma das orientações dadas para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 foi, primeiramente, de condensá-lo. O PPA 2012-2015 já havia apresentado uma significativa redução do número de programas[29] e adotado o modelo de programas temáticos, agora detalhados em objetivos, metas e iniciativas. Para o novo PPA, buscou-se a redução desses detalhamentos, sob a orientação de

28. Para mais informações, ver edição anterior deste periódico.
29. Como analisado na edição anterior deste periódico.

que deveria constar do Plano somente o que é prioritário para o governo para o quadriênio, sendo dispensável incluir ações de caráter continuado e/ou mandatório.

Dessa forma, na proposta para o PPA 2016-2019, o programa da SPM – Políticas para as Mulheres: enfrentamento à violência e autonomia – é composto por 5 objetivos, 22 metas e 56 iniciativas. Estes números no PPA 2012-2015 eram, respectivamente, 9, 113 e 36.

Não cabe aqui realizar uma avaliação da implementação do PPA 2012-2015, mas não é tarefa difícil perceber que muitas das metas propostas não tinham como ser cumpridas até o final de 2015. Muitas são as explicações possíveis para esse fato, mas uma delas, que mais interessa no caso da presente análise, é um planejamento mal realizado, com falta de definição de prioridades, levando a metas superestimadas.

Com a ampliação da SPM nos últimos anos – antes de sua recente extinção, ocorrida após a elaboração do PPA –, ocorreu também uma maior fragmentação, com cada unidade trabalhando de maneira muito autônoma, o que se repetiu no processo de elaboração do PPA e se refletiu no planejamento da Secretaria. Com a extinção da SPM e a criação de um novo ministério abrangendo múltiplas temáticas, ainda não se sabe como será e se haverá redefinição do PPA.[30]

Outra questão importante a ser levantada diz respeito à própria metodologia de elaboração do Plano Plurianual. As alterações metodológicas trazidas no ano de 2011 trouxeram maior flexibilidade para o planejamento de órgãos que por natureza atuam mais na articulação que na implementação de ações finalísticas; por outro lado, restam muitas questões sobre o efetivo papel de planejamento setorial cumprido pelo PPA. Gestoras e gestores costumam atuar muito mais com base nos recursos disponíveis do que no planejamento físico; o distanciamento entre PPA e orçamento parece ter exacerbado a desvalorização do PPA, ainda que haja instrumentos de controle que se debrucem sobre as metas estabelecidas, os indicadores selecionados etc.

Diante disso, tem-se uma esquizofrenia institucional que, por um lado, promove a importância do PPA para o governo e para a sociedade – e com este discurso convoca a sociedade civil a participar de sua discussão – e, por outro lado, o quase total engavetamento do PPA nos anos seguintes. A essas dificuldades somar-se-ão aquelas relacionadas à fusão das secretarias de políticas para as mulheres, igualdade racial, direitos humanos e juventude, como será analisado na seção a seguir.

3.4 Mudanças institucionais na Secretaria de Políticas para as Mulheres

A Secretaria de Políticas para as Mulheres foi criada em 2003, como secretaria especial ligada à Presidência da República, e alçada definitivamente como ministério,

30. Para mais informações sobre a extinção da SPM, ver seção 3.5, a seguir.

em 2010, quando perdeu o adjetivo "especial" do nome e ganhou alguma robustez adicional em sua estrutura. Sua criação atendeu, em grande medida, uma demanda do movimento social de mulheres que, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à presidência da República, logrou institucionalizar as políticas para as mulheres em um órgão de maior expressão no âmbito do governo federal.[31]

Apesar disso, a agenda de igualdade de gênero e de políticas para as mulheres jamais alcançou real legitimidade na sociedade como um todo e no governo em particular. Em uma sociedade marcada pelo machismo e por elementos culturais tão conservadores, não poderia ser diferente. Essa fragilidade traduziu-se em muitas dificuldades institucionais, passando pela resistência à incorporação da perspectiva de gênero por outras pastas, pelo reduzido orçamento e pelo "escanteamento" muitas vezes vivenciado pela agenda, mas, especialmente, pela constante ameaça de extinção da Secretaria. Ao longo dos dois mandatos do presidente Lula e dos seis primeiros anos de mandato da presidente Dilma, a cada sinalização de uma reforma ministerial ou administrativa, não faltavam especulações por parte dos veículos de imprensa e da mídia acerca da extinção da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial e da Secretaria de Direitos Humanos.[32] As três secretarias tidas como responsáveis pelos temas transversais – de difícil enquadramento nas lógicas burocráticas –, que defendem agendas consideradas não somente marginais e desnecessárias por parte importante da classe política como também incômodas, tiveram sua própria existência frequentemente questionada.

Finalmente, em outubro de 2015, em um contexto de grave crise política e econômica, sob forte pressão para a redução de gastos públicos, em um momento de grande impopularidade e fragilidade diante do Congresso Nacional, a presidente Dilma, em sua reforma ministerial, extinguiu as três secretarias, unificando-as sob a pasta intitulada Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

A extinção da SPM é uma derrota. Uma derrota para a luta das mulheres organizadas e para o movimento social e uma derrota para a pauta da igualdade de gênero em nosso país. Mais que uma derrota, é um reconhecimento de que esses não são temas prioritários para a agenda política do Brasil.

31. Antes da criação da SPM, havia sido criada, em novembro de 2002, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, ligada ao Ministério da Justiça.

32. Um desses momentos, em dezembro de 2011, coincidiu com a realização da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, cuja mesa de abertura a presidente Dilma teve de garantir, diante das milhares de mulheres presentes, que não extinguiria a SPM.

A redução do número de ministérios – um total de oito[33] – mostra-se uma resposta política com teor muito mais simbólico que prático. A economia que pode ser alcançada com essa fusão é de grau infinitesimal. E não se calculam todos os custos advindos do esforço – ainda em curso – de objetivar a fusão. Trata-se de quatro estruturas diferenciadas – pois a pasta abarcará também a pauta de juventude[34] –, com seus respectivos profissionais, sedes, logísticas, contratos, processos em andamento, entre muitas outras especificidades. São setores de apoio, como assessoria internacional, assessoria de comunicação, setor de planejamento e orçamento, protocolo, publicações, entre outros, que necessitam ser de fato fundidos, apesar de seguirem operando de forma independente. São hierarquias que se refazem e equipes que devem ser reconstituídas.[35] Colocá-las sob uma mesma pasta do dia para a noite implica em um grande esforço de conciliação. E em gastos tanto em forma de tempo de profissionais como em termos de reajuste de contratos, revisão de publicações, entre outros. Do ponto de vista de tempo, mesmo antes da efetivação, tendo em vista as ameaças que rondaram a Esplanada dos Ministérios por longas semanas, podem ser contabilizados meses e meses de trabalho estacionado, de profissionais trabalhando sob um forte clima de insegurança e de projetos paralisados em função de indefinição institucional. O prejuízo imediato para as políticas públicas é difícil de mensurar, mas certamente já houve uma perda não desprezível do ponto de vista prático, de capacidade de entrega de serviços para a população em 2015 e 2016, e uma importante perda simbólica advinda do reconhecimento da agenda de políticas para as mulheres como uma pauta menor e mais descartável.

A perda para o avanço da pauta da igualdade entre homens e mulheres não pode ser minimizada. A existência de uma instância governamental destinada a discutir, executar políticas, pautar a temática intersetorialmente não garante a priorização ao tema ou sequer sua entrada na agenda de governo, como jamais garantiu. O rebaixamento de *status* e a percepção de que se trata de temáticas de "minorias", no entanto, representa uma ameaça ainda maior à possibilidade de enfrentamento das desigualdades de gênero e de raça, estruturantes da nossa sociedade. Nesse contexto, a manutenção das secretarias agora como segundo escalão do governo sugere que se pretende tão somente diminuir a insatisfação dos movimentos sociais organizados.

33. Além da fusão das três secretarias mencionadas, foram extintas as seguintes secretarias: Assuntos Estratégicos; Relações Institucionais; Secretaria Geral; Gabinete de Segurança Institucional; Micro e Pequena Empresa; e Pesca. E fundiram-se os ministérios da Previdência e do Trabalho.

34. A Medida Provisória nº 696/2015, que instituiu a reforma administrativa, já havia previsto que o novo ministério incorporasse as políticas de juventude. O Decreto nº 8.579, de 26 de novembro de 2015, que reorganiza a nova Secretaria de Governo (ex-Secretaria Geral, a qual se subordinava a então Secretaria Nacional de Juventude) determina que a pauta de juventude seja assumida pelo novo ministério. Finalmente, o Projeto de Lei de Conversão nº 25/2015, já aprovada no Congresso, renomeou o ministério como Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

35. Foi instituído um grupo de trabalho de transição, encarregado de repensar toda a estratégia de fusão das quatro secretarias. O prazo para entrega do relatório final já foi estendido mais de uma vez e foi instituído novo grupo de trabalho "para Estrutura" do Ministério (ver Portarias nº 10, de 21/10/2015; nº 21, de 4/11/2015; nº 56, de 18/11/2015; e nº 69, de 3/12/2015).

Nesse sentido, a definição do nome do ministério – que, segundo foi noticiado, chamar-se-ia Ministério da Cidadania, enunciaria, na decisão final, as três temáticas abrangidas – e a escolha do nome de uma mulher negra para assumir a pasta foram apresentadas como vitórias diante de todas as perdas sofridas.

Além da fusão, haverá um enxugamento da estrutura: cada uma das secretarias perderá uma de suas unidades, o que compromete ainda mais o trabalho que vinha sendo realizado e representa uma dificuldade adicional para o rearranjo institucional. Sem contar que passará a integrar o ministério a pauta de juventude, o que amplia o escopo de atuação, fragmenta as ações, dificulta a priorização e confirma a noção de que um ministério é cedido para as pautas das minorias, para apaziguar as demandas dos movimentos sociais.

4 TEMA EM DESTAQUE – A CULTURA DO ESTUPRO: UM PERSISTENTE TEMA EM DESTAQUE

Cena 3

No dia 20 de outubro de 2015, o primeiro episódio da versão brasileira do programa Master Chef Júnior foi ao ar na Rede Bandeirantes. Nos primeiros momentos da exibição do programa, telespectadores começaram a tecer comentários sobre os participantes no Twitter. Uma das competidoras recebeu maior atenção do público e chegou a ocupar os "Assuntos do Momento" do Twitter. Era uma menina de 12 anos, branca, loira, de olhos azuis e cabelos compridos, relativamente alta para sua idade e magra. Entre muitos comentários sobre a beleza da menina, parabenizando-a por ser "tão linda", ou mesmo com sugestões de que ela seguisse uma carreira de modelo ao sair do programa, houve alguns outros comentários de homens adultos dizendo que daqui a alguns anos gostariam que ela fosse sua namorada. Mas outra onda de comentários (especialmente de homens adultos) trazia termos como "gostosa", além de demonstrações explícitas de desejo. Algumas páginas foram criadas para que se falasse da menina nesses termos, uma delas com o nome "porque panela nova que faz comida boa". Boa parte dos comentários, assim como essa página, foram retirados do ar, seu conteúdo foi considerado criminoso. O pai da participante do programa deu uma entrevista dizendo que existiam pessoas cuidando de suas redes pessoais e apagando comentários nocivos para que a filha não visse. Ela não estaria sabendo do ocorrido e continuaria focada no programa. Disse ainda que esperava ter que lidar com o assédio de fãs e com comentários desagradáveis, mas não com "tarados" e com o tipo de assédio sofrido.

Houve alguma comoção sobre esse caso, muitos telespectadores reagiram no Twitter, chamando os homens de pedófilos e sublinhando que estavam cometendo um crime. A equipe responsável pelo blog feminista Think Olga[1] resolveu lançar outra luz sobre o ocorrido. Sabendo que assédios às meninas são muito comuns e que compõem as primeiras experiências sexuais ou eróticas de boa parte das mulheres brasileiras, pediu no Twitter que as mulheres contassem qual foi o primeiro abuso que haviam sofrido, usando a *hashtag* (#)primeiroassédio. Em poucos dias, a *hashtag* foi replicada 82 mil vezes. O jornal "El País" publicou a análise de uma amostra de 3.111 histórias: a média de idade dos primeiros abusos foi de 9,7 anos e os locais mais citados foram a casa, a escola e a rua.[2] Quanto ao conteúdo, encontram-se relatos de assédios falados e ameaças; outras muitas histórias de toques nos seios e genitais; algumas histórias de estupros; e cenas de homens se masturbando ao olharem as meninas. A campanha foi além do Twitter, relatos maiores, em outros espaços, como no Facebook e em blogs, deixaram explícitos sentimentos de nojo, medo e culpa compartilhados pelas mulheres (e alguns homens) que sofreram abusos.

Na semana seguinte, a participante do Master Chef Júnior ofendida quase não apareceu no episódio do programa. Alguns telespectadores ressentiram-se e usaram o Twitter para reclamar, argumentando que ela não tinha culpa do ocorrido e que isso era injusto para a sua campanha no programa. A rede de televisão respondeu que não havia feito isso de propósito e que a dinâmica das histórias e o foco em determinados participantes variavam, o que havia ocorrido com a menina na semana anterior não teria afetado nenhuma decisão de pauta da emissora.

Notas: [1] Consultar: < http://goo.gl/r0oIRh>.
[2] Disponível em: <http://goo.gl/Co9NrF>.

Esse episódio é analiticamente produtivo em muitos sentidos. Funciona como um exemplo de como valores misóginos são postos em prática, sustentando uma cultura do estupro que afeta fisicamente e subjetivamente crianças, meninas e mulheres. Destacamos, então, o tema da cultura do estupro, o qual tem sido debatido de forma persistente por feministas e estudiosas do gênero e que ganha uma especial relevância no contexto político atual.

Começando pela reação inicial ao assédio perpetrado contra a participante do programa, notamos duas questões que delimitavam a ofensa sentida pelos usuários do Twitter. No momento em que foram feitos comentários explícitos que sexualizavam seu corpo e nos quais homens adultos demonstravam desejo de manter relações sexuais com ela, muitos usuários reagiram "em defesa" da menina. Os argumentos utilizados nessa defesa destacavam que se tratava de uma criança e esse tipo de comentário era absolutamente inapropriado, mais que isso, os homens foram acusados de estarem cometendo um crime conhecido como pedofilia e foram lembrados das consequências legais de falar e assediar uma criança em termos sexuais, inclusive na internet. Muitas pessoas escreveram, ainda, sobre o nojo que estavam sentindo ao lerem esses comentários, outras disseram-se envergonhadas por dividirem o mesmo país com esses homens pervertidos. Nessas interpretações, além de cometerem um crime, os homens possuíam um desejo doente, já que a pedofilia é também entendida como uma sexualidade adoecida, em termos psicológicos, e, dentro dessa lógica, para os comentadores do Twitter apenas homens que se desviam da normalidade poderiam sentir desejo por uma criança.

Isso instiga uma interpretação interessante. A leitura dos comentários sugere que existe uma crença de que a pedofilia é um crime e que a condição de vulnerabilidade de crianças quando o assunto é sexo com adultos está bastante difundida entre a população brasileira. Poderíamos pensar, em princípio, que uma parte importante da sociedade brasileira reconhece o assédio a crianças como crime e o desejo sexual por crianças como um distúrbio. São dois discursos que são arrolados ao mesmo tempo e, normalmente, confundem-se. Pedofilia, contudo, não é crime na legislação brasileira; é uma classificação relativamente recente da psiquiatria, trata-se de um chamado "transtorno de sexualidade" pelo Catálogo Internacional de Doenças (CID), para o qual se sugere tratamento e acompanhamento de psicólogos e psiquiatras. Sentir desejo por crianças não faria do sujeito um criminoso, o que ocorre apenas quando ele de fato abusa fisicamente delas, ou as alicia para a pornografia. O assédio a menores de 14 anos é crime no Brasil desde 2009,[36] chama-se estupro de vulnerável e inclui abusos diversos.

36. A legislação brasileira sobre o estupro será discutida mais adiante. Destacamos que a tipificação "estupro de vulnerável" foi trazida pela lei de 2009. Antes disso, contudo, as chamadas "conjunções carnais" e "atentados violentos ao pudor" com menores de 14 anos eram encaradas de acordo com a categoria de "presunção de violência". Ou seja, mesmo sem alguma prova de coação ou violência, havia a presunção de que foi empregada violência em qualquer relação entre adultos e menores de 14 anos, que fosse denunciada como estupro ou atentado violento ao pudor.

Além disso, é fato que existe, no Brasil, um acúmulo Legislativo na proteção de crianças e adolescentes, agregados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Nele, menores de 12 anos são considerados crianças, ao passo que as idades entre 12 e 18 anos são tidas como a adolescência. A noção de proteção, vulnerabilidade e direitos especiais é bastante difundida nesse documento, que também avalia a maturidade de cada faixa etária e sua condição especial de inserção no mundo dos adultos, como no mercado de trabalho, ou mesmo no cometimento de atos infracionais. Crianças, como estão em fase de aprendizado e formação e possuem, assim, maior vulnerabilidade, são excluídas das atividades profissionais, e as infrações cometidas são imputadas à família. Já adolescentes teriam condições especiais e controladas de inserção no mundo e responsabilidades dos adultos.

A legislação sobre estupro mais recente, que cria a tipificação de estupro de vulnerável, considera que toda e qualquer criança, entendida nessa legislação como pessoas menores de 14 anos, não possui maturidade para interagir sexualmente com adultos. Reconhece, então, que se trata de uma relação composta de distribuição desigual de poderes, na qual as crianças são vulneráveis às manipulações e investidas sexuais dos adultos. Qualquer contato sexual ou assédio de crianças, independentemente de ameaça ou força, é considerado, então, estupro de vulnerável.

A participante do programa ser uma criança foi o principal incômodo dos que reagiram inicialmente ao que estava sendo postado sobre o desejo sexual narrado publicamente por homens adultos. Ficou bem evidenciado, nessas reações, que existiam determinados personagens que estavam cometendo algo de muito errado. Um intitulado crime. O episódio todo era culpa de homens "pervertidos", "doentes", "nojentos". Homens que desejavam uma criança e tinham, assim, uma perversão em termos de desejo, da qual não poderiam falar publicamente, especialmente em um espaço virtualmente frequentado por crianças e pela própria participante do programa. Como já mencionado, o pai da menina, ao se referir ao episódio, chegou a dizer que esperava que a filha sofresse algum tipo de assédio dos fãs, mas nunca imaginou que ela fosse ser alvo de homens "tarados".

Nesse sentido, uma parte importante das mensagens veiculava a interpretação de que os algozes que cometiam esse crime eram pessoalmente problemáticos. A pedofilia transformou-se em desvio e doença recentemente, em conjunto com a construção de uma ideia de infância, vulnerabilidade e necessidade de proteção. A infância nem sempre existiu, no sentido do que ela significa simbolicamente hoje. Mas ao passo que a infância foi construída como um momento específico da constituição do sujeito que demandava, por sua vez, uma série de proteções, a entrada de crianças no mundo dos adultos foi sendo controlada (Ariès, 1981). Esse mundo dos adultos envolve também o mundo dos afetos eróticos e sexuais. A pedofilia, contudo, ganha força discursiva no século XIX, o desejo por crianças é delimitado como errado e personificado em sujeitos com sexualidade desviante e pervertida.

Mesmo os episódios de abuso e estupro, quando reconhecidos como tal, seja em relação a crianças, seja em relação a mulheres adultas, podem ser analisados do ponto de vista do desvio individual de determinados homens. Vigarello (1998), que reflete sobre o *status* do crime de estupro na França, afirma que o estupro passa a ser aventado como um crime contra a pessoa a partir do final do século XIX, assim também a figura do estuprador passa a ser delineada como um sujeito com problemas. Em determinado momento, os problemas aventados eram de ordem social; seriam, então, homens de contextos pouco urbanizados, sem escolaridade, com determinado perfil e raça. Em um momento posterior aos problemas de ordem social, foram agregadas a esse construto de um perfil suspeito noções de desvio de personalidade.

É curioso que, entre as reações ao ocorrido com a participante do programa, não houve incômodos reincidentes direcionados a homens adultos que disseram que esperariam alguns anos para poderem namorar com ela, ou de mulheres lésbicas que também a sexualizaram. Essas duas formas de demonstração de interesse erótico não ofenderam as pessoas do mesmo modo, houve alguns comentários, mas esse não parecia ser o cerne da percepção de que algo de errado estava sendo feito.

Quanto aos homens adultos que disseram que esperariam para namorar com a participante do programa, eles demonstravam um interesse erótico, mas falavam dele sem explicitar a potencial relação sexual envolvida no namoro e, além disso, diziam que esperariam alguns anos. Vislumbravam o potencial de manter relações com ela quando isso fosse socialmente permitido. Controlavam, assim, seu desejo. Além disso, por escreverem sobre o interesse de namorá-la, não foram acusados de assédio.

As mulheres lésbicas que sexualizaram a menina receberam críticas, mas isso também não mobilizou o discurso da mesma maneira. Em suma, as primeiras reações aos comentários faziam questão de delimitar o ocorrido como um desvio pessoal, tendo como alvo das acusações a figura de alguns homens que demonstravam seu interesse de forma sexualmente explícita. Nesse tipo de abordagem da questão, não pareceu figurar como um problema para a opinião pública o fato de que a participante do programa estava sendo assediada por mulheres ou mesmo por homens menos explícitos.

Ademais, passaram despercebidos os muitos e repetidos comentários sobre a beleza da menina, os conselhos de que ela deixasse o programa para virar modelo, ou que tudo ficaria bem se ela fosse eliminada, porque sairia do programa já com contratos com revistas ou agência de modelos. A participante do programa em questão venceu uma série de competidores para estar lá, entrou para perseguir um objetivo profissional ou, ao menos, para competir com pessoas devido a um talento que possui e de boa dose de dedicação. Parte do público, contudo, achou que o melhor elogio que poderia ser feito para essa menina é o de que ela era linda e de que seu futuro estava garantido por conta disso.

Isso significa que não geraram reação pública da mesma feita nem o reforço de determinado estereótipo de gênero associado à beleza que diminui, quando não deslegitima, os talentos da menina, nem a interpretação de que ela estava pronta para ocupar capas de revista e seguir a carreira de modelo, o que possivelmente a inseriria em contextos esteticamente eróticos.

Não se reagiu tampouco ao fato de que a menina era considerada bonita por determinadas características que perpetuam uma padronização estética altamente hierárquica, para a qual ser linda significa ser branca, magra, de cabelos loiros e olhos azuis. O repetido reforço de tal padrão e o encaixe perfeito de uma menina de 12 anos nesse mesmo padrão não pareceu ser material para reações abrangentes.

A participante do programa sofreu um ataque misógino de várias frentes, que, se tomarmos em conta todos os estereótipos de gênero aventados e, ainda, a admiração de uma estética que reforça um padrão de quem pode ser considerada linda, estendeu-se para o conjunto de mulheres. Um caso ideal e extremado de violência constitutiva da experiência com o feminino e com a sexualidade de mulheres e meninas gerou ofensa porque alguns homens "tarados", "maus", "pervertidos", "doentes" não dosaram sua demonstração de interesse erótico por uma criança.

Outro momento importante analiticamente, que muda o rumo das interpretações veiculadas sobre o fenômeno, foi resultado da astúcia das blogueiras feministas que transformaram acusações realizadas a um punhado de "tarados" em uma história pautada por mulheres e seus primeiros abusos, o que proporciona visibilidade para a perenidade desses abusos e para a cultura do estupro. Ao pedir que mulheres escrevessem sobre os abusos que sofreram, deram visibilidade para um traço cultural que faz com que o assédio a meninas seja muito frequente e que boa parte das mulheres tenha entrado em contato com a sua sexualidade a partir de interações abusivas.

Essa não foi a primeira tentativa de se discutir publicamente a cultura do estupro no Brasil. Para falar apenas de alguns exemplos dos últimos anos, as organizadoras do mesmo *blog* formularam em 2013 uma campanha chamada "chega de fiu-fiu",[37] que pedia que mulheres contassem os assédios sofridos em seu cotidiano, sejam adultas, sejam adolescentes, em ambientes públicos. Uma compilação dos resultados da análise de 7.762 relatos revelou que 83% das mulheres que voluntariamente participaram da pesquisa não gostam de ouvir cantadas e 81% delas deixaram de fazer algo ou frequentar determinados lugares por medo de sofrer assédio. Outros dados chamam atenção: 82% das mulheres afirmaram que homens já tentaram "agarrá-las" na "balada" e 85% delas denunciaram que já sofreram com toques desagradáveis, conhecidos como "passar a mão".[38]

37. Consultar: <http://goo.gl/vqmZ0x>.
38. Outros resultados podem ser consultados aqui: <http://goo.gl/4Ta8RZ>.

Outro episódio recente que gerou algum debate público foi o da apresentadora Nicole Bahls, que, a trabalho no programa "Pânico na TV", foi cobrir o lançamento do livro do escritor e diretor teatral Gerald Thomas. No momento da entrevista, o diretor colocou sua mão por debaixo do vestido da apresentadora. Ela, visivelmente incomodada, defendeu-se e tentou tirar a mão dele, que insistia em tocá-la. O diretor também tocou nos outros participantes da entrevista, mais rapidamente, contudo, e de forma menos invasiva. Curioso é que os outros participantes, um homem e um homem travestido de mulher, disseram rapidamente um sonoro "não", enquanto Nicole pareceu mais tensa e acuada. O programa abordou o ocorrido interpretando-o como uma grande brincadeira e a reação da mídia foi compreendida como fruto de um entendimento equivocado, ou até consequência de "caretice".[39]

Houve, contudo, críticas mais densas ao ocorrido, especialmente ao modo como a mídia estava discutindo o que aconteceu com a modelo e, ainda, sobre o conteúdo das opiniões veiculadas. A cultura do estupro foi trazida para o debate[40] não somente como forma de ler o que aconteceu, mas especialmente ao se referir às defesas que foram feitas à ação do diretor, as quais foram massivamente elaboradas com base em acusações sobre as roupas e postura da apresentadora. Em uma análise sobre as opiniões veiculadas nesse episódio, Rost e Vieira (2015) sublinharam a crença de que o fato de a apresentadora se vestir de maneira tida como provocativa e ter seu corpo objetificado com frequência fazia com que qualquer investida sobre seu corpo fosse parte de uma interação consentida. Algumas pessoas criticaram a falta de denúncia formal feita por ela e como isso seria uma prova da não seriedade do caso. De fato, depois do ocorrido, a apresentadora disse que não faria uma denúncia, já que o episódio fazia parte do que poderia acontecer no programa, disse ainda que precisava aprender a separar a pessoa da personagem. Podemos interpretar que com isso dizia que sua personagem foi feita para receber abusos.

Em maio de 2016, um caso de estupro coletivo novamente mobilizou agendas e evidenciou as facetas perversas da cultura do estupro. Uma menina de 16 anos foi violentada por 33 homens. O estupro foi filmado, fotografado e divulgado nas redes sociais. Os primeiros perfis a divulgarem as imagens adotavam um tom jocoso, humilhando a vítima com xingamentos ou fazendo piadas sobre as violações. As imagens viralizaram na internet e uma parte do público solidarizou-se. Várias denúncias foram feitas ao Ministério Público. A primeira delegacia responsabilizada pela investigação era especializada em crimes cibernéticos, posto que a própria divulgação de imagens como essas é um crime.

A menina, depois de denúncias realizadas por terceiros, foi até à delegacia prestar depoimento. Lá, o delegado a constrangeu, perguntando se ela havia bebido,

39. Disponível em: <https://goo.gl/2zv7qT>.
40. Disponível em: <http://goo.gl/BhjMvk>.

se era comum que praticasse sexo nessas circunstâncias, se era usuária de drogas e se, de fato, seria possível provar que um estupro havia ocorrido. Ao fazer isso, ao lado de outros dois homens, em uma sala de vidro que deixava a vista livre para qualquer pessoa que passasse pelos corredores, expôs novamente as imagens no intuito de averiguar as circunstâncias do ocorrido. O delegado foi afastado do caso depois de ampla divulgação, inclusive de uma entrevista feita com a vítima pelo programa Fantástico, da Rede Globo. Além disso, a Delegacia da Criança e do Adolescente (e uma delegada mulher) assumiu o caso.

As imagens deixavam evidenciados machucados e sangue; após o ocorrido, a menina teve uma hemorragia e uma ruptura da bexiga. Apesar disso, o laudo pericial não foi conclusivo quanto ao estupro, ao que parece, o tempo de mais de cinco dias para a realização do exame de corpo delito dificultou a análise. As reações ao caso na internet foram também polarizadas entre: ou indignação com o estupro, ou com a versão da vítima. Ela recebeu ameaças de morte de um público muito maior do que o dos agressores, foi chamada de mentirosa e questionada acerca de seu comportamento moralmente inadequado, que explicaria e justificaria o ocorrido.

Na entrevista dada ao Fantástico, a vítima relatou a dificuldade que teve ao lidar com a polícia e com os questionamentos acerca de sua conduta que pretendiam demonstrar que ela merecia o que havia acontecido. Disse ainda que compreendia as razões pelas quais outras mulheres não denunciavam e assumiu que ela mesma, por vergonha e medo, não teve coragem de fazer a denúncia logo depois do ocorrido. Sentia muita indignação por ser questionada sobre uma violência que estava filmada, não compreendia como alguém poderia negar isso. A apresentadora, ao final da entrevista, perguntou ainda o que ela desejava que ocorresse com esses homens, a resposta foi: "o que eu desejo, sinceramente, é uma filha mulher". Talvez desejasse que uma filha gerasse empatia em relação ao que é ser mulher e o que é estar sujeita a isso, não pareceu esperançosa que essa empatia pudesse ocorrer em relação a ela, contudo.

A cultura do estupro é um tema persistente na pauta de feministas e estudiosas do gênero (Herman, 1984; Machado, 1999). Trata-se, em termos gerais, do compartilhamento de valores e crenças sobre os papéis de gênero e sobre as interações sexuais que não só permitem, mas estruturam, relações desiguais nas quais o interesse sexual ativo deve conquistar e submeter o objeto de desejo. O que massivamente configura-se na fórmula: homens possuem desejo sexual e precisam realizá-lo, conquistando ou subjugando seu objeto de desejo, que são as mulheres.

Essa é a fórmula geral e é como hegemonicamente as relações de poder estabelecem-se na prática. Contudo, tendo em conta que as relações hierárquicas de gênero não são necessariamente vividas em corpos de homens e mulheres adultos/as cisgênero e heterossexuais, essa relação reproduz-se com outros atores. Nas histórias

contadas sobre abusos, por exemplo, nota-se que o polo ativo pode ser ocupado por mulheres adultas heterossexuais ou lésbicas e o objeto de desejo pode ser uma criança, mais frequentemente meninas, mas também meninos.

Dentro dessa estruturação do erótico, existe uma compreensão compartilhada de que as buscas do polo ativo podem ser, por vezes, insistentes, e o limite entre adequado e inadequado na insistência e na coação do objeto de desejo é muito maleável narrativamente. O que faz com que determinados assédios, sentidos e até denunciados como tais, sejam desacreditados, pois são consideradas relações sexuais ou eróticas comuns. A própria resistência do objeto de desejo é vista como parte da interação sexual normal. Outra forma de compreender tais interações é acusar o objeto de desejo de uma provocação exagerada, tanto a postura de sedução, como a falta de cuidado em esconder o corpo seriam motivos para que o polo ativo sentisse desejo e, com ele, uma necessidade incorrigível de "aliviá-lo", animalizando, assim, homens que simbolicamente ocupam esse polo ativo.

Tal noção de que existe uma cultura sexual e erótica que instiga o abuso e o estupro, justificando suas ocorrências e colocando em dúvida as vítimas, orienta a escrita desta seção. É a partir de tal chave analítica que podemos sair de uma discussão puramente acusatória e personalizada do abuso e do estupro, que ocorreria pela ação isolada de determinados "homens maus" ou "homens doentes", ou ainda homens bons que experimentaram um momento de "descontrole", ou que julgaram mal os sinais recebidos; e galgar passos para refletir sobre o universo simbólico por trás do abuso sexual recorrente e historicamente persistente de crianças, meninas e mulheres.

4.1 O discurso erótico que cria objetos

O corpo feminino é, ao menos a partir do século XVIII, veiculado como objeto do desejo erótico. Loponte (2002), ao estudar as relações entre artes visuais e poder, conclui que parte importante das pinturas e esculturas clássicas da arte ocidental tem no corpo feminino o principal recurso estético para abordar a beleza e o desejo. Não se trata, contudo, de um desejo das mulheres pintadas nos quadros, mas sim de um corpo exposto e passivo ao olhar e desejo do outro.

Contemporaneamente, corpos de mulheres são utilizados como referência estética para vender produtos em propagandas, veicular ideais de beleza em capas de revista, adornar programas de auditório, entre outros. Além da representação imagética, corpos femininos são também tema de músicas e de histórias televisivas e cinematográficas. Todo esse contexto discursivo cria e perpetua um imaginário do corpo feminino como o território do desejo. Formula-se, assim, o que se convencionou chamar de pedagogia do desejo (Loponte, 2002).

O corpo feminino não é só apresentado e midiatizado como objeto contemplativo de desejo, ou mesmo sexualizado em termos do que seria o padrão

único do desejo. Essa estética do feminino é composta por hierarquias raciais, etárias e de tipos de corpos. O corpo das mulheres negras, por exemplo, insere-se no imaginário de forma distinta do corpo de mulheres brancas, as mulheres negras são constantemente hipersexualizadas (Souza, 2008). Os corpos das mulheres são utilizados esteticamente, ainda, para representar o grotesco; corpos de mulheres que fogem muito ao padrão estético são frequentemente divulgados na arte e na mídia *mainstream* nesse lugar (Prins e Meijer, 2002).

Ou seja, o corpo feminino é frequentemente representado em discurso, inclusive por meio de um discurso estético, como objeto. Poderíamos dizer, nesse sentido, que o corpo feminino é compreendido como território de investidas do desejo. Não se trata apenas dos corpos que compõem ou se aproximam do padrão, existe sim uma especialização hierárquica da objetificação do corpo feminino. Claro que essa é uma visão parcial dos discursos sobre sexualidade e desejo. Existiram e existem discursos sobre corpo e desejo dissidentes. Quando trazemos aqui a clássica objetificação do corpo feminino é para apontar insistências de determinado universo simbólico no qual o desejo erótico é formulado (Loponte, 2002).

Essa construção estético-erótica generificada também afeta crianças, mais frequentemente meninas, mas também meninos. Felipe (2006) aponta para os paradoxos de uma sociedade contemporânea preocupada em criar leis e recursos para proteger a condição vulnerável de crianças nas interações sexuais com adultos, mas que se utiliza de corpos infantis, especialmente infanto-juvenis, como recurso estético e erótico.

Para a autora, o corpo infanto-juvenil é apresentado como objeto erótico, veiculado sem restrições em propagandas, revistas e televisão. A participante do programa Master Chef Júnior é um exemplo. A sugestão dos usuários do Twitter para que ela seguisse carreira de modelo e ocupasse, assim, capas de revista que possivelmente a retratariam de forma esteticamente erótica embasa-se em que tipo de mulher ocupa capas de revista e passarelas. A média de idade sugerida para o início da carreira de modelo, por exemplo, é de 13 e 14 anos.[41]

Mas, para Felipe (2006), existe ainda uma veiculação do corpo infanto-juvenil que vai além do erótico, sendo explicitamente sexualizado. Uma versão desse fenômeno são músicas produzidas por distintos estilos que têm como fonte de inspiração principal meninas "novinhas". Outra, mais exacerbada, revela-se na constituição recente de uma nova cultura pornográfica da pedofilia, que cresce e se especializa cada vez mais. O Brasil é o quarto produtor mundial de pornografia, e a pornografia com crianças é um nicho importante desse mercado. Não se trata de uma exclusividade brasileira,

41. Disponível em: <goo.gl/F6rXxF>.

os lucros com pornografia infantil em 2002 chegaram a 5 milhões de dólares nos Estados Unidos e a 3 milhões de euros na Europa (Felipe, 2006).

O argumento trazido aqui não é de que crianças e adolescentes estão sendo sexualizados, ou instigados à sexualidade pela mídia. Inclusive porque não estamos discutindo relacionamentos eróticos, ou mesmo sexuais, entre crianças e adolescentes. Não estamos, assim, discutindo a sexualidade infanto-juvenil, mas sim o imaginário erótico construído em cima dos corpos de crianças e adolescentes que os transformam também em objeto de desejo.

4.2 O abuso constante e naturalizado às mulheres e às crianças

Partimos da afirmação já bem pontuada em estudos sobre a cultura do estupro de que existe um universo simbólico que explica e justifica a frequente ocorrência de estupros e abusos a mulheres e crianças. Apresentamos, nesse momento, dados sobre a abrangência desse fenômeno no Brasil, dimensionando sua gravidade.

Estima-se que: "a cada ano, no mínimo 527 mil pessoas são estupradas no Brasil. Desses casos, apenas 10% chegam ao conhecimento da polícia." (Cerqueira *et al.*, 2014, p. 5). A partir dos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Sinan/Datasus) de 2011, estima-se que 88,5% das vítimas de estupro são do sexo feminino e 51% dos casos ocorrem com pessoas de cor preta ou parda. De todos os estupros que chegam à rede de saúde, 70% vitimam crianças e adolescentes. Além disso, do número total de pessoas vitimadas, mais da metade possuíam menos de 13 anos (Cerqueira *et al.*, 2014).

Ainda de acordo com os dados trabalhados por Cerqueira (2014), entre as crianças estupradas, 81,2% eram meninas e 18,2% meninos. O estupro de meninos tem sido invisibilizado no debate público, apesar de ser consideravelmente recorrente – a campanha #primeiroassédio voltou a chamar atenção para tais abusos. Já quando se trata de adolescentes e mulheres adultas, o fenômeno afeta quase exclusivamente pessoas do sexo feminino. Entre vítimas adolescentes, 93,6% são meninas; já entre adultos, 97,5% são mulheres.

Entre agressores, destaca-se que 15% dos estupros foram cometidos por mais de um agressor. A maioria dos algozes é do sexo masculino: 96,6% no caso de estupros contra adolescentes e adultos e 92,5% no caso de crianças. O maior número de mulheres na figura de agressoras se dá no caso de estupros de crianças, 1,8%. Nesse tipo de estupro, ainda, 1,3% dos casos foi cometido por pessoas de ambos os sexos e a informação era desconhecida em 4,4% dos casos.

Quando o estupro é de crianças, 32,2% dos casos foram praticados por amigos e conhecidos, 12,3% por padrastos, 11,8% pelos próprios pais e 12,6%

por desconhecidos. No caso de adolescentes, 37,8% foram praticados por desconhecidos, 28% por amigos e conhecidos, 8,4% por padrastos, 8,2% por namorados e 5,3% por pais. Quando se trata de adultos, 60,5% foram cometidos por desconhecidos, 15,4% por amigos e conhecidos, 9,3% por cônjuges e 4,3% por ex-cônjuges (Cerqueira *et al.*, 2014).

Apesar de o Sinan ser a mais antiga e completa fonte de dados existente sobre os estupros, é necessário ter muito cuidado ao utilizá-la. Isso porque se trata de casos que tiveram consequências físicas que fizeram com que a vítima procurasse o hospital. No caso de abusos domésticos, as dinâmicas de violência podem estabelecer-se de maneiras diversas, envolvendo ou não agressões diretas. Além disso, a procura pelo hospital por profilaxia em relação a doenças e/ou gravidez pode ser maior no caso de agressores desconhecidos. De maneira geral, estima-se que todos os bancos de dados existentes sobre estupro sejam limitados e que os casos sejam mais recorrentes do que se possa mensurar.

Os dados situam bem a movimentação em torno da *hashtag* #primeiroassédio. Existe uma grande concentração de vítimas de estupros que são crianças e adolescentes. Outro dado que coaduna com esse é a procura pelo serviço de aborto legal, 36% de todos os abortos legais realizados foram de adolescentes vítimas de estupro (Anis, 2015).

Se formos falar de outros abusos, a abrangência dos dados é ainda mais complexa. De acordo com a campanha "chega de fiu-fiu" – que, como já mencionado, pediu que mulheres contassem suas experiências de abuso – estima-se que, das mulheres que voluntariamente participaram da enquete, 99,6% já sofreram algum tipo de assédio, sendo que 98% já sofreram assédio na rua; 64% no transporte público, 33% no trabalho, 77% na "balada" e 80% em lugares públicos. Parece acertado dizer que todas as mulheres, independentemente de raça/cor, idade, peso e estética corporal, sofreram ou vão sofrer assédio.[42] Além disso, eles começam cedo, destacamos, novamente, que a idade média das mulheres que denunciaram com a *hashtag* #primeiroassédio os primeiros abusos que lembraram ter sofrido é de 9,5 anos.

Temos alguns dados também sobre a naturalização do abuso e sobre o entendimento de que as vítimas fazem algo para causá-los, o que é, vale sublinhar, a concretização da cultura do estupro. Uma pesquisa sobre percepção da população sobre a violência contra a mulher, revelou que 58,5% dos brasileiros concordam total ou parcialmente com a afirmação de que "se as mulheres soubessem como se comportar, haveria menos estupros" (Ipea, 2014).

42. Uma das produções da campanha, em formato de vídeo, foi bastante compartilhada e resumiu bem esse tema. Disponível em: <https://goo.gl/PTXFVK>.

4.3 Os sentimentos

A campanha #primeiroassédio mudou o foco narrativo do que estava ocorrendo: além de deixar evidente a perenidade dos casos de assédio e abuso a meninas, fez com que a voz dos sujeitos que sofreram abuso fosse visibilizada. Nesse momento, não se tratava mais de uma discussão externa sobre o que os adultos pensavam acerca do ocorrido com uma participante do programa Master Chef Júnior, ou sobre o que o pai dela tinha a declarar, ou mesmo como a emissora decidiu abordar o caso, tratava-se sim de como era para as mulheres terem sido formadas enquanto mulheres em um espaço no qual os assédios são uma constante.

Recorrente nas narrativas dessas mulheres, especialmente aquelas mais longas, eram sentimentos de nojo, medo e culpa. Machado (1999), em um trabalho importante na antropologia brasileira sobre o estupro, interpreta, a partir da fala de mulheres que sofreram estupro e homens que praticaram o estupro, que o corpo maculado pelo abuso é sempre o feminino (ou o que foi abusado). Estratégias de purificação são citadas por mulheres, como o banho, a limpeza recorrente dos locais encostados, machucados e invadidos, a impressão de que é necessário livrar-se de um cheiro que parece permanecer no corpo. O nojo relaciona-se com o ato e com o algoz, mas a invasão causada deixa marcas no corpo de quem sofreu o abuso.

Machado (1999) também aponta para o dilema envolvendo a culpa. Mesmo quando o ato tem uso de força física e alguma resistência, são comuns sentimentos difusos envolvendo a própria vestimenta, o comportamento no dia, as falhas em prezar pela própria segurança, a dúvida sobre se ocorreu algum tipo de sedução. Herman (1984) afirma que uma faceta da cultura do estupro é que as vítimas acabam por sentir culpa e são elas também que precisam lidar simbolicamente com o discurso que deslegitima a interação sexual forçada tendo em vista o comportamento da vítima.

Silva (2012) ouviu mulheres violadas que foram em busca de um tratamento psicológico após o ocorrido. Nas narrativas das mulheres que conheceu, notou que o passar cronológico do tempo não é necessariamente vital e suficiente para que uma experiência como essa seja superada. As consequências biográficas que envolvem viver com um corpo invadido, machucado, manejado como se objeto fosse, são muitas, em alguns casos se apresentam com doenças frequentes, como infecções urinárias, ou ainda com desmaios, vômitos e dores de cabeça insuperáveis, isso mesmo depois de se passarem mais de 15 ou 20 anos do ocorrido. É como se o corpo estivesse ainda guardando a presença de outro, não raro, as mulheres deixam de se reconhecer no espelho. Além disso, pode-se perder a coragem de levar a frente projetos pessoais, deixando de lado a autonomia decisória sobre a própria vida e o engajamento em relacionamentos afetivos.

O autor também observou a dimensão que o sentimento de culpa toma na vida das mulheres entrevistadas. O episódio é revivido muitas vezes, as mulheres pensam de

forma obsessiva sobre o que poderia ter sido feito para evitar o ocorrido, além disso, adotam estratégias de modificação corporal e estética, na tentativa de deixar de ser objeto de desejo e se proteger de novos ataques. As vítimas sofrem com a ideia de que foram elas as responsáveis ou, ao menos, que poderiam ter evitado. Ainda sentem medo de tornar público o ocorrido, pois imaginam o tipo de julgamento e a falta de acolhimento com o que viveram, tanto das autoridades, como de conhecidos, familiares e companheiros. Sabem, em alguma medida, que dificilmente poderão contar com a empatia e compreensão, conhecem o discurso público sobre estupros, elas mesmas sofrem com as dúvidas e culpas incutidas por tal discurso.

Machado (1999) reflete sobre a maleabilidade discursiva do sexo forçado, que pode ser considerado um estupro, a depender de um conjunto de fatos, tanto no que diz respeito ao nível da resistência e da violência aplicada, como do comportamento feminino e de suas relações familiares. Contudo, uma parte dos sexos forçados é tida como uma relação sexual comum. Isso porque, em sua perspectiva, o imaginário erótico ocidental estipula que existem objetos a serem conquistados por quem sente desejo. A conquista envolve determinado nível de insistência e uso da força e é esperado que o objeto de desejo resista. Alguma resistência, inclusive, é tida como parte das estratégias de sedução comuns à interação sexual.

Nesse sentido, Machado (1999) entende que o "não" de mulheres, e poderíamos dizer também de meninas e meninos que seriam objeto do desejo de um polo ativo, nunca é compreendido como um não de fato. Em sua análise do discurso dos abusadores, é comum que eles afirmem que as mulheres, na verdade, queriam a relação também, e que isso estava evidenciado na sua postura, mesmo quando disseram que não queriam. Uma resistência muito incisiva é esperada para que o estupro se configure como tal e, da parte dos sentimentos presentes no discurso de mulheres estupradas, existe ainda uma culpa por não ter resistido o suficiente.

Ainda para a autora, no discurso dos estupradores, a culpa não é aventada em relação à dor ou ao mal imputado às mulheres, ou ao menos não com a mesma frequência. Existe uma dificuldade, ou negação concreta, de estabelecer empatia com os sentimentos relatados pelas mulheres vítimas. Para a autora, isso se deve ao fato de que elas não são tratadas como sujeito da relação erótica. As estratégias de reparação, não raro, são narrativas, os entrevistados faziam esforços para limpar a mácula social de terem sido julgados como estupradores pelos seus pares, tentando provar que não houve um estupro, ou justificando o ocorrido com a afirmação de que se encontravam em uma situação de descontrole do desejo e das ações, por estarem vivendo uma situação difícil.

Em um estudo americano da área de psicologia social, observou-se que parte importante dos homens universitários assume que já utilizou de força para obter relações sexuais, mas são poucos os que afirmam terem cometido estupro.

Novamente, a ideia de violência divide essas duas perspectivas. Os níveis de força e resistência serviriam para distinguir as interpretações sobre os sexos forçados assumidos nos discursos dos homens (Edwards *et al.*, 2014).

Uma das consequências mais evidentes desse modelo é a naturalização de casos de abuso, além do medo incutido em meninas e mulheres de que abusos sempre podem ocorrer e que é necessário tomar determinadas cautelas para não ser vítima de estupro. Existe uma dimensão numérica dessa consequência: a Pesquisa Nacional de Vitimização, estatisticamente representativa de toda a população brasileira, revela que mulheres se sentem menos seguras do que homens, tanto ao andar na rua, como estando em casa. Além disso, 52,4% das mulheres sentem medo de ser vítima de agressão sexual e 43% dos jovens dizem sentir esse medo (Brasil, 2013).

4.4 A resposta normativa do Estado brasileiro

No Brasil, as diferentes legislações sobre o estupro vigentes ao longo dos anos incorporaram os discursos mais recorrentes em cada época. A primeira lei a tipificar o estupro foi o Código Penal do Império, que vigorou entre 1831 e 1891. Nele, o estupro era julgado a partir da "honestidade da mulher violada", havia uma relativização do crime quando a mulher fosse prostituta e o perdão ao violador caso ele se casasse com a vítima. Além disso, o estupro precisava causar dor ou ter alguma consequência física aparente para a mulher (Cajal e Lima, [s.d.]).

O Código Penal da República, que vigorou até 1940, cunhou a diferença entre crime de estupro e atentado violento ao pudor; o estupro ocorreria quando houvesse conjunção carnal, compreendida como a penetração do pênis de um homem na vagina de uma mulher ou menina. Ou seja, não existiria possibilidade de homens serem estuprados, e práticas sexuais sem penetração vaginal não eram tidas como estupro. O crime deixou, naquele momento, de ser condicionado à honestidade da mulher, mas continuou relativizado caso a vítima fosse uma "mulher pública" ou prostituta (Cajal e Lima, [s.d.]).

O Código Penal de 1940 é o último aprovado e ainda está vigente no Brasil. Nadai (2012) faz um apanhado do que se refletiu sobre esse código. Em sua análise, dialoga com Rolim ao entender que o crime, na perspectiva desse período, passa a ser tratado como uma anormalidade social e individual, e determinados sujeitos são compreendidos como potenciais criminosos. O estupro, ainda entendido como conjunção carnal, assim como o atentado violento ao pudor, foi categorizado como crime contra os costumes. Ao analisar o Dicionário de Direito Penal de 1974, a autora relata que a categoria "costumes" é conceituada como o que é adequado na conduta sexual em termos de pudor público. Naquele momento, a relativização do crime contra prostitutas caiu, mas permaneceu a ideia de que para o estupro ou o atentando violento ao pudor concretizarem-se era necessário que existisse violência ou grave ameaça.

A Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, reconfigurou o entendimento do estupro. Nela compreendeu-se que o crime é praticado contra a pessoa e não contra os costumes, e a ideia de atentado violento ao pudor foi eliminada. Toda interação forçada (que se dê por meio de violência ou grave ameaça) em termos de sexo foi categorizada como estupro, não havendo gradações de penas quanto aos chamados "atos libidinosos", que substituíram o atentado violento ao pudor. Além disso, é criada a categoria de "estupro de vulnerável". No código anterior, entendia-se que estupro ou atentado violento ao pudor praticados contra menores de 14 anos, ou pessoas com distúrbios cognitivos, continha "presunção de violência", mesmo sem o emprego de violência observável; presumia-se que a condição vulnerável da vítima indicava violência. Com a legislação de 2009, contudo, a presunção de violência caiu e o critério de idade foi estabelecido como suficiente para considerar estupro toda interação sexual com crianças.

Há uma crítica de caráter tecnicista bastante forte a essa legislação. Cajal e Lima resumem essa crítica afirmando que o legislador, ao não ter estabelecido uma gradação de gravidades entre estupro e atos libidinosos e uma diferenciação entre as penas previstas, teria sido descuidado em termos da aplicação prática da lei. Citando autores do direito, como Delmanto (2010), chamam esse paralelo entre estupro e ato libidinoso de "absurdo jurídico", que tem sido corrigido pelos juízes de duas formas principais: desclassificando os atos libidinosos da categoria de delito e considerando-os uma contravenção penal ou considerando-os fato atípico. Na perspectiva de Cajal e Lima, a falta de habilidade técnica do legislador fez com que, no lugar de se dar importância para os atos libidinosos, os juízes passassem a descaracterizar diversos crimes contra a dignidade sexual.

Existe uma proposta de um novo Código Penal, que tramita atualmente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. O primeiro Anteprojeto do Código trazia pautas como a flexibilização do aborto, a descriminalização do uso de drogas cultivadas pelo usuário, entre outras. Ao passar por uma Comissão especial no Senado, o código não só perdeu pautas progressistas, como recrudesceu em outras, o que tem assustado alguns juristas.[43] No que tange ao crime de estupro,[44] o termo conjunção carnal seria substituído por sexo vaginal, oral e anal para definir o estupro. A necessidade de violência e grave ameaça continua. Criam-se ainda outras categorias de ofensas sexuais e atribui-se gradação penal para puni-las. É criada a categoria de crimes sexuais contra vulneráveis, o estupro de vulnerável continua, mas a idade diminui para 12 anos e ele se especifica como sexo anal, oral e vaginal. A idade de 12 anos também está estabelecida para considerar outros atos sexuais, independentes da violência ou ameaça, como crimes sexuais contra vulneráveis.

43. Disponível em: <http://goo.gl/3WTHjG>.
44. Disponível em: <http://goo.gl/mZ90Zq>.

Notamos o incômodo de parte importante dos juristas com o entendimento da legislação de 2009 de que abusos são atentados graves e paralelos ao estupro e uma intenção de corrigir essa ideia na própria lei. Ademais, a permanência da necessidade de que se comprove violência e grave ameaça é um indicativo do tipo de vítima e algoz que se espera para que interações sexuais indesejadas sejam consideradas crimes sexuais. Para Nadai (2012), a necessidade de violência, especialmente contida em argumentações de juristas em dicionários de direito penal, reforça a constante suspeita da vítima, que precisa provar a violência e ameaça grave, não bastando a afirmação de que o sexo ou ato tenha sido contra a sua vontade. A diminuição da idade dos crimes contra vulneráveis proposta pelo novo código também indica uma percepção de que meninas e meninos entre 13 e 14 anos já estariam disponíveis para relações sexuais e outras interações eróticas com adultos e isso se transforma em crime apenas com a prova de violência e grave ameaça.

Estudos sobre a prática investigativa da polícia e sobre o julgamento de crimes de estupro revelam que muitos discursos são aventados no momento de categorizar um ato sexual como estupro e interpretar a lei. De acordo com Colouris (2004), o alto arquivamento dos casos de estupro relaciona-se com a dificuldade de gerar e interpretar as provas como cabais. Conclui ainda que os estupros julgados atendem a determinado perfil de algoz, homens desconhecidos e que haviam praticado outros delitos. Existe um perfil de homens para os quais as consequências legais previstas não são aplicadas e, nesses casos, a palavra da vítima tende a ser ainda mais desacreditada. Seriam os classificados como "pais de família" ou "trabalhadores".

Nadai (2012) nota, em sua leitura dos boletins de ocorrência e inquéritos policiais, que são as violações perpetradas por desconhecidos que merecem uma atenção mais investigativa e o uso de palavras incisivas, como: "sexo forçado com uso de violência". Na própria escrita das peças, algumas palavras são destacadas em maiúsculo, como "Desconhecido". Fatos ocorridos dentro da dinâmica familiar tendem a ser descritos com outra tonalidade, com frases do tipo: "a vítima alega"; ou com o uso frequente de aspas. As narrativas de uma e outra ocorrência são distintas e os abusos mais comuns, perpetrados em casa e por conhecidos, são os que mais merecem desconfiança da palavra da vítima. Debert *et al.* (2008), em estudo já clássico e iniciado por Corrêa (1981), notam que mesmo na ocorrência de homicídio de mulheres existe uma desconfiança sobre a culpa da vítima; em tribunais de júri é comum que as mulheres mortas sejam investigadas em sua conduta para definir qual a pena justa dos assassinos.[45]

45. A lei de feminicídio já citada neste periódico vem em conjunto com um protocolo de investigação, que tem como objetivo trazer uma "lente de gênero" para o julgamento desses casos e interromper a perpetração do hábito de julgar o comportamento das mulheres para minimizar o crime.

Todos os tópicos discutidos articulam-se para explicar o fenômeno que tem sido chamado de "cultura do estupro". Em suma, nosso argumento é de que existe determinado imaginário erótico compartilhado que influencia as relações estabelecidas e o próprio desejo. Trata-se de uma estética e de uma pedagogia do desejo. Dentro desse imaginário, há uma maleabilidade na categorização dos sexos forçados, assim como do que seria uma interação baseada em flerte mútuo, ou humilhação e abuso.

As reações públicas a episódios de abuso e estupro tendem a questionar o fato e investir em escrutínios intermináveis sobre a moralidade adequada da vítima, como essa provocou o ocorrido, ou não cuidou o suficiente para que o polo desejante pudesse ser contido em algum de seus deslizes ou exageros. A culpa e o medo, por sua vez, são tópicos frequentes tanto na narrativa das vítimas, como na constituição subjetiva de mulheres, passam a embasar e limitar boa parte dos engajamentos dessas com os espaços, pessoas e projetos pessoais.

As relações sexuais forçadas são entendidas como crimes, ou mesmo comportamento social inadequado, dependendo da violência aplicada, da reação ocorrida no momento, da idade da vítima, do corpo da vítima, sua vestimenta, relações familiares e comportamento. A própria ideia de consenso é maleável discursivamente para descaracterizar interações desiguais e forçadas. Ademais, a gravidade dos casos costuma ser mais valorizada para um tipo de algoz: os homens desconhecidos e com determinado comportamento sexual tido como desviante, que articulam ainda um construto discriminatório acerca do "perfil suspeito", racialmente marcado. Essa perspectiva diverge do fato concreto de que a maior parte dos dados sobre interações forçadas são cometidas por conhecidos ou familiares, especialmente no caso de crianças.

Apesar dos casos nos quais a violência é explícita gerarem alguma simpatia pelas mulheres vítimas, ela também é maleável enquanto prova e não, necessariamente, faz com que se sinta empatia pelo sofrimento das vítimas. O caso de uma menina de 16 anos violada e machucada por 33 homens, filmada, fotografada e exposta na internet não gerou comoção de todos, pelo contrário, agenciou discursos que culpabilizavam a vítima em relação ao que ela vestia, com quem se relacionava e se estava ou não alcoolizada ou drogada.

Nada parece ser prova suficiente para garantir que um estupro seja compreendido como um estupro. Vítimas não merecem empatia enquanto sujeitos em quase nenhum caso, se boa parte dos agressores são familiares, nem as relações de parentalidade são garantidoras de respeito, segurança ou acolhimento. Se casos com provas de violência são questionados, nem a legislada violência necessariamente atribui significado ao estupro. É como se um número enorme de narrativas pudesse ser agenciado para ignorar crianças e mulheres quando dizem que não desejaram viver o que viveram. É possível pensar que existe uma resistência articulada, mesmo que não de forma coesa e estratégica, para que se supere a cultura do estupro.

Ademais, parece haver um paradoxo na formulação estética do que é erótico e no que se consideram desvios da conduta sexual "normal". Ao passo que é aceito e naturalizado que meninas no início da adolescência ocupem capas de revista, espaços midiáticos e que seu corpo venda produtos e venda também um ideal estético, reforça-se a ideia de que apenas pessoas com desvios de conduta sexual podem sentir desejo por crianças. Existe ainda uma resistência enorme ao se debater tais estereótipos que criam determinada estética do desejo e tentativas de questionar isso são amplamente deslegitimadas em espaço virtual e televisivo.

Por fim, a cultura do estupro não é uma novidade para a discussão dos estudos de gênero e para a política das mulheres. Existem anos de produção de dados e teorias explicativas para dar conta desse fenômeno. Contudo, a persistência dos casos e a falta de um debate público ampliado, que gere consequências em termos de políticas públicas, ainda faz com que seja fundamental produzir sobre, discutir e pautar o debate público nesse tema.

Entendemos, ainda, que esse é um momento fundamental para retrabalhar a cultura do estupro, dado que, como foi descrito neste periódico, passamos por um período de instabilidade política e recrudescimento ideológico do Estado. Observamos, em episódios recentes, que uma proposta de discutir relações desiguais de gênero na escola pode ser acusada de "ideologia de gênero" no discurso político fundamentalista e ser cortada da pauta do Executivo. Vimos ainda a aprovação na Câmara de um projeto de lei que retira direitos de profilaxia de gravidez em casos de estupro; um presidente da Câmara que discursa publicamente em defesa desse projeto afirmando que as mulheres mentem ao dizerem que são estupradas, e que por isso é necessário que se tenham mais provas concretas do estupro antes de o Estado oferecer assistência.[46]

Ou seja, observamos que as políticas de gênero não precisam só lutar contra a manutenção dos altos números de casos de estupro e abuso de crianças, meninas e mulheres e de sua posterior culpabilização pelo Estado. Elas estão prestes a enfrentar a perda de direitos fundamentais das vítimas, os quais foram conquistados com muito esforço de articulação. Não sabemos ainda medir o custo do fortalecimento político de um discurso que afirma, sem restrições, que determinadas condutas não são abusivas e que as vítimas mentem sobre o que sofreram, mas é evidente que ele fortalece um imaginário já hegemônico. Algo talvez até mais perigoso em termos de manutenção de hegemonias é a imposição de um modelo do que pode ou não ser discutido nas escolas sobre as relações de gênero, levando a crer que se espera que determinadas hierarquias (que, por sua vez, geram assédios) sejam mantidas e reforçadas entre as novas gerações. Talvez não seja exagero afirmar que os rumos recentes do Estado tenham como consequência o fortalecimento da velha conhecida cultura do estupro.

46. A antropóloga Débora Diniz reagiu de forma muito qualificada a essa fala. Consultar em: <http://goo.gl/ADYHlr>.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38. 1988.

ANDRADE, L. T.; DINIZ, A. M. A. A reorganização espacial dos homicídios no Brasil e a tese da interiorização. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 30, p. s171-s191, 2013.

ARIÈS, P. **A história social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Pesquisa Nacional de Vitimização**. Brasília: MJ/Senasp, 2013.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM, 2011. Disponível em: www.spm.gov.br

CAJAL, L. H.; LIMA, R. L. O paradoxo da evolução legislativa brasileira no combate à cultura do estupro. *In*: GT 11 – Gênero, desigualdades e cidadania, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/x2nvjo>.

CARLOS, J. Drug policy and incarceration in São Paulo, Brazil. **Briefing paper**. International Drug Policy Consortium, jun. 2015. Disponível em inglês e português em: <http://goo.gl/iuZATM>. Acesso em: 20 jan. 2016

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Infografía del femicídio**. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Cepal, Santiago/Chile, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/bgXEOo>.

CERQUEIRA, D.; COELHO, D.S.C. (Orgs.). **Estupro no Brasil**: uma radiografia segundo os dados da Saúde. Brasília: Ipea, 2014.

COHEN, S. **Folk Devils and Moral Panics**: the creation of mods and rockers. London: MacGibbon & Kee, 1972.

CORRÊA, M. **Os crimes da paixão**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

DEBERT, G. G.; LIMA, R. S.; FERREIRA, M. P. C. Violência, família e o Tribunal do Júri. *In:* DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F.; OLIVEIRA, M. B. (Orgs.). **Gênero, família e gerações**: Juizado Especial Criminal e Tribunal do Júri. Coleção Encontros. Campinas: Pagu, Unicamp, 2008.

DELMANTO, C.; DELMANTO, R. **Código penal comentado**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

EDWARDS, S. R. *et al*. Denying rape but endorsing forceful intercourse: exploring diferences among responders. **Violence and Gender**, v.1, n. 4, 2014.

FELIPE, J. Afinal, quem é o pedófilo? **Cadernos Pagu** (26), jan.-jun. 2006.

FONTANA, M. G. Z.; CESTARI, M. J. Cara de empregada doméstica: discursos sobre os corpos de mulheres negras no Brasil. **Revista Rua,** Edição Especial 20 anos, p. 167-185. Campinas, 2014.

GARCIA, L. *et al*. Avaliação do impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no Brasil, 2001-2011. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 22, n. 3, p. 383-394, 2013.

GIRARD-NUNES, C.; SILVA, P.-H. I. Entre o prescrito e o real: o papel da subjetividade na efetivação dos direitos das empregadas domésticas no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 3, p. 587-606. Brasília, 2013.

GUERREIRO; BRANCO. Dos pactos políticos à política dos pactos na saúde. **Ciência & Saúde coletiva** [online]. v.16, n.3, p. 1689-1698. 2011.

HERMAN, D. F. The Rape Culture. *In*: FREEMAN, J. (Ed.) Women: a feminist perspective. 3. ed. Mountain View, CA: Mayfield, 1984.

_____. **Sistema de indicadores de percepção social**: tolerância social à violência contra as mulheres. Brasília: Ipea, 2014.

LOPONTE, L. G. Sexualidades, artes visuais e poder: pedagogias visuais do feminino. **Estudos Feministas**, v. 2, 2002.

MACHADO, L. Z. Sexo, estupro e purificação. *In*: SUÁREZ, M. e BANDEIRA, L. (Orgs.). **Violência, gênero e crime no Distrito Federal**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

MENDONÇA, M.-L. M.; JORDÃO, J. V. P. Mídia e trabalho doméstico: quando a lei expõe desigualdades. **Revista Eptic**, v. 15, n. 3, 2013.

NADAI, L. **Descrever crimes, decifrar convenções narrativas**: uma etnografia entre documentos oficiais da Delegacia de Defesa da Mulher de Campinas em casos de estupro e atentado violento ao pudor. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2012.

PRINS, B.; MEIJER, I. C. Como os corpos se tornam matéria: entrevista com Judith Butler. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 155-167, jan. 2002.

ROST, M.; VIEIRA, M. S. Convenções de gênero e violência sexual: a cultura do estupro no ciberespaço. **Contemporânea/comunicação e cultura**, v.13, n. 2, maio-ago. 2015.

SANTOS, R. J. A construção das desigualdades: gênero, classe e raça/etnia nas representações sobre as trabalhadoras domésticas em discursos produzidos no período da votação da PEC 72/2013. Simpósio Internacional de Educação Sexual, 4., 2015, Maringá, Paraná. **Anais**... Maringá: UEM, 2015.

SILVA, G. S. Corpo e tempo na experiência de recomposição do cotidiano de mulheres em situação de violência sexual. *In*: RABELO, M.; SOUZA, I. M. A.; ALVES, P. C. (Orgs.). **Trajetórias, sensibilidades, materialidades:** experimentações com a fenomenologia. Salvador: EDUFBA, 2012.

SOUZA, Florentina. Gênero e "raça" na literatura brasileira. **Estudos de Literatura Brasileira Contemporânea**, n. 32, 2008.

STOLCKE, V. Sexo está para gênero assim como raça para etnicidade? **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 101-119, 1991.

TARINI, A.-M. F. L.; SANTOS, E. C. P. Veja: espaço de divisões, disjunções e retomadas de padrões sociais. *In*: Congresso Nacional de Linguagens, 4., 2013, Maringá, Paraná. Anais... Maringá: UEM, 2013.

WAGNER, R. **A invenção da cultura**. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2011**: os jovens do Brasil. Brasília: Ministério da Justiça/Instituto Sangari, 2011.

_____. **Mapa da violência 2015**: homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: ONU Mulheres; OPAS/OMS; SPM; FLACSO, 2015.

ZIZEK, S. **Violência**: seis reflexões laterais. São Paulo: Boitempo, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 12.952, de 20 de janeiro, de 2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://goo.gl/ixwGaR>. Acesso em: 3 dez. 2015

COULOURIS, D. G. A construção da verdade nos casos de estupro. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DO ANPUH/SP, 17., 2004, Campinas, São Paulo. **Anais**... Campinas: Unicamp, 2004.

FOUCAULT, M. **A história da sexualidade**: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1977, v. 1.

IPEA – Instituto Pesquisa Econômica Aplicada. Diagnóstico e desempenho recente do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher. *In*: IPEA – Instituto Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento**, v. 3. Brasília: Ipea, 2009.

IPEA – Instituto Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. **Estupro no Brasil**: uma radiografia segundo os dados da Saúde (versão preliminar). Brasília: Ipea, 2014. (Nota técnica, n. 11).

MADEIRO, A. P.; DINIZ, D. Serviços de aborto legal no Brasil: um estudo nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 2, p. 563-572, 2016.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e editoração
Editorar Multimídia

Capa
Ipea

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

ISSN 1518428-5