# POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea 46 anos

18

# POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea 46 anos

18

**Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**
**Ministro** Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

**Presidente**
Marcio Pochmann

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**
Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**
Mário Lisboa Theodoro

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**
José Celso Pereira Cardoso Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**
João Sicsú

**Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**
Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Márcio Wohlers de Almeida

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**
Jorge Abrahão de Castro

**Chefe de Gabinete**
Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

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

ISSN: 1518-4285

# POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea 46 anos

18

# políticas sociais
# acompanhamento e análise

## Diretoria de Estudos e Políticas Sociais


### Conselho Editorial

André Gambier Campos
Brancolina Ferreira
Fábio Alves
José Aparecido Carlos Ribeiro (editor)
José Valente Chaves
Leonardo Alves Rangel
Luciana Mendes Servo
Luseni Aquino
Maria Martha Cassiolato
Natália de Oliveira Fontoura
Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez
Silvânia Carvalho (secretária executiva)


### Colaboradores

| | |
|---|---|
| Política social e desenvolvimento | José Aparecido Carlos Ribeiro |
| Previdência social | Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez |
| | Leonardo Alves Rangel |
| | Ernani Cabral |
| | Jhonatan Ferreira |
| | Matheus Stivali |
| Assistência social e segurança alimentar | Maria Paula Gomes dos Santos |
| Saúde | Ana Mesquita |
| | Juliana Rochet |
| | Luciana Jaccoud |
| | Patrícia Dario El-Moor |
| Educação | Andrea Barreto de Paiva |
| | Edvaldo Batista de Sá |
| | Elisabeth Diniz Barros |
| | Luciana Mendes Servo |
| | Roberto Passos Nogueira |
| | Sérgio Francisco Piola |
| Cultura | Ana Luiza Codes |
| | Paulo Meyer M. Nascimento |
| | Paulo Roberto Corbucci |
| | Frederico Barbosa da Silva |
| | Herton Ellery Araújo |
| | José Valente Chaves |
| Trabalho e renda | Ana Maria Chagas |
| | André Gambier Campos |
| | Brunu Marcus Amorim |
| | Luiz Eduardo Parreiras |
| | Marcelo Galiza |
| | Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez |
| Desenvolvimento agrário | Alexandre Arbex Valadares |
| | Antonio Teixeira Filho |
| | Brancolina Ferreira |
| | Fábio Alves |
| Igualdade racial | Ana Paula Barbosa Meira |
| | Josenilton Marques da Silva |
| | Judith Karine Cavalcanti Santos |
| | Luciana Jaccoud |
| | Maria Inês da Silva Barbosa |
| | Tatiana Dias Silva |
| Igualdade de gênero | Alinne de Lima Bonetti |
| | Elizabeth Marins |
| | Natália de Oliveira Fontoura |
| Direitos humanos e cidadania | Marco Antonio Natalino |
| | Carla Coelho de Andrade |
| Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc) | Janaína Carvalho dos Santos |
| | Jhonatan Ferreiraw |
| | Juliana Mota de Siqueira |
| | Luciana Guedes da Silva |
| | Lana Torres Barreto |
| | Mariana Vieira Martins de Araújo |
| | Patrícia Aguiar Moreira |

## SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO** ..... **7**

**CAPÍTULO 1**
POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO ..... 9

**CAPÍTULO 2**
PREVIDÊNCIA SOCIAL ..... 27

**CAPÍTULO 3**
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL ..... 47

**CAPÍTULO 4**
SAÚDE ..... 77

**CAPÍTULO 5**
EDUCAÇÃO ..... 115

**CAPÍTULO 6**
CULTURA ..... 139

**CAPÍTULO 7**
TRABALHO E RENDA ..... 163

**CAPÍTULO 8**
DESENVOLVIMENTO RURAL ..... 189

**CAPÍTULO 9**
IGUALDADE RACIAL ..... 235

**CAPÍTULO 10**
IGUALDADE DE GÊNERO ..... 257

**CAPÍTULO 11**
DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA ..... 283

**GLOSSÁRIO DE SIGLAS** ..... **307**

## APRESENTAÇÃO

Esta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* tem como principal objetivo apresentar um balanço das ações do governo federal em 2008, por meio do exame da implementação da política e dos programas setoriais, bem como da execução orçamentário-financeira dos órgãos competentes. Como a atuação governamental nesse ano se deu sob um novo Plano Plurianual (PPA), esta análise é particularmente complexa, pois não foram poucas as alterações no desenho de programas e ações dos diferentes setores da política social, bem como nos arranjos institucionais responsáveis por implementá-los e coordená-los. Cada um dos capítulos reflete o considerável esforço das equipes das respectivas áreas no sentido de compreender essas alterações e seus impactos sobre a efetiva atuação das políticas públicas.

Adicionalmente, a seção *fatos relevantes* recupera, em cada capítulo, as inovações legislativas, as mudanças institucionais, as grandes conferências e fóruns e outros eventos de destaque no âmbito da dinâmica social das respectivas áreas, cobrindo o período que vai de meados de 2008 ao fim do primeiro semestre de 2009.

Mais uma vez, abre este periódico o capítulo *Política social e desenvolvimento*, que trata nesta edição sobre o papel das políticas sociais na reação à crise econômica internacional, cujos impactos são sentidos no Brasil com mais intensidade a partir de setembro de 2009.

Este também é o momento de nos despedirmos das áreas de justiça e segurança pública – que já não integra esta edição – e de direitos humanos e cidadania – que nesta publicação faz sua última participação. Estes temas deixam o âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) e passam a fazer parte da recém-estabelecida Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Os temas da justiça e da segurança pública estiveram presentes em quatro edições deste periódico, contribuindo para fortalecer sua presença na agenda de pesquisa do Ipea. No caso de direitos humanos e cidadania, nosso agradecimento é duplicado: além de enriquecer este periódico com sua presença, este tema abrigou em suas páginas os primeiros elementos do que mais tarde viriam a ser os capítulos dedicados à igualdade de gênero e à igualdade racial.

Agradecemos aos técnicos e aos pesquisadores destas áreas pela contribuição dada a este periódico nos últimos anos, com os melhores votos de que o estudo destas questões desenvolva-se esplendidamente em sua nova casa.

Boa leitura!

Conselho Editorial

CAPÍTULO 1

# POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

## 1 APRESENTAÇÃO

### 1.1 A crise econômica internacional: a reação brasileira e o papel das políticas sociais

A falência do banco Lehmann Brothers, em setembro de 2008, anunciou ao mundo o auge de uma crise econômica que estava em gestação desde os últimos anos do século passado. Suas dimensões deixaram – e ainda deixam – a economia mundial em um nível de alerta que não se via há muito tempo. Apesar das sucessivas crises ocorridas na década de 1990, a referência imediata nas análises sobre esta crise mais recente era a depressão dos anos 1930. Diferentemente das crises dos anos 1990, que atingiam, cada vez, um grupo relativamente limitado de países – México, Sudeste Asiático, Rússia, Brasil e Argentina –, e quase sempre países "em desenvolvimento", desta vez o núcleo da crise estava nas economias centrais. Sua causa mais imediata foi a insolvência no mercado de hipotecas nos Estados Unidos, que, graças ao alto grau de desregulamentação do sistema financeiro, atingiu outras instituições bancárias dentro e fora do país. A reversão das expectativas, os movimentos de desalavancagem e a restrição ao crédito daí decorrentes reduziram bruscamente o nível de atividade da economia mundial. A velocidade do contágio, por diversos canais financeiros e também da economia real, e a intensidade dos impactos no conjunto da economia mundial, justificavam o olhar dos analistas para 1929.

Nesta edição, o capítulo *Política Social e Desenvolvimento* busca compreender e analisar, ainda que de forma não exaustiva, os impactos da crise internacional sobre a economia brasileira, apresentando as principais medidas tomadas pelo governo no seu enfrentamento, e destacando a importância das políticas sociais como instrumento de reação a esta crise. Para tal tarefa, o texto a seguir percorre seis seções, além desta apresentação. Primeiramente, na seção 2 o processo que originou a crise econômica será relembrado a partir das suas origens. Na seção 3, será apresentado um resumo da reação à crise tal como implementada em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento. A seção 4 analisa o Brasil, observando o desempenho da economia brasileira nos meses que antecedem o desembarque inconteste da crise entre nós. As principais medidas de política pública destinadas a estimular a atividade econômica e enfrentar os efeitos da crise no país são descritas sumariamente na seção 5. Um olhar específico sobre a contribuição das políticas sociais no âmbito do combate aos efeitos da crise internacional é o objetivo da seção 6. Breves considerações finais encerram este capítulo.

## 2 A CRISE ECONÔMICA INTERNACIONAL: GÊNESE E MATURAÇÃO

As origens dessa crise remetem aos anos 1990, em que a combinação de alguns fatores levou a competição entre instituições financeiras a novos patamares. A manutenção de taxas de inflação baixa nas economias centrais permitiu a estes países remunerar suas dívidas públicas com taxas de juros menores, em relação ao padrão vigente nos anos 1970 e 1980. Com isso, as instituições financeiras tiveram que buscar novos mercados e produtos, que lhes permitissem maiores lucros – com correspondentes níveis também maiores de risco. Nesse contexto, a pressão pelo aprofundamento da desregulamentação e globalização dos mercados financeiros foi intensa e contínua.[1]

Paralelamente, o mercado de trabalho nos países centrais penava sob os avanços da reestruturação sofrida desde os anos 1970 – flexibilização, desregulamentação, precarização, *macjobs*, enfraquecimento dos sindicatos e das negociações coletivas – que alteraram consideravelmente as formas de repartição dos ganhos de produtividade entre salários e lucros,[2] ou seja, após a sucessão de etapas de uma "revolução tecnológica" ao longo das últimas décadas, o ritmo de crescimento da parcela do produto interno bruto (PIB) destinada à massa salarial não foi veloz. Para sustentar o consumo das famílias nos mercados de massa, dos anos 1990 em diante, foi intensamente utilizado o recurso a níveis crescentes de endividamento e crédito pessoal.[3]

Em um contexto econômico de baixa inflação e crescimento moderado, que perdurou nos Estados Unidos de modo sustentado por quase 20 anos[4] – aliado a necessidade de se criar novas fronteiras de lucratividade para o sistema financeiro –, se tornou relativamente mais simples subestimar os riscos e as perdas nos processos de análise de concessão de crédito. Em seguida, todo esse novo estoque de empréstimos e hipotecas é *securitizado* – ou de modo muito coloquial, "empacotado" – em novos títulos financeiros que serão vendidos aos agentes líquidos do sistema – fundos de investimento, famílias poupadoras, outros bancos etc. –, fechando as duas pontas do circuito. De um lado, famílias *subprime* em processo de sobre-endividamento; de outro, fundos, famílias e empresas que concedem os recursos necessários para que os empréstimos sejam realizados por intermédio das instituições financeiras.

---

1. Os próximos parágrafos se aproveitam fartamente da didática síntese encontrada em Carvalho (2008). Também interessante é a análise de Tavares (2009).
2. Para análise do processo de reestruturação do mercado de trabalho, ver Dedecca (1999) e Pochmann (2001). Para o caso brasileiro, ver Cardoso Jr. (2001).
3. Para uma exposição sintética do argumento, ver Chesnais (2007).
4. Crescimento esse em parte estimulado pelo próprio sobre-endividamento de famílias, empresas, bancos e setor público.

A partir de 2006, a expansão desse arranjo mostrou-se insustentável. As famílias *subprime* começaram a não ter mais condições de arcar com o pagamento das suas respectivas prestações, frente a elevação das taxas de juros nas suas hipotecas.[5] A crescente inadimplência demonstrava que as estimativas de risco estavam subestimadas, mas não só: revela-se também que a lucratividade e a credibilidade dos títulos *securitizados* a partir das hipotecas *subprime* era de fato muito menor do que o prometido. Quanto mais agentes se davam conta disso, maior era o número de "vendedores" desejosos de se desfazer desses títulos; e cada vez mais reduzido era o número de "compradores" dispostos a investir nesses papéis. Em agosto de 2007, a crise instala-se às claras e o valor de mercado destes títulos despenca rapidamente.

Os capitais investidos no sistema financeiro perdem, portanto, duas vezes: com a inadimplência das famílias *subprime* e com a perda de valor real dos seus ativos lastreados nestas hipotecas. Rapidamente, a situação piora com a contaminação da credibilidade de outros produtos e títulos que, mesmo sem ter nada a ver diretamente com o mercado imobiliário, foram afinal criados pelos mesmos agentes financeiros. Se subestimaram o risco em um caso, como garantir que não erraram também em outras situações?[6] Nos meses seguintes, a crise de confiança alastra-se por outras linhas de títulos e ativos financeiros, que também sofrem reduções no seu valor de mercado. O balanço patrimonial dos agentes econômicos que haviam investido nesses títulos desgasta-se rapidamente. E, quanto mais generalizadas são as perdas, mais rapidamente a crise se espraia.

As instituições vão se enfraquecendo até o limite da falência, tendo que recorrer a enormes operações de socorro junto ao fundo público. E mesmo as instituições que tinham permanecido saudáveis se retraem, reduzindo enormemente a oferta de crédito no sistema. A quebra do banco Lehmann Brothers escancara o transbordamento definitivo da crise originalmente *financeira* que se torna também uma crise na economia *real*: enquanto alguns agentes econômicos sofrem pesadas perdas patrimoniais devido ao derretimento de seus ativos financeiros, outros, que não estariam envolvidos, recalculam, para baixo, suas expectativas de crescimento e investimento. E mesmo aqueles que, mesmo contra a corrente, estejam saudáveis e persistirem nos seus planos de investimento, não encontrarão disponibilidade de crédito que os viabilize.

5. Algumas características peculiares dos financiamentos imobiliários norte-americanos contribuíram nesse processo. As taxas de juros são flutuantes e, às vezes, menores no início do financiamento; e, nos primeiros dois ou três anos do financiamento não se cobram amortizações do principal, com o devedor pagando apenas os juros. Com prestações iniciais menores, é possível atrair mais tomadores (IPEA, 2008b).

6. E estas modalidades de ativos financeiros crescera velozmente até então. Utilizando um dado muito mais abrangente, apenas como referência, o Bank for International Settlements (BIS) estima que o valor envolvido no mercado global de derivativos aumentou de US$ 4,45 trilhões para US$ 20,3 trilhões, entre junho de 2002 e junho de 2008 (IPEA, 2008b).

A atividade econômica, que vinha desacelerando ao longo de todo o processo de difusão da crise, finalmente freia de modo brusco[7] e a estagnação das economias centrais passa a disseminar os efeitos da crise também por meio do comércio internacional, que se desaquece rapidamente, gerando considerável redução nos preços de *commodities* – além dos canais de transmissão financeiros, com o estancamento do crédito internacional.

## 3 A REAÇÃO À CRISE AO REDOR DO MUNDO

A reação internacional ao novo estágio da crise, iniciado em setembro de 2008, começou de imediato pelo afrouxamento da política monetária, com drásticas quedas nas taxas básicas de juros: nos Estados Unidos, União Europeia e Reino Unido, seus respectivos bancos centrais reduziram em quatro quintos suas taxas de juros, no período entre setembro de 2008 e maio de 2009.[8] A redução dos juros básicos no período também foi a tônica entre Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC), mas com algumas particularidades importantes. As reduções, embora importantes, foram mais modestas do que nos países centrais – na casa de um quarto ou um terço. A Rússia, que entre os BRICs aplicava a menor taxa de juros antes de setembro de 2008, tomou o rumo inverso, elevando a mesma até um patamar duas vezes maior. E o Brasil, que em setembro de 2008 vinha de um processo de elevação da taxa de juros, só iniciou sua trajetória de queda em janeiro de 2009 – com três meses de atraso em relação aos principais países desenvolvidos e em desenvolvimento – terminando a descida apenas em julho, enquanto os demais países já haviam estabilizado os juros em patamares menores entre janeiro e maio.

A disponibilidade de crédito, entretanto, não se recuperaria apenas com a queda nos juros, levando os países a adotarem também outras estratégias de política monetária para injetar liquidez na economia, como a recompra de títulos públicos no mercado, redução dos encaixes compulsórios e até injeção direta de capital nas instituições financeiras.

Medidas de política fiscal também foram implementadas, combinando elevação de gastos em infraestrutura, aumento das transferências sociais e redução de impostos a empresas e pessoas físicas. De modo geral, países desenvolvidos apostaram mais em redução de impostos, enquanto países em desenvolvimento concentraram fortemente seus pacotes fiscais nos investimentos em infraestrutura.

7. Após decidir por não socorrer o Lehmann Brothers, o governo norte-americano se viu forçado a mudar de postura, injetando somas consideráveis na seguradora AIG, no Citigroup, no Bank of America e inclusive nas maiores empresas automobilísticas norte-americanas.

8. Os próximos parágrafos se beneficiaram muito da análise realizada por Acioly, Chernavsky e Leão (2010).

A implementação desse amplo portfólio de medidas monetárias e fiscais teve consequências consideráveis sobre as contas públicas dos diversos países. Segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), a dívida líquida do setor público cresceu entre 2007 e 2009, acrescentando entre 15 e 18 pontos percentuais (p.p.) do PIB em países como Estados Unidos, Japão, França e Reino Unido – com boa parte desse crescimento se concentrando no pós-2008. Exceções importantes foram, por exemplo, o Brasil e a Coreia, em que o crescimento da dívida líquida entre 2008 e 2009 apenas compensou as reduções ocorridas entre 2007 e 2008 – de modo que o efeito final entre 2007 e 2009 foi bem reduzido (SANTOS, 2010).

## 4 O BRASIL E A CRISE: ANTECEDENTES E DESEMBARQUE

No período de recrudescimento da crise, entre julho de 2007 – desidratação dos papéis *subprime* – e setembro de 2008 – quebra do Lehmann Brothers – a moeda brasileira manteve uma trajetória de apreciação. De fato houve um movimento generalizado de desvalorização do dólar norte-americano em relação a diversas moedas. Mas, mesmo quando em comparação com essas moedas, a apreciação do real é duas ou três vezes mais intensa (PRATES; FARHI, 2009). A tal ponto que o real foi capaz, inclusive, de se valorizar significativamente em relação ao euro.

A desvalorização do dólar, neste período em que a economia internacional ainda se mantinha aquecida, levou a um crescimento nos preços das *commodities* – que teve efeitos benéficos sobre a balança comercial dos países produtores, entre eles o Brasil. Porém, a elevação dos preços internacionais trazia também o risco de pressões inflacionárias internas, principalmente no que se referisse a petróleo e alimentos.

Conforme apontam Prates e Farhi (2009), no período a partir de 2004, o crescimento da entrada líquida de divisas permitiu ao Banco Central do Brasil (Bacen) adquirir excedentes cada vez maiores e com isso ampliar enormemente o estoque de reservas cambiais – em linha, aliás, com a estratégia seguida por boa parte dos países em desenvolvimento após as crises dos anos 1990. Adicionalmente, a apreciação cambial contribuiu para reduzir a transmissão da inflação internacional aos preços, mas ensejou um forte crescimento das importações a ponto de exaurir o superávit comercial brasileiro.

Com isso alterou-se a composição da entrada líquida de divisas no país. Enquanto nos primeiros anos o excedente de divisas era predominantemente gerado pela força das *commodities* na balança de transações correntes, a partir do segundo semestre de 2007 esta já se torna deficitária (PRATES; FARHI, 2009). Paralelamente, o excedente gerado na conta de capitais crescera consideravelmente a partir de 2006, seguindo volumoso até 2008, ou seja, atravessando o período de recrudescimento da crise. Conforme aponta Tavares (2009):

> Um ano depois de instalada a crise financeira das hipotecas "sub-prime" no EUA, o continente latino-americano continuava crescendo 4% em média e o Brasil 5,8%, enquanto se assistia a problemas crescentes de liquidez e queda de crescimento nos países do G7. A maior dúvida dos principais bancos centrais e do FMI era a respeito das crescentes tensões inflacionárias com a forte elevação nos preços do petróleo e principalmente nos alimentos. A resposta dos principais bancos centrais – Brasil México Chile Colômbia e Peru – foi endurecer a política monetária, subindo a taxa de juros sob fortes aplausos dos mercados.

No momento prévio à crise, o Brasil encontrava-se no período culminante de um ciclo de crescimento que se iniciou ainda em 2004 – taxas de crescimento do PIB em aceleração, acompanhadas pelo crescimento do nível de emprego e da massa salarial. Destarte o desempenho do setor exportador, este crescimento esteve alicerçado fortemente em medidas que permitiram a expansão do mercado interno,[9] tais como a valorização do salário mínimo, a expansão do crédito ao consumidor e à produção e, a partir de 2005, diminuição sustentada da taxa de juros – que, todavia, permaneceu uma das mais elevadas do mundo. O nível de utilização da capacidade instalada da indústria (Nuci), calculado pela Fundação Getulio Vargas (FGV), oscilava entre 82% e 87% – ficando acima de 84% a maior parte do tempo (ALMEIDA, 2009).

Assim, ao contrário dos países centrais, o ano de 2008 no Brasil foi marcado pela rápida sucessão entre dois cenários econômicos radicalmente distintos. Do primeiro ao terceiro trimestre, observou-se a aceleração do ritmo de crescimento econômico, com taxas anualizadas de crescimento do PIB superiores a 6%. Simultaneamente, a ainda elevada taxa de juros real brasileira, aliada à obtenção da classificação *grau de investimento* junto a importantes agências de *rating*, contribuiu para um fôlego adicional à atração de capitais, postergando a interrupção da trajetória de apreciação do real e possibilitando a acumulação adicional de reservas cambiais (PRATES; FARHI, 2009). Embora a crise do *subprime* tenha se iniciado muito antes da falência do Lehmann Brothers, foi esse o marco do desembarque da crise na economia brasileira – que até então tinha sido pouco afetada.

Quando, em setembro de 2008, a crise entra em "nova fase", seu impacto na economia brasileira é intenso. O forte desaquecimento nas economias centrais é rapidamente disseminado por toda a economia mundial, devido ao impacto no comércio internacional, com reduções importantes nos preços das *commodities*; e ao desaparecimento da disponibilidade de crédito no sistema financeiro internacional.

---

9. A demanda interna cresceu a taxas superiores ao do crescimento do PIB como um todo por 14 trimestres seguidos, até setembro de 2008. E, apesar de desacelerar, o consumo das famílias permanece crescendo inclusive nos trimestres mais críticos, na virada de 2008 para 2009. (IPEA, 2008a, 2008b, 2009a, 2010a, 2010b).

A nova conjuntura traria uma desvalorização do real acima de 40% nos últimos meses de 2008; queda das exportações brasileiras e restrição de crédito por parte dos bancos nacionais, apesar do seu reduzido grau de contaminação por "ativos tóxicos" no exterior (BARBOSA; SOUZA, 2010). Além disso, a crise pegou o setor industrial em processo de expansão para fazer frente ao crescimento da demanda em curso, com níveis de estoques elevados e projetos de investimentos já contratados – o que tornou a freada ainda mais brusca.

A reversão de expectativas gerada pela combinação destes vetores adiou ou interrompeu as decisões de consumo e investimento dos agentes econômicos. Os Índices de Confiança do Consumidor (ICCs) – medidos pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (Fecomercio) e FGV – despencaram entre setembro e dezembro de 2008. O Índice Bovespa (Ibovespa) chegou a 35 mil pontos em novembro – após ter alcançado 73 mil pontos no primeiro semestre; a taxa de câmbio chegou a R$ 2,50 em dezembro, após ter estado abaixo de R$ 1,60 em julho; o Índice de Confiança da Indústria (ICI) caiu a níveis piores do que caíra na crise cambial de 2002 a 2003 (IPEA, 2010a; ALMEIDA, 2009). O resultado foi que o país enfrentou dois trimestres de queda no PIB na virada de 2008 para 2009, acumulando um decréscimo de 4,4% entre setembro e março (IPEA, 2009a; ALMEIDA, 2009).

## 5 BRASIL: A REAÇÃO À CRISE

Em seminário[10] realizado em março de 2009, a professora Maria da Conceição Tavares ressaltou a importância de instituições públicas e estatais na retomada do investimento e do crédito. "Os outros países não tem uma Petrobras. (...) O Brasil está muito bem em relação aos outros que não tem um BNDES, um Banco do Brasil, uma Caixa Econômica Federal. Isso é importante. Para resistir, ao lado do crédito público e do investimento público." (PONT, 2009). Na mesma linha, apontou a engrenagem fundamental a ser acionada pelo Estado brasileiro na reação aos efeitos da crise no país: as políticas sociais, a nova política habitacional, os investimentos em infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os encadeamentos gerados a partir da atuação e da expansão da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).

10. O Seminário Internacional sobre Desenvolvimento foi promovido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), nos dias 5 e 6 de março de 2009. Após a abertura dos trabalhos pelo presidente Lula, contou com apresentações de membros do governo – os ministros Guido Mantega, Dilma Roussef, Paulo Bernardo e José Múcio Monteiro, e os presidentes do Bacen, do BNDES e do Ipea, Henrique Meirelles, Luciano Coutinho e Marcio Pochmann, respectivamente; especialistas e representantes de diversas instituições nacionais e internacionais –, Maria da Conceição Tavares, Ignacy Sachs, James Galbraith, Jan Kregel, Octávio de Barros, Robert Guttmann, Otaviano Canuto, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Paulo Nogueira Baptista Jr., do Fundo Monetário internacional (FMI), Rogério Studart, do Banco Mundial (BIRD), entre outros.

Especificamente sobre as políticas sociais, a professora Conceição Tavares foi enfática ao ressaltar a importância estratégica da montagem do núcleo duro de um Estado de Seguridade Social, em um momento de superação de crise econômica, destacando que políticas públicas de proteção social estruturadas e financiadas como políticas de Estado são decisivas. "Diziam que a Constituição de 1988 iria tornar o Brasil ingovernável (pelo acréscimo de direitos). Foi justamente o contrário. O Estado de bem-estar social tem que ser preservado." (OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE, 2009a).

Consequentemente, o enfrentamento à crise no Brasil não pode ser circunscrito apenas às medidas temporárias tomadas no auge da crise – em grande medida, a recuperação esteve ligada a instituições e políticas públicas já existentes, mas que contribuíram para liberar renda disponível das famílias, manter e incrementar investimentos públicos e estimular a produção. Segundo Barbosa e Souza (2010) as políticas anticíclicas do governo federal compreenderam programas perenes – portanto anteriores à crise –, medidas temporárias – que serão revertidas com a recuperação – e medidas estruturais – que, mesmo iniciadas durante a crise, serão mantidas e ampliadas posteriormente.

No primeiro grupo, destacam-se a valorização do salário mínimo, a ampliação da rede de proteção social, a expansão do investimento público e o estímulo ao investimento privado. Os dois primeiros processos serão discutidos em mais detalhe adiante; cabe apenas destacar que a participação das políticas sociais que envolvem transferência direta de renda às famílias cresceu de 6,9% do PIB em 2002 para 8,6% em 2008 (BARBOSA; SOUZA, 2010)[11] e o salário mínimo real cresceu 39% no mesmo período.[12] O investimento público da União – excluindo estatais[13] – quase dobrou nos últimos anos, embora ainda esteja em patamares considerados modestos: elevou-se de 0,4% do PIB no período 2003-2005, para 0,7% do PIB no período 2006-2008, e estimava-se que alcançasse 1% do PIB em 2009. Porém, pode ter sido importante para induzir investimentos no setor privado – a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) cresceu de 16% para 19% do PIB entre 2005 e 2008 – com as desonerações, conforme ressaltado por Barbosa e Souza (2010, p. 16):

> Além do aumento do investimento propriamente dito, o PAC também incluiu uma série de desonerações tributárias para incentivar o investimento privado e o desenvolvimento do mercado de consumo de massa no Brasil. As desonerações do PAC foram ampliadas em 2008, por ocasião do lançamento da Política de Desenvolvimento

11. Os autores incluem nessa conta os benefícios previdenciários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), os Benefícios de Prestação Continuada (BPCs), da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e do Programa Bolsa Família (PBF).

12. Ipeadata, comparação entre médias anuais.

13. Cabe lembrar que somente a Petrobras investiu o equivalente a 1% do PIB em 2008, Barbosa e Souza (2010, p. 23) estimam que tenha alcançado 1,6% do PIB em 2009.

> Produtivo (PDP). Considerando o conjunto do PAC e da PDP, as desonerações para o setor produtivo foram efetivadas mediante aproveitamento mais rápido de créditos tributários por investimentos, depreciação acelerada de investimentos, e redução do Imposto sobre Produtos Industriais (IPI). O conjunto PAC-PDP incluiu incentivos tributários setoriais, especialmente para setores de construção pesada associada à infraestrutura, bem como para setores de maior intensidade tecnológica, como a produção de computadores, semicondutores e equipamentos para TV digital. Houve, igualmente, uma correção da tabela de imposto de renda sobre pessoas físicas, o que na prática funcionou como uma desoneração para a classe média.

No caso dos programas perenes, a política *anticíclica* do governo federal foi simplesmente manter os compromissos já firmados, confiando na flexibilização das metas fiscais para financiá-las. Isso seria importante tanto para não adicionar mais um vetor contracionista em uma economia que já se encaminhava para uma recessão, quanto para evitar a desorganização – pela perda de continuidade – dessas políticas. Não seria suficiente, contudo, para reverter a retração do nível de atividade no setor privado.

As medidas temporárias procuraram enfrentar justamente os efeitos da crise nas empresas (oferta), na renda disponível das famílias e no gasto público (demanda). No primeiro caso, o governo começou garantindo a liquidez tanto em moeda nacional – redução dos depósitos compulsórios – quanto em moeda estrangeira – venda de reservas de dólares. Adicionalmente, abriu linhas de crédito especiais de curto prazo – via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e linhas de capital de giro – via Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF). A segunda medida foi importante porque, mesmo com mais recursos disponíveis, os bancos privados se mostrariam relutantes em ampliar o crédito em um contexto de aversão ao risco crescente. Os bancos públicos, ao contrário, foram orientados

> (…) a adotar uma estratégia mais agressiva durante crise – aumentar a concessão de crédito e reduzir seus spreads de taxa de juro para ganhar maior participação no mercado. Considerando a fase mais crítica da crise, entre setembro de 2008 e julho de 2009, os bancos públicos aumentaram sua oferta de crédito em 33%, enquanto as instituições privadas nacionais cresceram 4% e as instituições estrangeiras 1,5% (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 26).

Com esse movimento, evitou-se o decréscimo no crédito na economia brasileira: em dezembro de 2007, as operações de crédito somavam 34,2% do PIB; em setembro de 2008, 38,7%; e em fevereiro de 2009, 41,9%. A composição do crédito alterou-se rapidamente, em vários sentidos. A participação dos créditos direcionados – habitacional, agrícola – no conjunto das operações cresceu de 28,2% de participação em setembro de 2008 para 29,5% em fevereiro de 2009.

A participação dos bancos públicos no conjunto das operações cresceu de 34,2% em setembro de 2008 para 37,1% em fevereiro de 2009, com as instituições estrangeiras e as privadas nacionais perdendo espaço equivalente. [14]

Algumas medidas estimularam simultaneamente a produção e o consumo. O governo federal diminuiu temporariamente a cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no setor automotivo e nos bens de consumo duráveis. Na prática, este mecanismo promoveu uma antecipação do consumo, ao permitir que as empresas oferecessem bens a preços menores, mobilizando os estoques acumulados anteriormente à crise, servindo como estímulo à produção ao induzir novas encomendas e reativar mais rapidamente a atividade industrial. Por fim, em 2009 o Bacen iniciou uma trajetória de diminuição da taxa de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), cujo valor nominal passou de 13,75% ao ano em setembro de 2008 para 8,75% ao ano no fim do primeiro semestre. Dessa forma, reduziu-se o patamar básico das taxas de juros, favorecendo o barateamento de todas as operações de crédito.

Do lado da demanda, o governo federal agiu em duas frentes. De um lado, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) obteve autorização do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) para pagar parcelas extras do seguro-desemprego aos trabalhadores demitidos em setores mais afetados.[15] No campo das finanças públicas, o governo federal garantiu um piso às transferências constitucionais para estados e municípios, as quais de outra forma diminuiriam pela queda da arrecadação dos tributos que compõem os fundos de participação. Dessa forma, relaxou-se a restrição orçamentária que incidiria sobre os governos subnacionais, permitindo-lhes manter seu nível de gasto.

O financiamento dessas medidas exigiu uma reorganização da política fiscal. A meta do resultado primário para o ano de 2009 foi reduzida de 3,3% para 2,5% do PIB; se forem descontados os investimentos públicos, o superávit almejado caiu de 2,8 para 1,6% do PIB. Essa redução também pode ser vista como uma medida temporária, já que a previsão é que as metas de resultado primário se aproximassem das vigentes antes da crise. Com base no impacto projetado de crescimento da dívida líquida do setor público – cerca de 4,6% do PIB na comparação 2009-2008; Santos (2010) destaca que:

> (…) o custo fiscal das políticas macroeconômicas adotadas contra a crise no Brasil foi relativamente baixo – apesar de significativo em termos absolutos – tanto em comparação aos verificados nos países desenvolvidos (principalmente) quanto nas principais economias emergentes.

14. Dados calculados a partir da tabela 5.1 em Ipea (2009a).
15. Para mais detalhes, ver o capítulo 7 desta edição.

Ademais, grande parte do aumento da dívida líquida foi consequência da apreciação do real no período, e não da piora do resultado primário.[16]

Durante a crise foram tomadas ainda medidas "estruturais", que eram incipientes demais para ter efeitos no momento da eclosão da crise, mas que podem influenciar o desenvolvimento após a recuperação.

Em primeiro lugar, ocorreram mudanças no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) que podem contribuir no sentido de torná-lo mais progressivo, no médio e longo prazos. Foram abertas novas alíquotas (7,5% e 22,5%), elevando para cinco as faixas de incidência (nula, 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%). Dado que as faixas foram calculadas de forma a não aumentar a tributação de nenhum segmento, o resultado a curto prazo foi uma desoneração da renda, da ordem de 0,2% do PIB (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 28). Infelizmente, esta mudança isoladamente não é suficiente para tornar a tributação como um todo mais progressiva – pelo contrário, reduz ainda mais o volume arrecadado por um tributo progressivo – o IRPF – no conjunto de um sistema tributário em que os impostos mais importantes são regressivos –, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e outros tributos indiretos.[17] Mas, ao apontar para uma melhoria no IRPF, certamente levanta a discussão sobre a regressividade da carga tributária, derrubando tabus e abrindo espaço para novas mudanças neste e em outros tributos que busquem uma melhor distribuição de renda.[18]

Em segundo lugar, foi relevante a decisão do governo federal de lançar um novo programa habitacional – com o nome Minha Casa, Minha Vida. Apesar de ser muito recente para ter efeito imediato, o programa apontou uma inflexão nos investimentos públicos, sinalizando uma prioridade para a infraestrutura social, e não apenas para a infraestrutura logística ou de energia. Além disso, a lei autorizou recursos para serem investidos no setor habitacional e em mecanismos mais flexíveis de financiamento e aquisição de moradias – o que favorecerá o acesso à

16. Por paradoxal que pareça, a forte desvalorização cambial ocorrida nos meses seguintes à crise contribuiu para reduzir a dívida líquida do setor público: isto porque os ativos em moeda estrangeira (reservas) superavam em muito o valor dos passivos (o endividamento externo e os títulos internos indexados ao câmbio). Assim, o efeito da desvalorização terminou por aumentar mais os ativos do que os passivos, reduzindo a dívida líquida. Quando se inicia a superação da crise, com a economia gradativamente voltando à normalidade, há também uma recuperação no valor do real – ainda que longe de retornar aos níveis de antes da crise. A apreciação do real desfez o efeito anterior, impactando negativamente o valor dos ativos em moeda estrangeira detidos pelo governo e elevando a dívida líquida do setor público. Análise mais cuidadosa do fenômeno encontra-se em Santos (2010).

17. Para uma análise do poder distributivo do IRPF relativamente ao conjunto do sistema tributário nacional, ver Soares *et al*. (2009).

18. Para mais contato com a discussão sobre tributação e equidade no Brasil, ver Ipea (2009b), Observatório da Equidade (2009b) e Castro, Santos e Ribeiro (2010).

habitação dos estratos de baixa renda.[19] Embora bastante diferentes em conteúdo, ambas as medidas apontam perspectivas não apenas de expansão do mercado interno, mas também de maior grau de redistribuição de renda e ativos.

## 6 AS POLÍTICAS SOCIAIS NA REAÇÃO À CRISE: PRINCIPAIS MEDIDAS

No início de 2009, três medidas importantes foram tomadas no sentido de conter os efeitos da crise por meio da expansão de benefícios sociais: *i*) elevou-se o valor real do salário mínimo; *ii*) foram concedidas parcelas extras do seguro-desemprego; e *iii*) efetuaram-se mudanças com vista a permitir o ingresso de todas as famílias, que fizessem jus, ao PBF e reajustou-se o valor dos benefícios.

A primeira medida limitava-se a garantir o cumprimento da regra vigente, já adotada nos anos de 2007 e 2008: conceder um aumento equivalente ao crescimento real do PIB de dois anos antes, acrescido da inflação do ano anterior. A Medida Provisória (MP) nº 474 estipulou um aumento nominal de 12% a partir de fevereiro de 2009,[20] o que repercutiu no primeiro trimestre de 2009 em um aumento do salário mínimo real de 6,7% em relação ao trimestre anterior, e de 7,8% em relação ao primeiro trimestre de 2008.[21] Essa medida teve impacto tanto entre os trabalhadores ocupados quanto entre os desempregados e inativos.

Estima-se que o aumento tenha beneficiado diretamente cerca de um em cada nove ocupados, levando-se em conta apenas os empregados com carteira assinada e os servidores públicos cuja renda estava nesta faixa. Porém, há que se considerar que o valor do salário mínimo também serve de referência para trabalhadores informais de baixa renda – nesse caso, sua elevação poderia alcançar até um quarto dos ocupados. Esse aumento, por si só, provavelmente teve alcance limitado em termos de sustentar a demanda agregada. Porém, certamente contribuiu para diminuir o impacto da crise nos segmentos de mais baixa renda e amparar o crescimento da massa salarial no primeiro semestre de 2009.

Por outro lado, o aumento do salário mínimo também afeta de modo instantâneo o valor de parte substantiva dos benefícios sociais – é o valor recebido por quase dois terços dos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS),[22] por grande parte dos beneficiários do seguro-desemprego, e pela totalidade dos titulares do BPC-Loas. Estimativas calculadas pela Diretoria de

19. O programa Minha Casa Minha Vida – MP nº 459, convertida na Lei nº 11.977, de julho de 2009 – estabeleceu a possibilidade da União transferir, nos próximos anos, recursos consideráveis ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – respectivamente R$ 14 bilhões e R$ 500 milhões, conforme o Art. 18 da referida lei; e também conceder subvenções econômicas aos beneficiários dos projetos de interesse social em áreas urbanas e rurais – em um valor global de R$ 3 bilhões, conforme Arts. 19 e 20.

20. Cabe lembrar que em 2008 o aumento foi concedido em março.

21. Variações calculadas a partir da série de salário mínimo real do Ipeadata.

22. Em fevereiro de 2009, 62% dos beneficiários do INSS receberam o equivalente a exatamente um salário mínimo (BRASIL, 2009).

Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea a pedido do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE, 2009a) apontaram que cerca de 18,3 milhões de famílias receberam aumento dos seus benefícios devido ao salário mínimo: 7,1 milhões na previdência urbana, 7,8 milhões na previdência rural e 3,4 milhões no BPC-Loas – em um acréscimo total de quase R$ 900 milhões mensais.

Dados do Ministério da Previdência Social (BRASIL, 2010) mostram um aumento total de quase R$ 1,5 bilhão nos pagamentos mensais de benefícios previdenciários e assistenciais, entre janeiro e fevereiro de 2009. Além de superior ao acréscimo de R$ 1 bilhão ocorrido entre fevereiro e março de 2008, em 2009, o aumento veio um mês antes, alinhado com a antecipação do aumento do salário mínimo previsto no Pacto pela Valorização do Salário Mínimo.

Portanto, no que se refere aos impactos do salário mínimo no mercado de trabalho e nas políticas previdenciárias e assistenciais, bem como no seu papel como instrumento de combate aos efeitos da crise, o mérito a ser destacado não é o de ter se inventado novas soluções ou instrumentos, mas o de ter se mantido os compromissos assumidos apesar da conjuntura econômica desfavorável. Até 22 milhões de trabalhadores ativos, com ou sem carteira, e mais 18 milhões de beneficiários da Previdência e Assistência Social receberam uma importante injeção de recursos que foi direcionada integralmente ao consumo, contribuindo para a reativação da demanda em diversos setores, com destaque para os de bens de consumo não durável. Adicionalmente, essa reativação possibilita também a recuperação dos níveis de confiança na economia, o que, aliada a outras iniciativas como o reforço público ao crédito e as desonerações tributárias, reativa na sequência a demanda por bens de consumo durável, como automóveis e eletrodomésticos (IPEA, 2010a).

No que se refere ao seguro-desemprego, em fevereiro de 2009 foi autorizado o pagamento de duas parcelas extras aos demitidos de determinados setores da economia.[23] Essa medida foi importante para a sustentação da renda de trabalhadores com escassas chances de reemprego imediato, e que não seriam beneficiados pela extensão dos benefícios assistenciais. Porém, a medida só passou a ter algum efeito prático a partir do segundo trimestre – em junho de 2009 foram emitidas 105 mil parcelas adicionais – quando provavelmente já teriam se esgotado as parcelas regulares dos benefícios concedidos desde o início da crise. Tão ou mais relevante, portanto, do que as parcelas extras foi o próprio funcionamento do seguro-desemprego como estabilizador automático, o que pode ser verificado pelo aumento das emissões de parcelas normais;[24] 7% no quarto trimestre de 2008,

23. Ver capítulo 7 desta edição.

24. Dados extraídos do Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego (SAEG); comparação com o mesmo trimestre do ano anterior.

18% no primeiro trimestre de 2009 e 27% no segundo trimestre de 2009. O fato de que a crise interrompeu um período de crescimento econômico com geração de empregos formais é importante nesta questão: após um processo de aumento na formalização dos postos de trabalho, um percentual maior de trabalhadores encontrava-se protegido, detentor do direito ao seguro-desemprego.

O Programa Bolsa Família também foi ampliado, aproveitando a oportunidade de se apresentar como mais um instrumento de combate à crise.[25] Em abril de 2009, o Decreto nº 6.824/2009 atualizou os limites de renda mensal domiciliar *per capita* para elegibilidade ao recebimento do benefício: o limite a definir a condição de extrema pobreza passou de R$ 60,00 para R$ 69,00; e o limite a definir a condição de pobreza passou de R$ 120,00 para R$ 137,00. Estes limites reajustados permitiriam a inclusão de novas famílias como beneficiárias, aquelas cuja renda domiciliar *per capita* superava os limites antigos, mas não os novos. Adicionalmente, foram refeitas as estimativas sobre o público-alvo do PBF e sua distribuição territorial. O efeito conjunto dessas alterações permitiu ao MDS anunciar a ampliação do público beneficiário a ser alcançado pelo PBF em 2009: a meta passava dos 11,1 milhões para 12,9 milhões de famílias.[26] Mais adiante, em julho de 2009,[27] os valores dos benefícios do PBF foram reajustados em 10% – o que significou um ganho real, pois superou o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulado desde o reajuste anterior em junho de 2008 – Decreto nº 6.917/2009.

Deve ser ressaltado que o papel das políticas sociais na reação à crise esteve ligado de várias formas à existência prévia de marcos institucionais que foram construídos ao longo de muitos anos. Com a importante exceção das novidades na política habitacional, nenhuma outra medida implicou criação de programas novos, o que seria moroso em termos tanto da aprovação política quanto da implementação administrativa. Já existia uma variedade de programas que cobriam em maior ou menor grau diferentes grupos da população que podiam ser atingidos pela crise – trabalhadores assalariados, desempregados e famílias pobres. A rapidez com que benefícios monetários puderam ser ampliados e pagos está claramente ligada à construção de registros administrativos confiáveis e informatizados, tais como o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e os sistemas do INSS e do MTE, que permitiram a identificação dos indivíduos, assim como a existência de um sistema bancário com capilaridade suficiente para garantir o pagamento de forma segura até em áreas remotas.

25. Seu potencial nesse sentido foi lembrado também em relatório publicado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) no início de 2009 (BOLSA…, 2009).

26. Mais detalhes no capítulo 3 desta edição.

27. Os critérios de elegibilidade foram novamente ajustados nesta ocasião: o limite a definir a condição de extrema pobreza passou de R$ 69,00 para R$ 70,00; e o limite a definir a condição de pobreza passou de R$ 137,00 para R$ 140,00.

Até aqui, grande ênfase foi dada aos benefícios monetários, na medida em que complementam ou até substituem os rendimentos do trabalho que diminuem com a retração da atividade econômica. Deve ser ressaltado, todavia, que a provisão pública e gratuita de bens e serviços sociais também cumpre um papel, em pelo menos dois sentidos.

Primeiramente, na medida em que tais serviços se consolidam e se expandem, a sua manutenção exige o pagamento de salários e a aquisição de insumos que não dependem diretamente dos ciclos econômicos, apenas da disponibilidade de financiamento público. Apenas como exemplo, mais de 1,5 milhão de professores trabalham na rede pública de educação básica; outros 120 mil são professores em instituições públicas de ensino superior,[28] ou seja, alguns milhões de trabalhadores – professores, médicos, enfermeiros, assistentes sociais, técnicos de apoio, auxiliares de serviços gerais etc. – ocupam postos na rede pública de prestação de serviços sociais. Estando assim menos vulneráveis aos efeitos das crises conjunturais no mercado de trabalho. Se o Estado é capaz de gerir suas finanças de forma anticíclica, as estruturas prestadoras de serviços públicos – serviços sociais aí inclusos – se tornam uma fonte a menos de transmissão de instabilidades para renda, emprego e demanda agregada.

Em segundo lugar, mas não menos importante, destaque-se que a oferta pública e gratuita de serviços em áreas como educação e saúde libera parcela significativa da renda das famílias que, de outra forma, teria que ser destinada a estes serviços. Se isso é importante em épocas normais, se torna ainda mais em conjunturas de crise – quando, frente aos maiores riscos no mercado de trabalho as famílias enfrentam dificuldades e têm de refazer suas decisões de consumo, realocando a renda que escasseia. Estudos demonstraram, por exemplo, que famílias pertencentes aos 30% de renda mais baixa não gastam muito com planos de saúde – um sinal de que se dirigem ao Sistema Único de Saúde (SUS) quando precisam (SILVEIRA; OSÓRIO; PIOLA, 2007). Porém, os gastos com medicamentos dessas mesmas famílias são proporcionalmente maiores do que em famílias de maior renda – sinal de que a distribuição gratuita de medicamentos no SUS não é suficiente.

Nesse sentido, quanto maior o acesso da população a serviços sociais públicos e gratuitos, maior a contribuição da política social como instrumento distributivo e "estabilizador" em um contexto de crise econômica. Sua existência implica um menor comprometimento da renda e evita que as famílias enfrentem "escolhas trágicas" entre questões prementes, em momentos de dificuldade – a existência de escolas públicas faz que a decisão de manter as crianças na escola, por exemplo, não concorra com a renda familiar destinada à alimentação, ao vestuário ou a qualquer outra necessidade.

28. Dados do Censo Escolar 2009 e do Censo do Ensino Superior 2008 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até o momento, a combinação entre as medidas fiscais e monetárias anticíclicas e as iniciativas no campo da proteção social parece não apenas ter garantido a sustentação da demanda interna como também evitado efeitos distributivos negativos. O consumo das famílias já voltou a se expandir no primeiro trimestre de 2009, na comparação tanto com o trimestre anterior quanto com o primeiro trimestre de 2008 (IPEA, 2009a). Nas regiões metropolitanas, os dados de renda indicaram ligeira redução da pobreza e da desigualdade até junho de 2009 – o que sugere que a crise não reverteu o processo de melhorias na distribuição de renda verificadas ao longo desta década (IPEA, 2009c).

De 2004 a 2008, o Brasil experimentou anos de crescimento contínuo, no qual o cenário externo favorável era um dos fatores. Esse ciclo de crescimento, aliado aos efeitos da consolidação de um conjunto de políticas sociais que hoje, nas três esferas de governo, envolve recursos que superam os 22% do PIB, permitiu avanços relevantes em termos da situação social – com destaque para redução dos níveis de pobreza e da desigualdade de renda. A crise internacional inicialmente ameaçou reverter tal quadro, pela contração das oportunidades no mercado de trabalho e pela redução do espaço fiscal para políticas sociais. Não obstante, seja porque os canais de transmissão da crise eram mais fracos do que em outros países, seja porque o mercado interno reagiu bem às medidas anticíclicas de estímulo, o fato é que ao fim do primeiro semestre de 2009 já havia sinais claros de recuperação. É possível afirmar que, em parte, isso se deve ao fato de que algumas políticas de proteção social são hoje mais abrangentes e consolidadas do que em episódios anteriores de crise. Nesse sentido, a reação à crise pode favorecer o reconhecimento da importância da política social não apenas como garantidoras de direitos, mas também como fonte de estabilidade econômica e redistribuição de renda.

## REFERÊNCIAS

ACIOLY, L.; CHERNAVSKY, E.; LEÃO, R. P. F. Crise Internacional: medidas de políticas de países selecionados. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília, n. 1, mar. 2010.

ALMEIDA. M. W. O setor produtivo brasileiro em três cenas. **Radar**, Brasília, n. 5, dez. 2009.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: Garcia, M. A.; Sader, E. (Org.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. Fundação Perseu Abramo, Boitempo Editorial: São Paulo, 2010.

BOLSA família pode diminuir impacto da crise, diz OIT. **BBC**, Brasil, 18 mar. 2009.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, v. 14, n. 2, fev. 2009.

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, v. 15, n. 5, 2010.

CARDOSO JR., J. C. **Crise e desregulação do trabalho**. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 814).

CARVALHO, F. C. Entendendo a recente crise financeira global. *In*: ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA (Org.). **Dossiê da crise**. AKB: Porto Alegre, 2008. Mimeografado.

CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no Biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

CHESNAIS, F. A lógica de uma crise anunciada. **Le Monde Diplomatique**, Brasil, ano 1, n. 4, Instituto Pólis, São Paulo, 12 nov. 2007.

DEDECCA, C. S. **Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado**. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.

IPEA. **Carta de Conjuntura**. Rio de Janeiro, n. 4, set. 2008a.

_____. **Carta de Conjuntura**. Rio de Janeiro, n. 5, dez. 2008b.

_____. **Carta de conjuntura**. Rio de Janeiro, n. 7, jun. 2009a.

_____. Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil. **Comunicado do Ipea**, Brasília, n. 22, jul. 2009b.

_____. Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional: primeiros resultados. **Comunicado do Ipea**, Brasília, n. 25, ago. 2009c.

_____. **Carta de Conjuntura**. Rio de Janeiro, n. 9, mar. 2010a.

_____. **Carta de Conjuntura**. Rio de Janeiro, n. 10, jun. 2010b.

OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE. **Rede de proteção social brasileira**: promovendo equidade e desenvolvimento. Subsídios para o debate da XXX reunião do pleno do CDES. Brasília, 2009a.

_____. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Relatório de observação n. 1. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009b.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

PONT, C. Conceição: banco só se comporta se o Banco Central obrigar. **Carta Maior**, 6 mar. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15790>

PRATES, D. M.; FARHI, M. **A crise financeira internacional, o grau de investimento e a taxa de câmbio do real**. Campinas: IE, UNICAMP, 2009 (Texto para Discussão, n. 164).

SANTOS, C. H. Um panorama das finanças públicas brasileiras 1995/2009. *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Ipea: Brasília, 2010.

SILVEIRA, F. G.; OSÓRIO, R. G.; PIOLA, S. F. Os gastos das famílias com saúde. *In*: SILVEIRA, F. G. *et al*. **Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas**. Brasília: Ipea, 2007.

SOARES, S. *et al*. **O potencial distributivo do imposto de renda pessoa física (IRPF)**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1433).

TAVARES, M. C. **A crise financeira atual**. Rio de Janeiro, abr. 2009. Mimeografado.

CAPÍTULO 2

# PREVIDÊNCIA SOCIAL

## 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo apresenta informações e análises sobre uma seleção de eventos e processos relevantes que marcaram a política previdenciária brasileira entre a segunda metade de 2008 e a primeira de 2009. Como tem sido de praxe nesta publicação, este capítulo contém três seções, além desta apresentação. Na seção 2, são destacados os principais fatos do período, referentes aos diferentes segmentos da previdência brasileira: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os regimes próprios de previdência social (RPPS) e a previdência complementar (PC). A seção 3, destina-se à apreciação do desempenho destes três segmentos previdenciários, no período selecionado. E a seção 4, reservada às considerações finais, contém um resumo dos principais pontos levantados nesta, acrescido de alguns comentários analíticos.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 A retomada do debate em torno do fator previdenciário

No ano de 2009, ganhou renovado fôlego a discussão política em torno da extinção do fator previdenciário, a fórmula utilizada, desde 1999, para o cálculo do valor inicial das aposentadorias dos trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. Criado em 1999, no bojo da reforma previdenciária do governo Fernando Henrique Cardoso, este fator leva em conta o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida do segurado que pleiteia a aposentadoria por tempo de contribuição,[1] promovendo uma redução dos proventos daqueles que se aposentam muito antes dos 65 anos.

Mal recebido, desde sempre, pelas entidades representativas dos trabalhadores, o fator previdenciário tem sido, ao longo desta década, objeto de projetos de lei (PLs) no Congresso Nacional, que visam à sua extinção. Estas iniciativas, contudo, preocupam o governo, tendo em vista os impactos financeiros que podem resultar da extinção pura e simples do fator – isto é, sem que ele seja substituído por qualquer outra fórmula de cálculo do primeiro benefício, que leve em conta a idade do segurado e sua expectativa de sobrevida.

1. A fórmula do fator é $Fator = f = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[1 + \left(\frac{Id + tc \times a}{100}\right)\right]$, em que $tc$ corresponde ao tempo de contribuição, $Id$ à idade, $Es$ à expectativa de sobrevida e à $a$ = alíquota de contribuição.

Além do custo adicional das aposentadorias que vierem a ocorrer sem seu efeito redutor, as autoridades temem também que a decisão enseje uma corrida aos tribunais, em busca da recuperação de alegadas perdas, por parte daqueles que se aposentaram nos últimos dez anos, sob a vigência do fator previdenciário. O pagamento retroativo de tais perdas colocaria em risco toda a engenharia montada para a gestão financeira presente e futura do RGPS e oneraria sua despesa, já no próximo ano (2011), em cerca de R$ 4 bilhões, segundo as autoridades econômicas.

Diante da persistente mobilização de trabalhadores, aposentados e parlamentares para a derrubada do fator, o governo buscou, em meados de 2009, negociar um acordo com as centrais sindicais, no sentido de rever sua fórmula. Tal acordo chegou a ser formalizado em agosto desse ano e estabelecia que:

- O valor inicial das aposentadorias tomaria como base de cálculo a média dos 70% maiores salários de contribuição do trabalhador – contabilizados também a partir de julho de 1994 –, em vez dos 80% utilizados na fórmula anterior.
- O segurado, para aposentar-se, deveria somar tempo de contribuição e idade, alcançando 85 anos para as mulheres e 95 anos para os homens. Para professores e segurados especiais, o resultado da soma de tempo de contribuição e idade deveria ser igual a 80 anos para as mulheres e 90 anos para os homens.
- Cumprida essa condição, a Tábua de Expectativa de Vida, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – que fornece o número estimado de anos de sobrevida dos segurados – seria "congelada"; ou seja, mesmo que fosse editada uma nova tábua, valeria aquela em vigor no momento em que o segurado completasse seu tempo de contribuição.
- Finalmente, para efeito da aposentadoria, seriam contabilizados os períodos em que o trabalhador recebeu seguro-desemprego ou esteve sob aviso-prévio e em que haveria garantia de emprego para o trabalhador que estivesse a 12 meses de sua aposentadoria.

Essas alterações seriam positivas para os trabalhadores, em diversos sentidos. Primeiramente, a fórmula 85/95 favoreceria àqueles que começaram sua via laborativa cedo – grupo que incorria em maiores descontos com a regra do fator previdenciário –, uma vez que contariam com seu tempo de contribuição para amenizar os efeitos redutores do fator, que se originavam principalmente da idade. Por outro lado, o congelamento da Tábua de Expectativa de Vida aumentaria a previsibilidade, pelo segurado, acerca do valor do benefício a receber, o qual era até então incerto, devido às mudanças periódicas desta.

Permitindo uma espécie de *flexibilização* no fator previdenciário, esse acordo parecia expressar uma solução de compromisso entre governo e trabalhadores, por meio da qual o governo evitaria sua simples revogação – e os custos financeiros daí decorrentes; e os trabalhadores obteriam um alívio em relação à situação imposta pelo fator, ou seja, a por vezes significativa redução do valor dos proventos.

No mês de outubro de 2009, o acordo chegou a tomar forma de um projeto de lei, apresentado à Comissão de Finanças da Câmara, em que deveria substituir os diversos projetos de extinção do fator, já aprovados pelo Senado Federal. Contudo, acabou por fracassar, entre os meses de outubro e novembro.

Esse fato acabou por criar a oportunidade para que se retomassem as pressões pela extinção do fator, especialmente por meio da aprovação do PL nº 3.299/2008, originário do Senado Federal. A questão permanecia em aberto até o momento do fechamento desta edição.

### 2.2 Tensões em torno do reajuste dos benefícios de aposentadoria acima do salário mínimo

No bojo desse acordo firmado em 2009, ficara estabelecido que o reajuste das aposentadorias e das pensões de valores superiores ao piso previdenciário (1 salário mínimo – SM) em 2010 e 2011, buscaria, além de repor a inflação – medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)/IBGE, proporcionar ganhos reais aos segurados, garantindo-lhes um acréscimo correspondente a 50% da variação do produto interno bruto (PIB) de dois anos antes – de 2008 para 2010 e de 2009 para 2011. Além disso, teria sido pactuada também a criação de uma *mesa permanente de negociação*, composta por representantes das entidades dos trabalhadores, dos aposentados e do governo federal, destinada a tratar da política de valorização dos benefícios de aposentados e pensionistas para além de 2011.

Esse acordo também perdeu sustentação ao longo do segundo semestre, tornando-se crescente a mobilização de aposentados e congressistas em favor da valorização dos benefícios com base na totalidade da variação do PIB de dois anos antes, conforme ocorre para o salário mínimo e os benefícios a ele correspondentes.

### 2.3 Nova metodologia para o fator acidentário de prevenção (FAP)[2]

Em maio de 2009, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) aprovou a nova metodologia do *fator acidentário de prevenção*, mecanismo criado em 2003, pela Previdência Social, para estimular o investimento das empresas em saúde e

2. Conforme já mencionado em Ipea (2008b), o fator acidentário é um multiplicador a ser aplicado às alíquotas de 1%, 2% ou 3%, incidentes sobre a folha de salários, para financiar o SAT, a partir da tarifação coletiva por atividade econômica. O FAP varia de 0,5 a 2 pontos percentuais (p.p.), o que significa que a alíquota de contribuição da empresa pode ser reduzida à metade ou dobrar.

segurança do trabalhador. Esta metodologia visa aumentar ou diminuir as alíquotas de contribuição das empresas ao Seguro de Acidente de Trabalho (SAT), em função dos seus índices de acidentalidade, com base nos acidentes ocorridos no Brasil em 2007 e 2008, seguindo parâmetros legais estatísticos. O fator acidentário será atualizado anualmente por empresa, tendo em vista o estabelecimento do valor do bônus a que cada empresa terá direito, à medida que ela investir na redução da acidentalidade. As novas regras entraram em vigor em janeiro de 2010.

O aumento ou a redução do valor da alíquota obedecerá a novos parâmetros e critérios de cálculo da quantidade, da frequência, da gravidade e do custo dos acidentes em cada empresa. As empresas com mais acidentes, e com acidentes mais graves, passarão a contribuir com um valor maior, enquanto as empresas com menor acidentalidade terão uma redução no valor da contribuição (bônus). Os acidentes que geram pensão por morte e aposentadoria por invalidez, por exemplo, têm pesos maiores – também distintos entre si – que os registros de auxílio-doença e auxílio-acidente.

Outra mudança importante também introduzida foi a criação da trava de mortalidade e invalidez. As empresas que registrarem acidentes que resultem em óbitos ou invalidez permanente não receberão os bônus do FAP. Mas, se houver investimento comprovado em melhoria da segurança do trabalho, com acompanhamento do sindicato dos trabalhadores e dos empregadores, a bonificação poderá ser mantida.

O FAP vai variar ano a ano. Será calculado sempre por empresa, sobre os dois últimos anos de todo o seu histórico de acidentalidade, conforme os registros da Previdência Social.

### 2.4 Concessão da aposentadoria em apenas 30 minutos

Desde 2009, os segurados urbanos de todo o país, que têm direito a aposentadoria por idade, já podem obtê-la em apenas 30 minutos. Isto se tornou possível graças à ampliação da base de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que veio a facilitar o processo de concessões.

Criado em 1989, o CNIS é um banco de dados que armazena as informações de diversos órgãos governamentais e da iniciativa privada, relativas aos vínculos empregatícios formais dos trabalhadores. Até o fim de 2008, o segurado era obrigado a comprovar suas atividades laborativas por meio de documentos, mesmo que estas estivessem registradas no cadastro. Com a nova lei, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) está autorizado a considerar como prova legal todas as informações constantes no CNIS. Além de permitir o reconhecimento automático de direitos previdenciários, o novo procedimento dificulta a concessão de benefícios irregulares, permite melhor controle da arrecadação e serve de subsídio ao planejamento de políticas públicas.

### 2.5 Instituição do Microempreendedor Individual (MEI)

Em julho de 2009, entraram em vigor os dispositivos da Lei Complementar (LC) nº 128/2008,[3] que permitem aos trabalhadores por conta própria das áreas urbanas, com até um empregado e faturamento de até R$ 36 mil anuais, contarem com a possibilidade de se transformarem em microempreendedores individuais – pessoas jurídicas elegíveis a uma série de facilidades administrativas, contábeis, financeiras, creditícias, tributárias, trabalhistas e previdenciárias. Tais facilidades consistem em: isenção de pagamento de um rol de tributos federais – como o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e redução dos valores de tributos estaduais (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS) e municipais (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS) e da contribuição previdenciária. O microempreendedor pode filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social mediante uma contribuição de apenas 11% de 1 SM, obtendo para si e sua família direito a benefícios como aposentadoria por idade, pensões e auxílios. Esta alíquota já fora estabelecida pelo Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária, vigente desde abril de 2007, para o mesmo conjunto de trabalhadores.[4] A novidade na instituição do MEI é que ele introduz as demais vantagens tributárias e creditícias.

Podem se beneficiar destas facilidades: comerciantes (ambulantes e camelôs), industriários (artesãos e artífices) e prestadores de serviços em geral – condutores, entregadores, guias turísticos, chaveiros, encanadores, marceneiros, vidreiros, pintores, borracheiros, lavadores de veículos, manicures, esteticistas, cabeleireiros, costureiros, sapateiros, digitadores etc. São vedadas pela lei as atividades intelectuais (artísticas, culturais, desportivas, científicas, tecnológicas e de comunicação), bem como as desenvolvidas por meio de profissões não regulamentadas.

Os trabalhadores autônomos de baixo poder aquisitivo representavam cerca de um terço da população ocupada em 2008, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008. A expectativa é de que, até o fim de 2010, por volta de 1,1 milhão deles tenham se convertido em empreendedores em todo o país – por volta de 10% do público potencial, segundo estimativas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O maior risco deste dispositivo consiste na possibilidade dele favorecer a prática de fraudes trabalhistas, por meio das quais postos de trabalho assalariados e protegidos – e mais onerosos para as empresas – sejam substituídos por contratos com microempreendedores individuais, os quais, como pessoas jurídicas, não contam com os direitos e as garantias trabalhistas.

3. Que, por sua vez, altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
4. Até então, os contribuintes individuais deveriam pagar 20% sobre o salário mínimo, pelo menos.

### 2.6 Novas regras para a previdência complementar fechada

Em setembro de 2008, entrou em vigor a Resolução nº 26, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), que estabelece regras mais conservadoras para os fundos de pensão. As novas regras determinam:

- Formação da reserva de contingência no patamar de 25% das reservas matemáticas, de modo a ampliar a garantia de pagamento dos benefícios contratados.
- A substituição da tábua biométrica até então utilizada, para a AT-2000, que prevê maior expectativa de vida dos participantes e, portanto, maior período para pagamento dos benefícios de aposentadoria.
- A substituição da taxa de juros atualmente estabelecida para 5% ao ano, considerando-se a atual conjuntura econômica e os cenários de longo prazo.

A Resolução nº 26/2008 determina ainda que seja considerada a proporção contributiva – principalmente para as entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs) sujeitas à Lei Complementar nº 108/2001 – ao se realizar a revisão do plano de benefícios, em qualquer situação de desequilíbrio apurada.

Nesse sentido, a norma prevê que os superávits apurados, após os ajustes efetuados com base nas novas regras, sejam devolvidos junto às patrocinadoras e aos participantes, na proporção de suas contribuições. No caso de planos patrocinados por empresas públicas, metade do superávit pode ser devolvida, já que neste caso as contribuições são paritárias.

Essa norma tem sido contestada pelas entidades representativas dos participantes de fundos de pensão, que consideram, em primeiro lugar, não haver suporte na legislação do setor (Leis Complementares nºs 108/2001 e 109/2001) para a devolução de valores. De acordo com as entidades, o comando da lei indicaria que, em caso de superávit, os recursos devem ser aplicados em uma reserva de contingência – de até 25% das reservas do plano –, contabilizando-se o excedente a este valor em uma reserva especial, tendo em vista revisões futuras do plano – envolvendo contribuições, premissas atuarias e benefícios. E, caso a revisão redunde em redução de contribuições, tal redução se aplicaria igualmente a participantes e patrocinadores.

## 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

### 3.1 Evolução da cobertura previdenciária

Esta seção contém breve exposição e análise da cobertura previdenciária da população economicamente ativa (PEA) brasileira, com base nos dados das PNADs

2007 e 2008. A comparação entre 2008 e 2007 revela que houve melhoria desta cobertura entre estes anos, quando também cresceu, em mais de 2 milhões, o número de contribuintes. Em termos percentuais, o total de contribuintes na PEA chegou a 51% em 2008.

TABELA 1
**Cobertura previdenciária por posição na ocupação (2007-2008)**

| Posição | 2007 | PEA (%) | 2008 | PEA (%) |
|---|---|---|---|---|
| Empregados com carteira | 31.409.070 | 34,10 | 33.470.381 | 35,70 |
| Funcionário público – incluindo militar | 6.053.110 | 6,60 | 6.340.023 | 6,80 |
| Contribuinte individual | 7.726.902 | 8,40 | 8.067.954 | 8,60 |
| Contribuintes | 45.189.082 | 49,10 | 47.878.358 | 51,00 |
| Segurado especial | 8.301.704 | 9,00 | 8.069.736 | 8,60 |
| Cobertos | 53.490.786 | 58,10 | 55.948.094 | 59,60 |
| Desempregados | 7.539.406 | 8,20 | 6.744.557 | 7,20 |
| Informais | 30.992.744 | 33,70 | 31.125.513 | 33,20 |
| Não contribuinte – descobertos | 38.532.150 | 41,90 | 37.870.070 | 40,40 |
| **Total (PEA)** | **92.022.936** | **100,00** | **93.818.164** | **100,00** |

Fonte: Disoc/Ipea, com base nos dados das Pnads.

O crescimento dos contribuintes à previdência deve-se, em grande parte, ao crescimento dos empregos com carteira assinada no período. Por outro lado, a tabela 1 também mostra que entre esses anos houve um aumento do número absoluto de trabalhadores informais, superior a 200 mil. Em termos relativos, no entanto, este aumento não foi significativo, tendo havido uma pequena queda entre 2007 e 2008, de 0,5 p.p.

Os números apresentados mostram que a conjunção de crescimento econômico acelerado, acompanhada da geração de postos de trabalho formais, resultou em crescimento da população coberta pela Previdência Social nos últimos anos.

### 3.2 O Regime Geral de Previdência Social

O RGPS tem apresentado desempenho bastante satisfatório nos últimos dois anos, se consideradas a evolução do número de benefícios emitidos, bem como a necessidade de financiamento do sistema pelo Tesouro Nacional. Esta tendência se manteve no último ano, a despeito da crise financeira mundial, iniciada em setembro de 2008. A tabela 2 mostra um crescimento contínuo, na última década, do número de novos benefícios previdenciários emitidos, sejam aposentadorias ou pensões. Entre julho de 2008 e julho de 2009, esta variação (3,75%) foi ligeiramente superior ao período de julho de 2007 a julho de 2008 (3,70%).

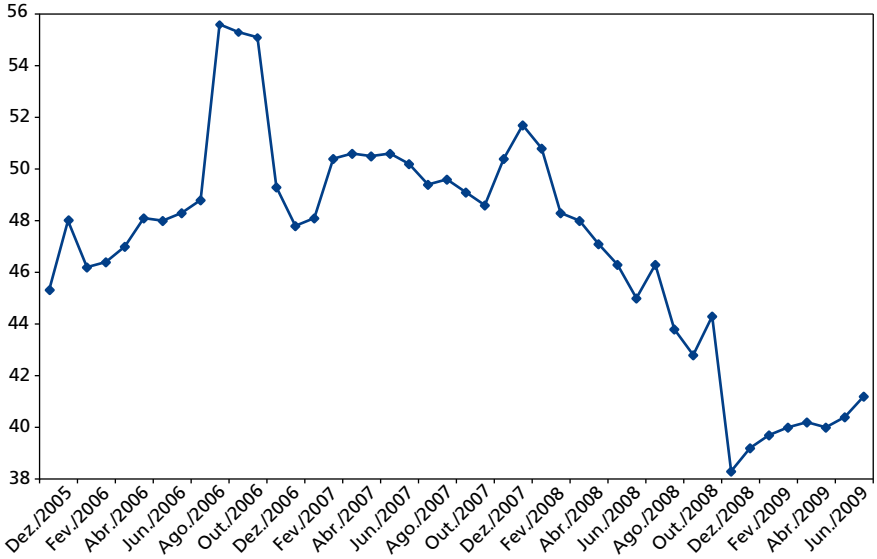
TABELA 2
**Evolução de aposentadorias e pensões do RGPS (1993-2008)**

| Ano | Benefícios emitidos[1, 2] (em milhares) | Aposentadorias e pensões[3] |
|---|---|---|
| 1993 | 11.726 | 9,2 |
| 1994 | 12.670 | 7,0 |
| 1995 | 13.315 | 4,2 |
| 1996 | 13.842 | 3,6 |
| 1997 | 14.397 | 5,7 |
| 1998 | 15.173 | 3,6 |
| 1999 | 15.709 | 3,6 |
| 2000 | 16.213 | 3,4 |
| 2001 | 16.686 | 1,9 |
| 2002 | 17.103 | 3,2 |
| 2003 | 17.609 | 3,1 |
| 2004 | 18.204 | 3,5 |
| 2005 | 18.815 | 3,4 |
| 2006 | 19.411 | 2,7 |
| 2007 | 19.930 | 3,2 |
| 2008 | 20.644 | 3,8 |
| 2008[(4)] | 20.480 | 3,7 |
| 2009[(4)] | 21.270 | 3,8 |

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social de 2008 e 2009 – janeiro a julho.
Notas: [1] Aposentadorias por idade, invalidez, tempo de contribuição; pensões por morte; aposentadorias por invalidez e pensões acidentárias
[2] Média mensal do ano civil.
[3] Variação de janeiro a janeiro, com exceção das duas últimas linhas, que refletem a variação de julho a julho.
[4] Média mensal de janeiro a julho.

No que diz respeito à necessidade de financiamento, os valores acumulados em 2008 apresentaram uma significativa queda em relação a 2007, passando de R$ 50,4 bilhões em dezembro de 2007 para R$ 38,3 bilhões em dezembro de 2008. Contudo, em 2009, observa-se um ligeiro aumento desta necessidade, que chega a R$ 41,2 bilhões em julho de 2009 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
**Evolução da necessidade de financiamento anual do RGPS – dezembro de 2005 a julho de 2009[1]**
(Em R$ bilhões)




Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social de 2005, 2006 e 2007 e Boletim Estatístico da Previdência Social de 2008 e 2009 – janeiro a julho.
Nota: [1] Valores deflacionados pelo INPC de julho de 2009.

Na tabela 3, observa-se a comparação entre os mesmos períodos de acumulação mensal, para diversos anos, o que permite minimizar possíveis efeitos sazonais. Vale destacar que a necessidade de financiamento acumulada em 12 meses, referente ao período 2008-2009, é inferior a de 2007-2008, em todos os períodos. Isto mostra que, apesar da crise financeira de 2008, a necessidade de financiamento em 2009 não tende a se elevar, em comparação ao ano anterior.

TABELA 3
**Valores acumulados em 12 meses das necessidades de financiamento do RGPS[1]**
(Em bilhões de R$)

| | 2005 | 2005-2006 | 2006 | 2006-2007 | 2007 | 2007-2008 | 2008 | 2008-2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fev./jan. | | 48 | | 47,8 | | 51,7 | | 39,2 |
| Mar./fev. | | 46,2 | | 48,1 | | 50,8 | | 39,7 |
| Abr./mar. | | 46,4 | | 50,4 | | 48,3 | | 40 |
| Maio/abr. | | 47 | | 50,6 | | 48 | | 40,2 |
| Jun./maio | | 48,1 | | 50,5 | | 47,1 | | 40 |
| Jul./jun. | | 48 | | 50,6 | | 46,3 | | 40,4 |
| Ago./jul. | | 48,3 | | 50,2 | | 45 | | 41,2 |
| Set./ago. | | 48,8 | | 49,4 | | 46,3 | | |
| Out./set. | | 55,6 | | 49,6 | | 43,8 | | |
| Nov./out. | | 55,3 | | 49,1 | | 42,8 | | |
| Dez./nov. | | 55,1 | | 48,6 | | 44,3 | | |
| Jan./dez. | 45,3 | | 49,3 | | 50,4 | | 38,3 | |

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social de 2005, 2006 e 2007 e Boletim Estatístico da Previdência Social de 2008 e 2009 – janeiro a julho.
Nota: [1] Valores deflacionados pelo INPC de julho de 2009

No que diz respeito ao fluxo de caixa do INSS, verifica-se também o aumento da arrecadação líquida, de 6,34%, entre agosto de 2008 a julho de 2009, relativa ao período de agosto de 2007 a julho de 2008 (tabela 4). Ainda que a despesa com o pagamento de benefícios tenha aumentado – a uma taxa de 3,21% –, ela foi menor que a elevação da receita gerada, reduzindo, assim, a necessidade de financiamento para o período de agosto de 2008 a julho de 2009. Isto ocorreu porque os efeitos da crise só começaram a se refletir sobre a previdência em 2009, de forma que os piores meses desse ano foram compensados pelos meses de bom desempenho de 2008.

TABELA 4
**Recebimentos e pagamentos do INSS (acumulados em doze meses)**
(Valores em R$ 1 mil de julho de 2009 – deflator INPC)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Ago./2007-jul./2008 | Ago./2008-jul./2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| A - Recebimentos | 208.432.019 | 236.020.115 | 243.232.674 | 256.880.141 | 259.988.667 | 262.001.440 |
| A1 - Receitas Correntes[1] | 138.401.787 | 154.145.044 | 171.232.823 | 188.724.330 | 181.936.158 | 193.538.340 |
| A2 - Recuperação de créditos[2] | 1.870.683 | 1.730.908 | 1.655.050 | 1.478.222 | 1.542.600 | 2.028.302 |
| A3 - Rend. Financeiros + antecipação de receitas + outros[3] | 13.496.318 | 1.105.163 | 1.092.860 | 1.839.846 | 12.306.338 | -13.145.918 |
| A4 - Restituições de contribuição[4] | -319.599 | -338.904 | -254.319 | -588.617 | -387.205 | -691.323 |
| A5 - Transferência da União | 54.982.829 | 79.377.905 | 69.506.259 | 65.426.359 | 64.590.775 | 80.272.039 |
| B - Pagamentos (B1 + B2 + B4) | 207.317.714 | 234.558.519 | 249.217.318 | 255.686.689 | 254.680.136 | 265.565.112 |
| B1 - Pag benef. INSS | 188.261.271 | 208.119.463 | 224.903.486 | 228.310.832 | 229.300.330 | 236.881.298 |
| B1a - Pag benef RGPS[5] | 176.184.221 | 193.688.683 | 208.042.417 | 210.324.026 | 211.181.592 | 217.954.696 |
| B1b - Pag benef assistenciais[6] | 12.077.049 | 14.430.779 | 16.861.068 | 17.986.806 | 18.118.738 | 18.926.601 |
| B2 - Benefícios devolvidos[7] | -837.357 | -1.026.524 | -1.125.941 | -1.487.071 | -1.331.729 | -2.181.268 |
| B3 - Despesa com pessoal e custeio do INSS | 9.963.404 | 15.322.190 | 9.273.796 | 9.787.865 | 8.491.306 | 10.554.139 |
| B4 - Transferências a terceiros | 9.093.039 | 11.116.866 | 15.040.036 | 17.587.992 | 16.888.501 | 18.129.675 |
| C - Arrecadação Líquida (A1 + A2 + A4 - B4) | 130.859.832 | 144.420.181 | 157.593.518 | 172.025.944 | 166.203.053 | 176.745.644 |
| D - Necessidade de financiamento (C - B1a) | -45.324.390 | -49.268.502 | -50.448.899 | -38.298.082 | -44.978.539 | -41.209.053 |

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social de 2005, 2006 e 2007 e Boletim Estatístico da Previdência Social de 2008 e 2009 – janeiro a julho.

Notas: [1] Arrecadação bancária, arrecadação Simples, Arrecadação Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Arrecadação Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies)

[2] Arrecadação Refis, Arrecadação Certificados da Dívida Pública (CDP) e depósitos judiciais.

[3] Remuneração sobre arrecadação bancária, rendimentos de aplicações financeiras, antecipação de receitas (Tesouro Nacional) e outras receitas.

[4] Ressarcimento de arrecadação, restituições de arrecadação e taxa de administração sobre outras entidades.

[5] Inclui despesas com sentenças judiciais.

[6] Contempla os benefícios Loas, as renda mensais vitalícias (RMVs) e os encargos previdenciários da União.

[7] Os benefícios devolvidos já foram computados no pagamentos dos benefícios do INSS (B1). Por isso, não é representado no somatório do total de pagamentos do INSS (B).

A crise financeira de 2008, que provocou desemprego principalmente no segmento formal da economia, acabou por ter efeitos também na taxa de crescimento anual do recolhimento das empresas ao INSS, tanto no que diz respeito às suas contribuições quanto às de seus empregados. A tabela 5 demonstra este fato. Observa-se ali uma redução de 13% para 6%, na taxa de crescimento do recolhimento das empresas, entre 2007 e 2008 e entre 2008 e 2009, apurada nos períodos de agosto a julho.

Por outro lado, constata-se uma melhoria na taxa de crescimento das contribuições individuais, no intervalo entre julho de 2008 e julho de 2009, quando comparadas ao mesmo período anterior – julho de 2007 a julho de 2008. Este crescimento foi de 1,4 p.p., apesar dos efeitos da crise internacional de 2008. As razões para isto ainda requerem uma análise mais aprofundada, mas pode-se considerar, entre outras hipóteses, a possibilidade dos trabalhadores demitidos em função da crise terem passado a contribuir para a Previdência Social como contribuintes individuais. Outra hipótese a ser considerada é a de que os incentivos criados pelo Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) estarem em plena atuação.

Em relação ao estoque de benefícios, observa-se um crescimento expressivo de gastos em aposentadorias (de 3,9% para 7,6%) e benefícios previdenciários[5] (de 2,8% para 6,4%) quando se compara o período entre julho de 2007 e julho de 2008 e entre julho de 2008 e julho de 2009. Verifica-se igualmente aumento da quantidade de benefícios emitidos da Previdência Social quando se considera esses períodos; porém, não ocorre de maneira tão intensa em relação aos valores dos benefícios emitidos. Tal fato mostra uma elevação no gasto médio dos benefícios pagos pelo INSS no período recente, associado ao aumento do valor do salário mínimo.

TABELA 5
**Variação anual[1] das contribuições e dos benefícios do INSS (2005-2009)**
(Em %)

| Período | Contribuições[2,3] | | Benefícios | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Empresas | Contribuintes individuais | Valor[3] | | Quantidade | |
| | | | Aposentadorias | RGPS | Aposentadorias | RGPS |
| Dez./2006-dez./2005 | 9,3 | 9,4 | 8,9 | 7,8 | 3,4 | 2,3 |
| Dez./2007-dez./2006 | 11,5 | 3,7 | 4,1 | 4,5 | 2,8 | 2,7 |
| Dez./2008-dez./2007 | 11,8 | 4,6 | 4,5 | 3,1 | 3,9 | 2,6 |
| Jul./2008-jul./2007 | 13 | 3,3 | 3,9 | 2,8 | 3,4 | 2,5 |
| Jul./2009-jul./2008 | 6 | 4,7 | 7,6 | 6,4 | 4,2 | 3,1 |

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social de 2005, 2006 e 2007 e Boletim Estatístico da Previdência Social de 2008 e 2009 – janeiro a julho.

Notas: [1] Refere-se à variação percentual entre as médias geométricas dos períodos janeiro-dezembro ou agosto-julho de um ano, frente ao período imediatamente anterior.

[2] Refere-se, respectivamente, ao montante recolhido pelas empresas de suas contribuições da parcela de seus empregados, e ao total recolhido por trabalhadores autônomos, empregados domésticos e segurados facultativos e segurados especiais.

[3] Valores mensais deflacionados pelo INPC.

5. Os benefícios previdenciários incluem: aposentadorias, pensões por morte, auxílios, salário-maternidade e abono de permanência.

### 3.3 Previdência dos servidores públicos

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) determinou novas regras de aposentadoria para os servidores públicos, como parte do próprio regime de trabalho no setor.[6] Em sua redação original, a Carta não previa a criação dos RPPS, o que ocorreu apenas a partir da promulgação da Lei nº 9.717/1998 e da Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998. Estes comandos legais estabeleceriam novas regras gerais para a organização e o funcionamento de todos os regimes próprios de servidores no país, incluindo os de estados e municípios. A partir de então, as diversas unidades federativas dispunham de base legal única sobre a qual organizar a previdência dos seus servidores, com uma configuração mais semelhante à do RGPS: os sistemas deveriam ser contributivos e cofinanciados pelos seus respectivos entes federativos, manter equilíbrio financeiro e atuarial e submeter-se à supervisão e ao controle do Ministério da Previdência Social (MPS). A Lei nº 9.717/1998 determinou ainda a segregação das contas previdenciárias do restante do orçamento público e permitiu a criação de fundos integrados por bens, direitos e ativos que lastreassem os compromissos previdenciários dos RPPS. Esta última medida criou as condições para que estes regimes capitalizassem suas reservas de recursos por meio de aplicações no mercado financeiro. Em 2008, cobriam mais de 9 milhões de servidores, entre ativos, inativos e instituidores de pensão. Existiam, então, regimes próprios em todos os estados da Federação, no Distrito Federal e em 1.900 municipalidades. A União, contudo, não organizou até hoje o seu regime próprio e, dessa forma, os benefícios de aposentadoria e pensão dos três poderes e do Ministério Público (MP) permanecem sendo pagos diretamente pelo Tesouro Nacional.

TABELA 6
**Quantidade de servidores da União, Estados e Municípios (2008)**

| Ente | Ativos | Inativos | Pensionistas | Total |
|---|---|---|---|---|
| União[1] | 1.118.360 | 529.563 | 448.376 | **2.096.299** |
| Estados[2] | 2.793.050 | 1.144.698 | 384.509 | **4.322.257** |
| Municípios[3] | 2.156.676 | 401.793 | 151.111 | **2.709.580** |
| **Total** | **6.068.086** | **2.076.054** | **983.996** | **9.128.136** |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal da SRH/MP
Elaboração: SPS/MPS
Notas: [1] Posição em dez/2008. Foram excluídos os servidores de empresas públicas e de economia mista.
[2] Todos os estados.
[3] Refere-se a 1900 municípios com RPPS.

6.Estas regras foram regulamentadas pela Lei nº 8.112/1990, a Lei do Regime Jurídico do Servidor Público.

Ao se comparar os dados numéricos de 2008 com os de 2006,[7] verifica-se um aumento de mais de 140 mil servidores ativos nesses dois anos, só no governo federal, efeito das admissões de pessoal implementadas pela União, no período. Outro aspecto que também merece destaque é o aumento do número de servidores municipais cobertos pelos RPPS, que ocorreu também devido à elevação do número de funcionários admitidos por estes entes, sob o Regime Jurídico Único.

O crescimento do número de servidores, principalmente federais, tem estimulado o debate a respeito não só do aumento dos gastos, decorrente do pagamento de mais salários e encargos, mas também do impacto destas novas admissões nas contas previdenciárias futuras do regime próprio do governo federal, quando os atuais novos servidores se tornarem inativos.

Contudo, aplicando-se as regras para aposentadoria e cálculo dos benefícios, impostas pelas Emendas Constitucionais nºs 20 e 41, bem como a obrigatoriedade da contribuição patronal da União, de 20% da sua folha salarial – decorrente da EC nº 20 –, o desequilíbrio atuarial do regime próprio dos servidores federais não chega a ser preocupante.

TABELA 7
**Variação das receitas e das despesas dos RPPS (2005-2008)**

| Esfera administrativa | Despesas | Receitas |
|---|---|---|
| União | 2,3 | 4,3 |
| Estados | 1,3 | 1,5 |
| Municípios da capital | 1,3 | 1,6 |
| Municípios do interior | 1,5 | 1,65 |

Fonte: Resultado previdenciário dos RPPS, por unidade da Federação (UF) (Anuário Estatístico da Previdência Social Infologo).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: A despesa previdenciária é composta por despesa com proventos e pensões dos servidores civis e dos militares. O resultado previdenciário é igual à diferença entre receitas e despesas previdenciárias. As contribuições patronal e da unidade gestora dos civis foram calculadas considerando-se o dobro do valor da contribuição do servidor ativo.

Como se pode observar na tabela 7, as receitas dos RPPS têm crescido mais que as despesas, em todas as esferas administrativas, podendo estar projetando um cenário mais auspicioso para o equilíbrio financeiro dos sistemas em médio prazo.

Contudo, tendo em vista o impacto regressivo que os benefícios previdenciários do RPPS apresentam sobre o perfil da distribuição de renda no país, o Poder Executivo tem feito esforços no sentido de reduzir sua participação no custeio destes. Para tanto, propôs ao Congresso Nacional, em 2007, o PL nº 1.992/2007, que prevê um teto para as aposentadorias dos servidores públicos, semelhante ao

7. Ver Ipea (2008b), p. 38, tabela 4.

do RGPS, e a criação de um regime de previdência complementar para a categoria, sob o modelo de contas individuais, com contribuição definida.[8]

A demora na tramitação desse novo projeto de lei, que se arrasta já há três anos, sugere a existência de vetos à sua aprovação. Vale lembrar que tal projeto se constitui em uma reedição do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 9, apresentado ao Congresso em 1999 e que vagou por lá até 2007, tendo sua votação em plenário adiada por diversas vezes. O PL nº 1.992/2007 decorre da necessidade de regulamentação da EC nº 41, aprovada em 2003, que voltaria a propor a criação do Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos (FUNPREV).

A origem dos vetos ao mencionado PL ainda é pouco clara, mas há evidências de que ele afeta negativamente diferentes atores relevantes. Do ponto de vista dos servidores públicos, o modelo previdenciário proposto no projeto – contas individuais com contribuição definida – remete aos riscos do plano para os participantes.[9] Ao lado disto, ele suprime a regra que garante aos servidores proventos integrais de aposentadoria iguais ao último salário. Estes dois fatores justificariam, ao menos em parte, a existência de vetos pelas categorias de servidores públicos, especialmente aquelas de salários mais elevados. Do ponto de vista dos tesouros das três esferas de governo (União, estados e municípios), o projeto acarreta custos de transição, que incidirão diretamente sobre seu orçamento. Tais custos são representados pela necessidade dos tesouros de continuarem pagando benefícios a inativos e pensionistas, mesmo quando não estiverem mais arrecadando uma parcela das contribuições – aquelas superiores ao teto de benefícios, as quais serão vertidas aos fundos, após a criação destes.

Ainda contribui para a incerteza da aprovação do PL o fato de que os diversos poderes da União – incluindo o Ministério Público – possuem autonomia constitucional para implementar sua política salarial, bem como para implantar benefícios e vantagens aos seus servidores. Esta autonomia seria reduzida, caso fosse unificada, como preveem o projeto de Lei, a política de salários e os benefícios das carreiras dos três poderes e do MP. Assim, o futuro do projeto de lei ainda é indefinido, não havendo, por hora, nenhuma evidência de que será aprovado.

### 3.4 Previdência complementar

A presente seção pretende realizar uma breve análise da evolução recente do pilar complementar do sistema brasileiro de previdência. Para a previdência complementar fechada (os fundos de pensão), apresenta-se de forma sucinta a evolução

8. Para maiores detalhes do PLC nº 1.992/2007, ver capítulo 1em Ipea (2008a).

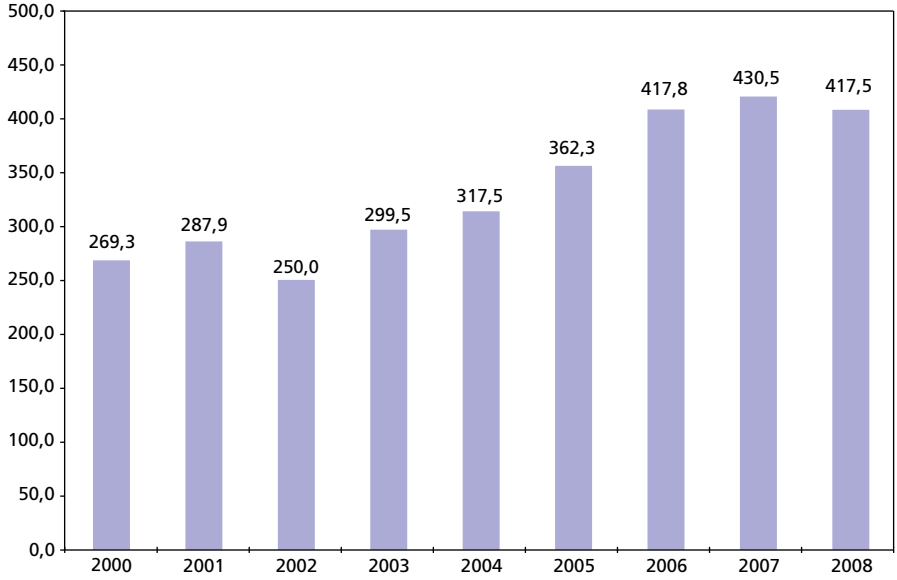
9. Ou seja, cada servidor receberá benefícios correspondentes aos valores por ele acumulados ao longo do tempo, os quais dependem não só das suas contribuições, mas também do desempenho financeiro do mercado de capitais e dos ativos em que suas contribuições forem aplicadas.

dos seus ativos de investimento. Quanto às entidades abertas de previdência complementar (EAPCs), destacam-se a evolução de seu patrimônio, o número de participantes e as contribuições anuais ao sistema.

### 3.4.1 A previdência complementar fechada

Os números consolidados até dezembro de 2008 mostram que as EFPCs revelam ter havido, nesse ano, a primeira queda nos seus ativos de investimento desde 2001. Os números de dezembro de 2008 encontram-se no mesmo patamar de dezembro de 2006.

GRÁFICO 2
**Ativos de investimento das EFPCs (2000-2008)**
(Em R$ bilhões de dezembro de 2008 – IGP-DI/FGV)[1]




Fonte: Informe Estatístico da Secretaria de Previdência Complementar (SPC)/MPS.
Nota: [1] Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Dados de dezembro de cada ano.

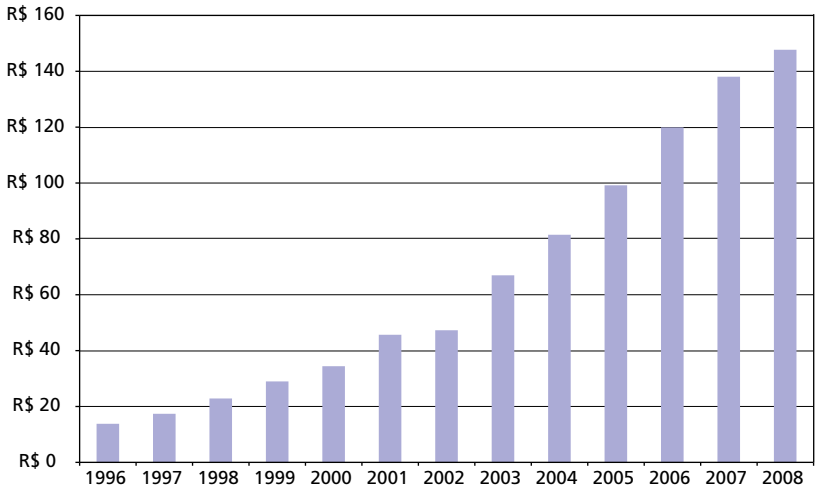
A queda observada em 2008 se deve aos reflexos da crise econômica internacional no mercado acionário brasileiro. Embora a proporção dos investimentos em renda variável tenha se mantido no mesmo nível desde 2002, a magnitude da queda deste mercado, ao lado da redução da taxa básica de juros da economia (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia –SELIC), determinou o desempenho negativo no ano. Convém ressaltar que, se o patamar da taxa SELIC for mantido, os administradores dos fundos de pensão terão de buscar investimentos mais arriscados, de modo a alcançar suas metas atuariais.

Isto significa que o percentual investido em renda variável terá de ser maior, o que resultará em maior correlação entre os ativos de investimento consolidados e o mercado acionário, o que é padrão em países com mercado de ações mais desenvolvido e baixas taxas de juros internas.

### 3.4.2 Previdência complementar aberta

O patrimônio administrado pelas EAPC tem crescido continuamente desde 2002, a taxas semelhantes, apesar da grande queda verificada no mercado acionário em 2008, graças à crise econômica internacional. O gráfico 3 apresenta este movimento. Cabe esclarecer que os dados apresentados incluem o patrimônio dos tradicionais planos de aposentadorias individuais, dos Fundos de Aposentadoria Programada Individual (Fapis), dos planos geradores de benefícios livres (PGBLs) e dos planos Vida Geradores de Benefícios Livres (VGBLs). Estes últimos, ainda que se incluam no mercado de seguros de vida, serão neste texto analisados como parte do mercado de previdência privada aberta.

GRÁFICO 3
**Patrimônio das EAPCs**
(Em R$ bilhões de dezembro de 2008 – IGP-DI/FGV)

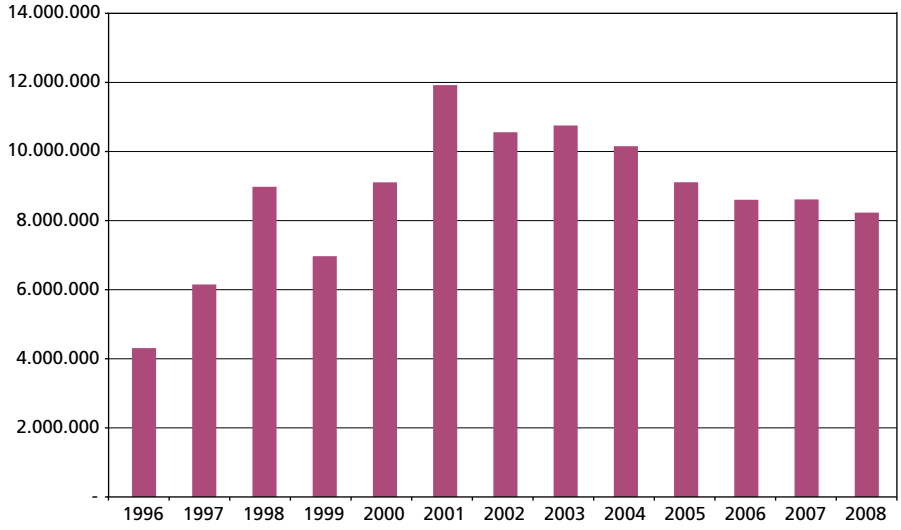



Fontes: Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Ipeadata e IBGE.

Em dezembro de 2008, o total de recursos administrados pelas EAPCs era de quase R$ 150 bilhões, o que representava um crescimento patrimonial de quase R$ 10 bilhões, em relação ao ano anterior. Caber ressaltar que, apesar da crise financeira do segundo semestre de 2008, as EAPCs ainda observaram crescimento em seu patrimônio nesse ano, diferentemente das EFPCs.

Com relação às contribuições, seu valor deflacionado atingiu o ponto máximo em 2001, como se pode ver no gráfico 4. Daí em diante, observam-se sua queda e, a partir de 2006, sua aparente estabilização, em patamar um pouco acima dos R$ 8 bilhões anuais. Se antes de 2008 o crescimento do patrimônio das EAPCs estava fracamente correlacionado ao incremento das contribuições, e fortemente aos retornos reais das carteiras – relativamente elevados no Brasil no período recente –, o mesmo não pode ser afirmado para o resultado desse ano, no qual os retornos tiveram um desempenho fraco.

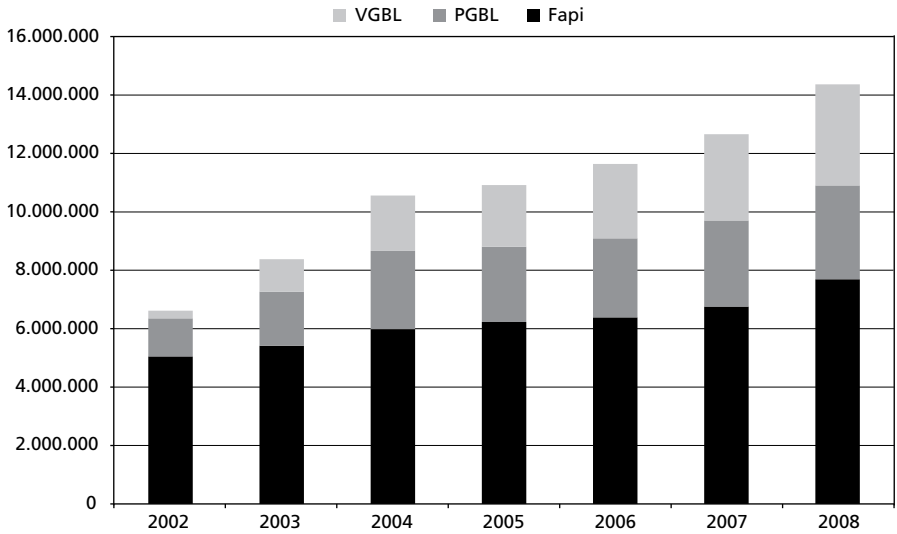
GRÁFICO 4
**Contribuição aos planos de previdência aberta (1996-2008)**
(Em R$ milhares de dezembro de 2008 – IGP-DI/FGV)




Fontes: SUSEP, Ipeadata e IBGE.

O número de contratos de previdência aberta – e VGBL – alcançou mais de 14 milhões em 2008, crescendo mais de 13% em comparação com o ano anterior (gráfico 5). Quanto à composição dos planos de previdência privada aberta, o forte crescimento dos planos VGBL já os coloca muito adiante dos PGBL. No entanto, a liderança continua ainda com os Fapis, que em dezembro de 2008 somavam mais de 7,6 milhões de participantes.

GRÁFICO 5
**Evolução do número de participantes de planos de previdência privada aberta (2002-2008)**




Fonte: SUSEP.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços recentes do MPS no sentido de aumentar a inclusão previdenciária, por meio da criação do Plano Simplificado de Previdência Social e sua associação com o programa do Microempreendedor Individual, têm-se mostrado bastante persistentes. A criação do MEI poderá aumentar significativamente o número de filiados ao INSS e de trabalhadores protegidos pela Previdência Social, principalmente aqueles que se inserem precariamente no mercado de trabalho urbano. Pode propiciar ainda o aumento da arrecadação líquida do sistema. Ao lado destas medidas, a aprovação da nova metodologia para o fator acidentário de prevenção, pelo Conselho Nacional de Previdência Social, poderá levar as empresas a investirem mais em segurança do trabalho.

Embora a crise financeira internacional, de setembro de 2008, tenha se refletido negativamente sobre a atividade econômica e, consequentemente, a arrecadação previdenciária, no início de 2009, seu impacto sobre a necessidade de financiamento do RGPS durante esse ano foi atenuado pelo bom desempenho no período anterior à crise. Do mesmo modo, a adoção de novas regras para a previdência complementar, quando da queda da SELIC, permitiu que, no cenário adverso da virada de 2008 para 2009, o pagamento dos benefícios complementares fosse garantido. Por fim, vale mencionar que a previdência dos servidores públicos, em que pese seu impacto regressivo sobre a distribuição de renda no país, não representa, ao menos por enquanto, um fator de preocupação elevado, tendo em vista que suas receitas têm crescido mais que suas despesas.

## REFERÊNCIAS

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 15, 2008a.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 16, 2008b.

SCHWARZER, H. (Org.). **Previdência Social**: reflexões e desafios. Brasília: MPS, 2009. Cap. 2. v. 30 (Coleção Previdência Social).

CAPÍTULO 3

# ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

## 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo trata das políticas federais de assistência social e transferência de renda, cuja gestão é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), além da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), cujo planejamento e execução possuem caráter intersetorial, abrangendo ações sob responsabilidade de vários ministérios – Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS), Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), entre outros.[1] Seu objetivo é realizar o acompanhamento e a análise do andamento físico-financeiro dos principais programas, ações e demais iniciativas desenvolvidas no ano de 2008, no âmbito destas políticas.

O texto se divide em três seções, além desta apresentação. Na seção 2, serão apresentados os fatos relevantes que marcaram o ano de 2008, estendendo-se o relato dos principais acontecimentos até o segundo semestre de 2009. Nas áreas de assistência social e transferência de renda, terão destaque, entre outros assuntos, a eleição dos novos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a tramitação dos Projetos de Lei (PLs) nº 3.021/2008 e nº 3.077/2008 e a criação da carreira de desenvolvimento de políticas sociais no âmbito do Poder Executivo. Na área de segurança alimentar e nutricional ganharam relevância o processo de discussão sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que culminou com a aprovação da Lei nº 11.497/2009, e a campanha nacional pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 47/2003, que inclui a alimentação entre os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A seção 3 está voltada para o acompanhamento dos resultados físicos e financeiros das principais ações e programas que compõem tais políticas em 2008, bem como a análise de aspectos operacionais e de gestão. No entanto, cabe informar que em relação a alguns temas, observou-se a necessidade de acompanhamento até o início do primeiro semestre de 2009. Na seção 4 serão apresentadas as considerações finais.

1. Cabe lembrar que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional conta com forte e efetiva participação da sociedade civil.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Recomposição do CNAS e desafios para a institucionalização da assistência social

Na área da assistência social, merece destaque a realização, em junho de 2008, da assembleia de eleição dos representantes da sociedade civil, que passaram a integrar o CNAS na gestão de 2008 a 2010. O CNAS é composto por 18 membros titulares, sendo nove governamentais e nove da sociedade civil, e número igual de suplentes para cada categoria. Compõe a formação governamental, além do MDS, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Ministério da Previdência Social (MPS), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Fazenda (MF), um representante dos estados e um dos municípios. Quanto aos representantes da sociedade civil, estes se dividem em três segmentos distintos, quais sejam: *i*) representantes das entidades e organizações de assistência social; *ii*) representantes dos usuários ou de organizações de usuários; e *iii*) representantes dos trabalhadores da área de assistência social.[2] Cada segmento é representado por um membro titular e um suplente.

Chama atenção, na atual composição do CNAS, a presença majoritária de entidades religiosas e de atenção a pessoas com deficiência como representantes da sociedade civil.[3] Tal participação tem origens históricas. No Brasil, a intervenção pública no campo da assistência social surgiu, durante a década de 1930, em paralelo à consolidação das políticas previdenciária e trabalhista no país, em um contexto político em que a preocupação com a questão social mobilizava as elites políticas, inclusive a Igreja Católica. Nesse momento histórico, as entidades beneficentes, especialmente as de filiação católica, foram reconhecidas pelo poder público como importantes parceiras, verificando-se a operacionalização de significativos benefícios em sua direção, que se estendem ainda hoje. A gradual consolidação desse padrão resultou na formalização de instrumentos de financiamento em um modelo em que o perfil subsidiário do Estado vem consolidar a ação privada, afirmada como um pilar da oferta de serviços socioassistenciais.

2. Para mais detalhes sobre a composição atual do CNAS consultar o site: <http://www.mds.gov.br/cnas/quem-somos/relacao-de-conselheiros-nacionais>.

3. Assumiram, para a gestão 2008-2010, na condição de titulares ou suplentes, as seguintes entidades e organizações de assistência social: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), União Social Camiliana (USC), Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços (ACMs), Instituto Social, Educativo e Beneficente Novo Signo, Associação da Igreja Metodista (AIM) e a Federação Espírita Brasileira (FEB). Também tomaram posse os representantes dos usuários ou de organizações de usuários que se seguem: Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais (Avape), Associação Brasileira de Autismo (Abra), União Brasileira de Cegos (UBC), Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (Feneis), Federação Nacional das Apaes e Movimento Nacional de População de Rua (MNPR). Em relação aos representantes dos trabalhadores da área de assistência social, foram eleitas as seguintes instituições: Federação Nacional dos Assistentes Sociais (Fenas), Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais (ABEDEV), Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas (FENATIBREF), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Federação Nacional dos Psicólogos (Fenapsi) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Esta situação coloca em evidência o desafio de integração das entidades filantrópicas ao sistema público de proteção social, inclusive no que diz respeito à construção de um padrão mais republicano no processo de deliberação do CNAS sobre a certificação que dá acesso ao financiamento público indireto a estas entidades.[4] Esta parece ser uma grande questão a ser enfrentada pelo CNAS e por seus novos representantes nos próximos anos.

As composições das bancadas da sociedade civil no CNAS aponta, ainda, para outros problemas. Observa-se a dificuldade em distinguir o segmento dos usuários do segmento das entidades, assim como em discernir quais destas podem ser consideradas "de assistência social", em um contexto em que as entidades de saúde e educação também são identificadas como "entidades beneficentes de assistência social" (IPEA, 2007). A alta presença de associações de promoção e atendimento a segmentos de população com deficiência representa uma limitação à presença e à vocalização dos próprios usuários no espaço de concertação da política de assistência social. A forte presença das entidades não típicas da área também aponta para uma dificuldade no fortalecimento desta instância participativa como lócus estratégico da Política Nacional de Assistência Social (Pnas).

### 2.2 A discussão no Congresso Nacional das políticas de assistência social e de segurança alimentar e nutricional

Ainda na área da assistência social, acontecimentos relevantes já mencionados nas edições anteriores deste periódico continuaram sendo objeto de destaque nos anos de 2008 e 2009 (IPEA, 2008b, 2009). Cabe citar, em especial, a tramitação dos PLs nº 3.021/2008 e nº 3.077/2008, ambos de autoria do Poder Executivo, que tratam, respectivamente, da certificação de entidades beneficentes e do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A apresentação do PL nº 3.021/2008, conhecido como *PL Cebas*, catalisou uma importante discussão quanto à certificação das entidades beneficentes de assistência social e quanto à atuação do CNAS (IPEA, 2008b, 2009). Dada a importância dessas entidades para a Política de Assistência Social no Brasil e as polêmicas que historicamente cercam o processo de certificação, vale a pena resgatar parte dos debates que envolveram o tema.

Com a sanção da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, tem-se a instituição do CNAS, tornando-o responsável pela emissão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). A regulamentação do Cebas foi efetivada em 1998, via Decreto nº 2.536/1998.[5] Este decreto criou a denomi-

4. Este tema será melhor abordado na seção seguinte.
5. Decreto na íntegra disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2536.htm>. Acesso em: fev. 2010.

nação de entidades beneficentes de assistência social, identificando-as como pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos, que atuem em determinadas áreas, como a proteção à família, o amparo às crianças e aos adolescentes carentes ou a promoção de assistência educacional ou de saúde.

Apesar da nova regulamentação e da delegação de responsabilidades ao CNAS, a certificação de entidades tornou-se objeto de diversas discussões e questionamentos, entre os quais se podem assinalar a falta de definição a respeito do público a ser atendido pelas entidades, ou mesmo a insuficiência da conceituação acerca dos serviços que poderiam ser identificados como de assistência social.

Assim, em 2006, o governo federal criou um grupo de trabalho formado pela Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Ministério da Previdência Social, cujo objetivo era elaborar uma proposta de nova regulamentação.

Entre os principais pontos contidos na proposta elaborada pelo grupo de trabalho, ganham destaque: a melhoria nos critérios para identificação das entidades beneficentes de assistência social, a definição do público-alvo a ser atendido pela política de assistência social, a definição dos gastos que poderiam ser considerados em gratuidade pelas entidades, a padronização do plano de contas e a instituição de pareceres técnicos dos ministérios afins como parte da concessão do Cebas.

Em outubro de 2006, dando prosseguimento aos trabalhos iniciados pelo grupo de trabalho, o CNAS, após diversos debates, apresentou ao governo uma nova proposta de texto. Esse documento avançou na conceituação de entidades beneficentes, definindo-as como aquelas que prestam serviços gratuitos e continuados a pessoas sob vulnerabilidade e risco social, que não podem pagar por serviços privados na área de educação, saúde e assistência.

Nesse momento, o papel assumido pelo CNAS na concessão do Cebas suscitou uma série de questionamentos sustentados no argumento de que o volume de processos relacionados à concessão dos certificados acabava por comprometer a função primeira do colegiado: a de promover o controle social sobre a política de assistência social. A situação se agravou em 2008, quando a Polícia Federal (PF) desarticulou um esquema de corrupção envolvendo a concessão do Cebas.[6]

Em decorrência de uma complexa conjuntura, em abril de 2008, foi submetido, à apreciação do Poder Legislativo, o Projeto de Lei nº 3.021/2008, assinado pelo Poder Executivo. O PL Cebas, como ficou conhecido, propunha importantes mudanças quanto ao processo de certificação de entidades beneficentes. Entre elas, estava a transferência da responsabilidade para análise de concessão

6. Notícia disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/03/13/materia.2008-03-13.7244664427/view>. Acesso em: 15 fev. 2010.

do Cebas – antes centralizada no CNAS – para os ministérios de áreas afins ao campo de atuação das entidades. Desta maneira, MS, MEC e MDS passam a ter a incumbência de analisar os pedidos de concessão e renovação, levando em consideração as características específicas de sua área para julgar as entidades que serão beneficiadas com a isenção dos tributos.

O referido PL foi modificado por diversas emendas e finalmente apensado aos PLs nºs 7.494/2006 e 7.225/2002, que tratavam de matéria semelhante. Entre as modificações, pode-se citar o aumento da validade dos Cebas concedidos, passando para um período entre um a cinco anos, e a necessidade de comprovação, por parte das entidades, da gratuidade de suas atividades.

Em 7 de novembro de 2008, diante do prolongamento das discussões em torno da aprovação desse instrumento normativo, o governo federal publicou a Medida Provisória (MP) nº 446, que pretendia dispor sobre a certificação das entidades beneficentes, além de regular os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. O conteúdo da MP era bastante similar ao do PL nº 3.021/2008, especialmente no que se refere à redistribuição de responsabilidades sobre o Cebas para ministérios de áreas afins às atividades das entidades. Entretanto, a MP causou grande polêmica ao anistiar entidades beneficentes, ao extinguir todos os processos de renovação do Cebas, tornando automático o deferimento dos processos pendentes. A vigência da MP ocorreu entre novembro de 2008 até fevereiro de 2009, quando foi rejeitada pela Câmara dos Deputados.[7]

No entanto, esta mesma Casa aprovou, em setembro de 2009, o substitutivo ao PL 7.494/2006, restando prejudicados o projeto inicial e os PLs 7.225/2002 e 3.021/2008, apensados. Após aprovação do substitutivo pelo Senado Federal, a matéria foi sancionada em novembro pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dando origem a Lei nº 12.101/2009, denominada *Lei da Filantropia*, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Entre os principais pontos tratados pela lei, pode-se apontar a transferência da responsabilidade de concessão do certificado, antes tarefa do CNAS, para os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de acordo com a área de atuação de cada entidade. A lei estabelece o prazo máximo de 180 dias para a apreciação dos processos pendentes pelos ministérios, a contar de 30 de novembro de 2009. Há também a exigência de comprovação de que as atividades

7. Como já citado, os pontos mais sensíveis da MP, que geraram críticas, culminando em sua rejeição, diziam respeito às disposições contidas nos Arts. 37 a 41, as quais: extinguiam recursos, pendentes de decisão, relativos a pedido de renovação ou de concessão originária de Cebas deferido pelo CNAS; deferiam, liminarmente, pedidos de renovação de Cebas, que não tivessem sido julgados pelo CNAS até a data de publicação da MP ou que estivessem aguardando julgamento de recursos ou de pedido de consideração; declarassem prejudicadas as representações oferecidas pelo Poder Executivo contra as entidades beneficentes. O parecer completo proferido em plenário pelo relator, que conclui pela inadmissibilidade da MP está disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/632451.pdf>. Acesso em: fev. 2010.

das entidades sejam inteiramente gratuitas. A nova lei promoveu ainda o aumento da validade dos certificados de três para cinco anos.

Ainda no campo da assistência social, os anos de 2008 e 2009 também foram marcados pela tramitação do PL nº 3.077/2008, conhecido como *PL Suas*, que propõe alterações na Loas, visando repercutir ali os princípios propostos pela Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004.[8] Nesse sentido, o PL denomina o sistema descentralizado e participativo mencionado na Loas como Sistema Único de Assistência Social[9] e organiza as ações socioassistenciais para que sejam ofertadas com foco prioritário nas famílias, tendo como base de organização o território.

O PL também tem por objetivo estabelecer regras gerais quanto a gestão, o controle social, o monitoramento e a avaliação da política de assistência social. Adicionalmente, propõe alguns ajustes na Loas, tais como: as definições de benefícios eventuais (BE), o critério de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), o conceito de proteção social básica e especial, a definição das unidades públicas de prestação dos serviços socioassistenciais – Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) – a concepção de vigilância social no território e as regras de vinculação das entidades de assistência social ao Suas.

O projeto de lei traz ainda uma mudança importante no requisito de composição familiar para acesso ao BPC, ampliando a definição de família para efeitos de concessão do benefício, possibilitando, desse modo, a inclusão dos parentes que habitam no mesmo domicílio e que possuem obrigação alimentar, a exemplo dos filhos e dos irmãos maiores de 21 anos. Tal proposta, se aprovada, facilitará a operacionalização do benefício ao explicitar suas diferenças com o grupo familiar utilizado para fins de acesso aos benefícios previdenciários.[10] Vale mencionar que, no fim do mês de agosto de 2009, o PL foi aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, sendo logo depois encaminhado à Comissão de Finanças e Tributações, na qual ainda se encontrava em março de 2010. Após a apreciação por esta comissão, o *PL Suas* seguirá para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (IPEA, 2008b, 2009).

8. De acordo com o disposto na Loas, a Pnas rege-se pelos seguintes princípios: supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão.

9. Modelo de gestão para todo território nacional, que integra os três entes federativos com o objetivo de consolidar o sistema descentralizado e participativo, previsto na Loas.

10. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/votacao-do-pl-suas-comparecam>. Acesso em: dez. 2009.

Outra significativa proposta de inovação organizacional para a área de assistência social foi alcançada com a aprovação, em fim de 2009, do PL nº 3.452/2008, que criou a carreira de desenvolvimento de políticas sociais no âmbito do Poder Executivo. A carreira, criada pela Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009, institui 2.400 cargos de analista técnico de políticas sociais,[11] com atribuições voltadas à execução de atividades especializadas de assistência técnica em programas e projetos no campo social,[12] além de atividades de monitoramento e avaliação de projetos. Os cargos poderão ser alocados nos órgãos da administração pública federal direta com competências relativas à área social.

A criação da carreira de desenvolvimento de políticas sociais é recebida com muita expectativa, tendo em vista o grave problema de pessoal que atinge os ministérios da área social; problema este bem representado pela expressiva participação, entre outras modalidades de contratação, de terceirizados e consultores no quadro de funcionários desses órgãos. A alta rotatividade associada a esses vínculos mais precários dificulta a formação de um quadro de pessoal mais estável e qualificado para o enfrentamento das questões atinentes às políticas sociais. Em particular, no caso do MDS, haja vista sua especificidade e recente institucionalidade, a nova carreira acena a possibilidade de resolver o problema da expressiva limitação de recursos humanos. Em processo de estruturação desde 2004, o MDS vem ampliando suas atividades bem como o orçamento sob sua responsabilidade sem a correspondente contrapartida em termos de pessoal.[13] Mas o principal argumento a favor de uma carreira própria assinala a importância de constituição de uma burocracia própria e especializada para condução da política social em suas diversas áreas.[14]

Em relação à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNAM), um episódio a ser destacado em 2008 foi a campanha pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.877/2008. Elaborado por meio de um processo participativo que contou com grande atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), bem como outros setores da sociedade e do governo, este PL representava os esforços de promover a sinergia entre o Pnae e a agricultura familiar. De acordo com a proposta, 30% do volume de recursos do programa seriam destinados à compra de alimentos da agricultura familiar local e sua aquisi-

11. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: nov. 2009.

12. O campo social da atuação governamental compreende as áreas de saúde, demografia, emprego e renda, desenvolvimento urbano, segurança alimentar, assistência social, educação, cultura, cidadania, direitos humanos e proteção à infância, à juventude, às pessoas com deficiência e ao idoso.

13. O mesmo problema motivou o Projeto de Lei nº 3.428, também de 2008, que previa a reestruturação administrativa do MDS mediante a criação de 164 cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) destinados ao MDS. O projeto foi convertido na Lei nº 12.083, de 29 de outubro de 2009. Fonte: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=239029>. Acesso em: nov. 2009.

14. Nesse sentido, é emblemática a descrição das atribuições do analista técnico de Políticas Sociais apresentada na Lei nº 12.094/2009.

ção, elaboração e distribuição deveriam ser feitas por um ente público. O projeto visava ainda a ampliação do programa para o ensino médio e para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), o que provocaria um acréscimo de mais 12 milhões de alunos atendidos. Após ter tramitado por quase um ano no Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados o aprovou de forma unânime.

Entretanto, o PL não encontrou um ambiente igualmente favorável ao ser encaminhado para apreciação do Senado Federal. Sob forte pressão de segmentos do setor privado das indústrias de alimentos, bem como da bancada ruralista, o relator do projeto propôs a supressão de partes do texto.[15] Tal pressão indicava as dificuldades a serem enfrentadas antes que o PL fosse aprovado. A fim de garantir a ampliação da merenda escolar para ensino médio e para a EJA ainda em 2009 o governo federal optou por encaminhar uma MP em janeiro desse ano, ampliando o orçamento do Pnae em R$ 400 milhões. Deste modo, ao todo, mais 12 milhões de estudantes passaram a ser beneficiados pelo programa, alcançando, portanto, cerca de 47 milhões de pessoas.

Em 16 de julho de 2009, era assinado, finalmente, o PL de Conversão nº 8/2009, promulgando a Lei nº 11.497/2009. Além da ampliação da merenda escolar para o ensino médio e para a EJA, foi estabelecido que estados e municípios têm obrigação de utilizar 30% dos recursos repassados à alimentação escolar para compra de produtos da agricultura familiar. Ampliou-se ainda o apoio do governo federal às localidades para que ofereçam transporte escolar aos alunos matriculados no ensino médio das escolas do campo.

Importante, por fim, destacar a mobilização que vem sendo articulada desde 2008, mas que ganhou força em 2009, pela aprovação da PEC nº 47/2003, que inclui a alimentação entre os direitos sociais estabelecidos no Art. 6 da CF/88. A *PEC Alimentação*, como se tornou conhecida, é de autoria de Antônio Carlos Valadares, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) de Sergipe, e tem envolvido profundamente o Consea em campanha em torno de sua aprovação. Apesar de ter sido aprovada na Câmara, em novembro de 2009, a PEC ainda aguarda votação no Senado. Caso aprovada, a alimentação se tornará uma cláusula pétrea, ao lado de outros direitos e garantias individuais, representando, assim, uma importante conquista no âmbito da segurança alimentar e nutricional (SAN), em que um dos principais temas sempre foi a questão da sua exigibilidade.

15. Foram suprimidos o parágrafo 8º do Art. 4º e o Art. 13 – o primeiro por assegurar que a aquisição, o preparo e a distribuição fossem realizadas por ente público e o segundo porque estabelecia que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo menos 30% deveria ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Atualmente, a CF/88 prevê como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. A inclusão da alimentação como direito social garante que as ações de enfrentamento da fome e da miséria se tornem políticas de Estado, vinculando os poderes públicos, além de trazer como efeito sua aplicabilidade imediata.[16]

## 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Nesta seção serão tratados os programas que atualmente compõem o conjunto de ações federais de assistência social, o programa de transferência de renda, Programa Bolsa Família (PBF) e as ações de segurança alimentar e nutricional, inclusive aquelas realizadas por outros ministérios. O objetivo deste tópico é apresentar os resultados alcançados pelos principais programas durante o ano de 2008, assim como uma breve análise sobre sua execução orçamentária.

A CF/88 reconheceu o dever do Estado no campo da seguridade social e a natureza de sua intervenção sob os princípios da descentralização, da participação e do comando único por esfera de governo. Dessa forma, o dispositivo constitucional inaugurou novas perspectivas para o campo da assistência social, sob uma forma democrática de gestão. A Loas organizou as ações na área como um sistema único e descentralizado, constituído por gestores, entidades e organizações de assistência social e um conjunto de instâncias deliberativas compostas por vários setores envolvidos na área.

Ancorada na Carta Magna e na Loas, a pactuação federativa passou a ser uma exigência para a política de assistência social, trazendo uma nova organicidade aos serviços socioassistenciais. A estruturação desses serviços nos territórios permite refletir tanto as diversidades regionais e locais quanto os portes dos municípios. Enquanto compete ao governo federal a responsabilidade pela implementação e financiamento dos programas que operam a segurança de renda – o BPC, a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e também o PBF –, o município consolida-se como principal responsável pela garantia dos serviços, sejam de proteção básica ou especial, ofertados diretamente ou pelas entidades beneficentes.

A seguir passa-se ao acompanhamento da política de assistência social e de transferência de renda. Embora ambos os temas sejam indissociáveis e complementares, tendo em vista a riqueza dos dados e informações, optou-se por tratá-los em tópicos distintos.

16. A PEC nº 47/2003, que já havia sido aprovada no Senado Federal em 2009, foi aprovada no dia 3 de fevereiro de 2010, em segundo turno, pelo plenário da Câmara dos Deputados. Como a emenda à Constituição não precisa de sanção do presidente da República, a PEC Alimentação seguirá direto para promulgação. A partir de agora, a alimentação passa a ser um direito social, dever do Estado e uma obrigação a ser assumida pelo conjunto da sociedade.

### 3.1 Assistência social

O governo federal, desde 2003, tem investido no financiamento dos Cras que operam como porta de entrada da política de assistência social. O objetivo tem sido garantir progressiva ampliação dos serviços ali ofertados. Em dezembro de 2008, havia cerca de 3,7 mil unidades de Cras desenvolvendo serviços e ações assistenciais de proteção social básica (PSB), principalmente a partir do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). [17]

Como principal programa de assistência social, o PAIF tem por objetivo oferecer ações e serviços básicos para famílias em situação de vulnerabilidade social. Suas ações, que chegaram a alcançar aproximadamente 8,4 milhões de pessoas, segundo dados do ministério, são voltadas à orientação, encaminhamento para inserção no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), visitas domiciliares, grupos ou oficinas de convivência, além de atividades socioeducativas, de capacitação e de inserção produtiva.

No tocante ao atendimento prestado no âmbito da proteção social básica em 2008, é possível destacar o avanço de algumas ações em comparação aos anos anteriores. Por exemplo, entre os serviços que podem ser acessados pela população jovem, a edição nº 15 deste periódico indicava que em 2007, o extinto Projeto Agente Jovem[18] não chegou a superar o número de 110 mil pessoas atendidas, enquanto que as ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) Adolescente contemplaram, em 2008, mais de 431 mil adolescentes entre 15 e 17 anos em todo o país, conforme dados do ministério.[19] Coordenado pelos Cras, o Projovem Adolescente pretende oferecer aos seus participantes atividades pedagógicas, de capacitação profissional, cultura, esporte, lazer, meio ambiente, inclusão digital e participação cidadã, visando ao desenvolvimento das potencialidades dos jovens e sua inserção na vida comunitária. Ao contrário do Agente Jovem, inexiste um pagamento de bolsa atrelado ao programa. No entanto, há a possibilidade, por parte da família do beneficiário, desde que esta atenda os requisitos para ser incluída no PBF, de recebimento de um benefício – o chamado Benefício Variável Jovem (BVJ).[20] Tal mudança despertou reações distintas: se, por um lado, o governo argumenta que tal alteração buscou evitar críticas quanto a transferência de recursos voltados para uma faixa etária que possivelmente é caracterizada por "novos eleitores", por outro lado, questiona-se o papel deste benefício, já que

17. Dados do MDS, referentes a dezembro de 2008.

18. Para maior detalhamento sobre a extinção do Agente Jovem e sua substituição pelo ProJovem Adolescente, ver Ipea (2008a).

19. Cabe acrescentar que, tendo em vista que o Projovem Adolescente e o Agente Jovem coexistiram por cerca de 12 meses, ainda houve atendimento realizado no ano de 2008 a beneficiários que ainda estavam no antigo programa, cerca de 40,6 mil jovens.

20. Merece a lembrança de que a bolsa do Agente jovem era de R$ 65,00, valor que se manteve constante desde sua criação. Já o valor referente ao BVJ é de R$ 30,00 e é pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R$ 60,00.

agora ele é pago diretamente ao titular do cartão do PBF, geralmente a mãe do jovem – enfraquecendo a proposta original do antigo Agente Jovem.

No entanto, além dos serviços disponibilizados nesse nível de proteção, é fundamental ressaltar que na proteção social básica também se dá o pagamento do BPC. Ao todo, 3,3 milhões de pessoas foram atendidas pelo BPC em 2008, entre as quais, 1,8 milhão eram pessoas com deficiência, enquanto que os idosos totalizam 1,5 milhão. A RMV atende um público residual de cerca de 362 mil pessoas, entre as quais cerca de 261 mil são pessoas com deficiência e cerca de 101 mil são pessoas idosas.

Também no âmbito da proteção social básica, o MDS opera o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC na Escola). Voltado prioritariamente para o atendimento da faixa etária de 0 a 18 anos, constitui um programa intersetorial, sob responsabilidade do MEC, do MDS, do MS e da SEDH.[21] O BPC na Escola contou com a adesão de todos os estados, do Distrito Federal e de 2.659 municípios, incluindo todas as capitais. O programa contempla intervenções com vista a identificação de barreiras de acesso à educação regular. Para tanto, prevê a aplicação de um questionário específico, e vem demandando a capacitação de técnicos e gestores estaduais e municipais. Em 2008 realizou-se o I Seminário Nacional de Capacitação do programa BPC na Escola e os seminários de capacitação em nove unidades federativas.[22] Até o primeiro semestre de 2009 foram realizados 19 seminários de capacitação, abarcando 19 estados e 1.705 municípios.

Com relação à proteção social especial (PSE), os principais dados de atendimento se referem ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e ao Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes. Cabe lembrar que, embora o Peti seja considerado uma ação de PSE de média complexidade, as atividades socioeducativas ofertadas às crianças são desenvolvidas no âmbito dos Cras. Já as ações voltadas aos jovens e famílias vítimas de violência, abuso e exploração sexual são ofertadas pelos Creas. O Peti, integrado ao PBF desde dezembro de 2005, oferece, além do repasse do benefício às famílias com crianças e adolescentes retirados das diversas situações de trabalho, com idade inferior a 16 anos, ações realizadas na chamada jornada ampliada. Trata-se de ações socioeducativas e de convivência que ocorrem no contraturno escolar – à tarde para as crianças que estudam no período matutino e de manhã para as crianças que estudam à tarde – e beneficiaram 875 mil crianças em 2008. No entanto, cabe acrescentar que dados do Sistema de

21. Programa instituído pela Portaria Interministerial no 18, de 26 de abril de 2007.

22. Rio de Janeiro, Pará, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Santa Catarina, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Distrito Federal. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12291&Itemid=86>. Acesso em: set. 2009.

Controle e Acompanhamento das Ações Ofertadas pelo Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Sispeti) apontam que aproximadamente 322 mil crianças retiradas do trabalho e beneficiadas pelo programa não foram atendidas pelo sistema socioeducativo naquele ano. Entre as possíveis causas para esse tipo de falha pode-se mencionar a falta de interesse e a falta de recursos das prefeituras para investir em tais atividades.

Ainda sobre o Peti, é importante mencionar a alteração efetuada na forma de repasse dos recursos destinados ao financiamento das ações socioeducativas aos municípios. De acordo com a Portaria nº 431, de 3 de dezembro de 2008, os recursos referentes ao cofinanciamento federal deste serviço passaram a ser transferidos regular e automaticamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos municipais de assistência social, por meio de um novo piso: o piso variável de média complexidade. Antes, eram repassados para os municípios R$ 20,00 por criança atendida. Porém, por meio do novo piso, o MDS passou a transferir R$ 500,00 mensais, referentes a cada grupo de 20 crianças inseridas no programa.[23] Para aqueles com mais de um grupo, a referência será o piso de R$ 500,00. Tal portaria, promoveu, ainda, outras alterações: reajustou os valores de repasse para os municípios que combatem o abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes, ampliou recursos destinados ao acolhimento de pessoas idosas e expandiu o cofinanciamento para atendimento à população de rua. De modo geral, tais mudanças visaram fortalecer as ações de promoção e proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

A respeito do Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, cabe acrescentar que foram atendidos, de acordo com o MDS, no ano de 2008, cerca de 65,7 mil crianças e adolescentes por meio de atendimentos prestados em cerca de 1.054 Creas. Os centros, compostos por uma equipe multidisciplinar, tem como objetivo oferecer acompanhamento especializado, psicossocial e jurídico às vítimas e suas famílias. Ademais, fazem parte de uma rede de serviços, que dialoga com outros entes que compõem o chamado Sistema de Garantia de Direitos: Ministério Público, Conselho Tutelar, Vara da Infância e da Juventude, Defensoria Pública e outros. Importante acrescentar que os Creas também prestam serviços de orientação e apoio especializado a indivíduos e famílias vítimas de violência, além de orientação e acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade.

Entre os serviços de proteção social especial, cabe ainda destacar os identificados à alta complexidade. Entre os serviços continuados cofinanciados pelo governo

23. Cabe acrescentar que, para garantir as condições básicas de oferta e manutenção do serviço socioeducativo, municípios que tiverem apenas um coletivo de 20 integrantes no programa receberão o valor de R$ 1 mil.

federal estão os programas para públicos em instituições de acolhimento.[24] Acerca de tais serviços, cabe salientar a dificuldade de acompanhamento de seu atendimento, bem como o desafio em manter equipes qualificadas para os trabalhos especializados.

Por fim, cabe acrescentar que, além da atuação do MDS no cofinanciamento de recursos para promoção das ações de PSB e PSE e na coordenação de programas, tais como o BPC, pode-se citar, também, sua crescente atuação junto ao acompanhamento e monitoramento da rede pública e privada que compõe o Suas. Dando continuidade aos esforços de monitoramento do sistema, o MDS deu início, em 2007, ao Censo de Monitoramento dos Cras, o qual, além de ter sido repetido no ano seguinte, veio a se tornar uma atividade periódica (anual) a ser realizada no âmbito do Suas.[25] Todos os municípios que possuem Cras em funcionamento, independentemente da fonte de financiamento (governo federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal), foram convidados a preencher o questionário do censo no *site* do MDS, informando, entre outros aspectos, sobre a estrutura física dos núcleos, as equipes que atuam no local, o atendimento e as atividades realizadas.

Assim, informações coletadas produziram alguns indicadores que permitem avaliar o nível de desenvolvimento quanto às *atividades realizadas*, *recursos humanos*, *estrutura* e *funcionamento*. Tais dimensões foram avaliadas segundo quatro graus de desenvolvimento: insuficiente, regular, suficiente ou superior. A partir desta avaliação foi produzido também um indicador sintético que fornece uma abordagem de desenvolvimento dos Cras por estágios, conforme a combinação dos graus de desenvolvimento nas dimensões citadas.[26] Com efeito, com relação a 2007, o Censo 2008 apontou um expressivo incremento no número de Cras cujas dimensões são, no mínimo, todas *suficientes*. Não obstante, estes centros representam pouco mais que 16% do total. Por outro lado, ainda é bastante expressivo o percentual de Cras que possuem ao menos uma de suas dimensões avaliadas como *insuficiente*: 37%. Em termos regionais, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Norte apresentaram as maiores proporções de Cras classificados como de desempenho insuficiente ao menos em uma das dimensões analisadas, sendo que os estados do Acre e do Amapá apresentam mais de 70% de seus Cras nesta condição. A seguir, mostraremos alguns resultados do censo por dimensão de análise.

---

24. Programas de famílias acolhedoras; casa-lar; abrigo institucional; república; moradias provisórias; casas de passagem; albergue, entre outros.

25. O ministério promoveu a continuidade desses estudos em 2008, inaugurando pesquisa semelhante para os Creas. Cabe acrescentar, ainda, que as entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos também já foram objeto de investigação do ministério, que realizou, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma pesquisa sobre essa rede no ano de 2006. Esta pesquisa levantou informações sobre 16.089 instituições e revelou dados acerca de seu funcionamento, serviços e atendimentos prestados etc.

26. Trata-se do indicador de desenvolvimento dos Cras por estágio. Ele varia de um a dez estágios, conforme a combinação das avaliações obtidas em cada uma das dimensões – atividades realizadas, recursos humanos, estrutura e funcionamento. O estágio um corresponde a quatro dimensões classificadas como insuficientes. No extremo oposto, no estágio dez, o Cras apresenta nível superior nas quatro dimensões analisadas.

Quanto ao leque de *atividades realizadas*, o Censo de 2008 indicou que 64,5% dos Cras se encontravam no estágio *superior* da gradação de desenvolvimento estabelecida para o levantamento. Isto significa que estes Cras realizam a maior diversidade de serviços: visitas domiciliares, acompanhamento de famílias orientação/acompanhamento para inserção do BPC, encaminhamento para inserção de famílias no CadÚnico, grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias ou por ciclo de vida ou intergeracional e busca ativa.

Com relação à *estrutura física*, 52,5% dos Cras foram classificados como de estrutura *suficiente*. O mesmo desempenho é observado na dimensão *funcionamento*, na qual 71% dos centros foram avaliados como suficientes. Por fim, na dimensão *recursos humanos*, 31,5% revelaram-se como *insuficientes*, o que significa uma quantidade de profissionais inferior ao regulamentado por Norma Operacional do MDS (NOB-RH Suas). Diante dos resultados apresentados pelo censo pode-se concluir que há, de fato, um avanço na estruturação da rede de serviços socioassistenciais, com consequentes melhorias na possibilidade de acesso às ações ali oferecidas.

Por fim, vale destacar a atuação do MDS quanto ao acompanhamento e monitoramento da rede pública e privada que compõe o Suas mediante a criação, pela Portaria nº 430, de 3 de dezembro de 2008, do Cadastro Nacional do Sistema Único da Assistência Social (CadSuas). Trata-se de um aplicativo informatizado, de abrangência nacional, cujo objetivo é coletar e gerir dados sobre a rede socioassistencial, órgãos governamentais, conselhos, fundos e trabalhadores do Suas. Por meio deste sistema, os gestores municipais deverão informar e atualizar dados tais como endereços, estrutura e características dos serviços prestados nas unidades públicas e privadas de seus municípios. O CadSuas é subdividido nos seguintes módulos cadastrais: *i*) Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social; *ii*) Cadastro Nacional de Unidades Públicas de Assistência Social; *iii*) Cadastro Nacional de Órgãos Governamentais, Conselhos e Fundos de Assistência Social e; *iv*) Cadastro Nacional dos Trabalhadores do Suas. Prevê a Portaria nº 430/2008 que o cadastro será coordenado e mantido pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em articulação com os órgãos gestores estaduais, municipais, do Distrito federal e dos Conselhos de Assistência Social. O preenchimento do CadSuas é obrigatório e a SNAS disponibilizará instruções operacionais para cada etapa de seu preenchimento.

### 3.2 Transferência de renda – Programa Bolsa Família

Atualmente, o PBF é gerido, no âmbito do MDS, pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). A consolidação do PBF ao longo dos últimos anos vem fortalecendo a transferência de renda não contributiva, como uma dimensão fundamental da proteção social brasileira. Este movimento de consolidação pode ser observado nos constantes reajustes concedidos pelo governo ao valor dos benefícios do PBF.

No ano de 2008, pelo menos dois acontecimentos merecem ser recordados. O primeiro, já mencionado na edição anterior deste periódico, trata do reajuste do benefício do PBF, em torno de 8%. A atualização, correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), foi operada a partir da publicação do Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008. Com o reajuste, o valor médio do benefício por família aumentou de R$ 78,70 para R$ 85,00. O valor do benefício básico passou de R$ 58,00 para R$ 62,00, e o do benefício variável de R$ 18,00 para R$ 20,00.[27]

O segundo acontecimento importante no ano de 2008 refere-se à publicação do Decreto nº 6.392,[28] que, entre outros pontos, regulamentou o tempo de permanência das famílias no PBF. Segundo o regulamento, a cada dois anos, a partir da entrada no programa, os dados cadastrais da família devem ser atualizados para verificar a adequação aos critérios de elegibilidade estabelecidos. A elaboração dessa norma foi fruto de debates sobre os critérios para permanência e saída das famílias do PBF, considerando uma questão principal: como proceder nos casos em que as unidades familiares, com renda adicional informal e instável, momentaneamente identificadas com rendimento mensal *per capita* acima do valor fixado em lei, são excluídas do PBF, perdendo o acesso a essa renda adicional. Anteriormente ao decreto de 2008, os cadastros deveriam ser atualizados sempre que ocorresse mudança de renda ou de composição familiar. Em decorrência, muitas dessas famílias tinham o benefício cancelado por apresentarem renda mensal *per capita* superior ao permitido. No entanto, verificava-se que, em diversas situações, tal incremento nos rendimentos era oriundo de atividades informais, não sustentáveis a médio e longo prazos. Com a perda desse adicional, as famílias, ainda vivenciando situações de pobreza, voltavam à condição de público potencial do programa. Por esta razão, o Decreto nº 6.392/2008 prevê que o benefício será pago por, pelo menos, dois anos, visando garantir que tais famílias busquem alternativas sustentáveis de ampliação de renda com garantia de que continuarão a receber o PBF. Desse modo, no período de dois anos, a renda familiar mensal *per capita* fixada para recebimento do benefício poderá sofrer variações, sem que tal fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do programa, exceto na ocorrência das seguintes hipóteses: *i*) omissão de informações ou prestação de informações falsas para cadastramento que habilite o declarante e sua família ao recebimento do benefício do PBF ou programas remanescentes; *ii*) posse de beneficiário do PBF em cargo eletivo remunerado de qualquer das três esferas de governo; ou *iii*) desligamento voluntário da família do PBF.[29]

A formulação do Decreto nº 6.392/2008, e de várias outras regulamentações desde a criação do PBF, é indicativo dos esforços empreendidos pelo MDS no

27. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informe_158_balanco_2008.mht>. Acesso em: fev. 2010.

28. Esse instrumento altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

29. Ver o Art. 21 do Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008.

sentido de conferir densidade institucional ao programa por meio da elaboração de instrumentos normativos voltados para qualificar a gestão descentralizada deste, quanto ao processo de cadastramento, gestão de benefícios e condicionalidades, entre outros. Tal esforço observa-se na homogeneização de processos e procedimentos, tanto nos estados quanto nos municípios, viabilizando o aprimoramento do acompanhamento e monitoramento da implementação do PBF.

Também no ano de 2008 teve início o Projeto de Inclusão Bancária dos Beneficiários do PBF, cujo objetivo é ampliar a inserção social das famílias atendidas pelo programa. O projeto foi dividido em três fases. Na primeira fase, realizada a partir do mês de março desse mesmo ano, foi implementado o projeto-piloto na cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais, com o pagamento de benefícios diretamente na conta bancária de mais de 4 mil beneficiários-correntistas do PBF. Na segunda fase, beneficiários dos outros estados que abriram sua conta na Caixa Econômica Federal (CEF) foram inseridos no projeto e passaram a receber o benefício diretamente na conta Caixa Fácil – cerca de 600 mil famílias tiveram o benefício do PBF depositado em suas contas.[30] A terceira fase, executada em 2009, priorizou a abertura de novas contas, como será tratado no periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 19.

No primeiro semestre de 2009, a aprovação do Decreto Presidencial nº 6.917, de 30 de julho de 2009, trouxe algumas modificações significativas no tocante à implementação do PBF. Uma delas trata de um novo reajuste, em cerca de 10%, no valor dos benefícios do programa – dessa porcentagem, 6% se referem à recomposição do benefício frente às perdas inflacionárias ocorridas desde sua última atualização, em 2008, conforme o INPC; os demais 4% constituem-se em ganho real e pretendem consolidar a estratégia do MDS de redução das desigualdades individuais e regionais. Dessa forma, o benefício básico, pago às famílias com renda familiar de até R$ 70,00 por pessoa, passou de R$ 62,00 para R$ 68,00. Já o benefício variável – pago de acordo com o número de crianças existentes na família – passou de R$ 20,00 para R$ 22,00 e o recurso vinculado aos adolescentes – Benefício Variável Jovem (BVJ) – de R$ 30,00 para R$ 33,00. Com a alteração, o valor mínimo vai de R$ 20,00 para R$ 22,00 e o máximo de R$ 182,00 para R$ 200,00.[31] Com a correção, o valor do benefício médio passou de R$ 86,00 para R$ 95,00.[32]

---

30. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informe_158_balanco_2008.mht>. Acesso em: fev. 2010.

31. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias/reajuste-do-bolsa-familia-comeca-a-ser-pago-nesta-quinta-feira e http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias/bolsa-familia-e-reajustado>. Acesso em: set. 2009.

32. Em 2009 ocorreu a terceira recomposição dos valores dos benefícios do PBF em quase seis anos de sua implementação. A primeira atualização, na porcentagem de 18,25%, ocorreu em agosto de 2007. Em 2008, como já mencionado, o reajuste foi de 8%. Os benefícios foram recompostos tendo em vista recuperar as perdas com a inflação no período, levando-se em consideração a importância do PBF para a aquisição de alimentos pelas famílias beneficiárias. Diferentes estudos, realizados pelo MDS e por outras instituições, mostram que a compra de alimentos é a principal destinação dos recursos do programa. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/noticias/mds-destinar-33-bilhoes-aos-programas-e-acoes-sociais-em-2009>. Acesso em: jan. 2010.

Em síntese, um processo contínuo de reajustes dos benefícios do PBF marcou os últimos dois anos de implementação do programa. Entretanto, cabe ressaltar que estes foram movimentos descontínuos e sem uma vinculação normativa perene. Uma vez que o PBF não conta com uma regra permanente de indexação, não há garantia de reposição da inflação nem estimativas públicas de ganhos reais.

Além do reajuste do benefício, que começou a ser pago no mês de setembro de 2009, o Decreto nº 6.917/2009 também modificou o critério de elegibilidade para ingresso no PBF: a linha de extrema pobreza passou a corresponder a uma renda familiar *per capita* de até R$ 70,00 e a linha de pobreza a uma renda familiar *per capita* de até R$ 140,00. No box a seguir, apresenta-se um breve histórico das alterações no critério de renda para acesso ao PBF.

BOX 1
**Alterações no critério de renda para acesso ao Programa Bolsa Família**

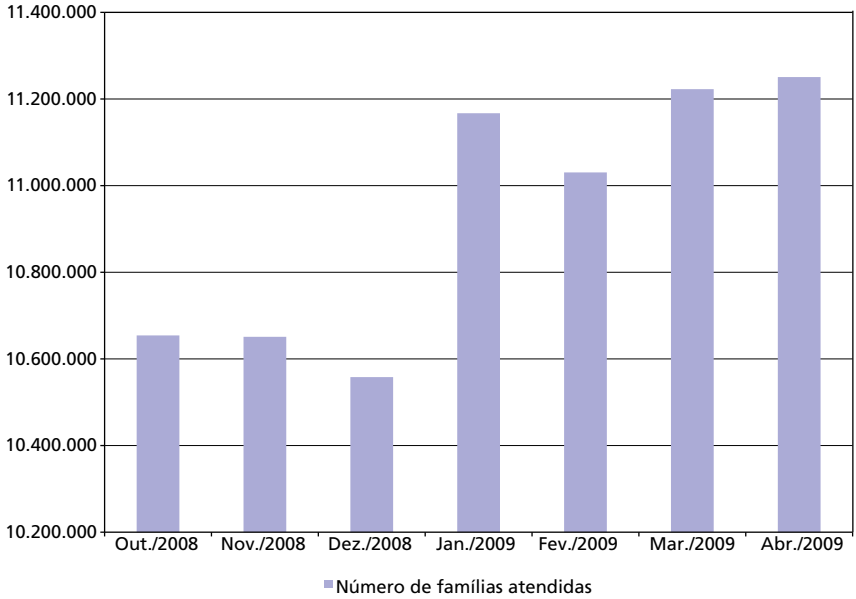
Segundo a Lei nº 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família, foram consideradas em situação de extrema pobreza as famílias que detinham uma renda mensal *per capita* de até R$ 50,00. A situação de pobreza abrangia famílias cuja renda mensal *per capita* variava de R$ 50,01 a R$ 100,00. Ao serem definidos estes referenciais como critério de elegibilidade no PBF, foi estabelecido também que esses valores poderiam ser alterados, via decreto, em função de mudanças socioeconômicas no país e de estudos técnicos sobre o tema. Em 2006, o MDS realizou a primeira atualização dos valores de referência para ingresso no PBF, por meio do Decreto nº 5.749/2006. Com a vigência desse instrumento, a renda mensal *per capita* de até R$ 60,00 passou a caracterizar as famílias extremamente pobres e a renda mensal *per capita* de R$ 60,01 até R$ 120,00 passou a caracterizar as famílias em situação de pobreza.[1] Em abril de 2009, por meio do Decreto nº 6.824/2009, ocorreu a segunda atualização nos valores para ingresso no programa. O critério que definia a condição de pobreza passou de R$ 120,00 para R$ 137,00 e o de extrema pobreza de R$ 60,00 para R$ 69,00.[2] Em julho de 2009, o Decreto nº 6.917, atualmente em vigência, promoveu nova alteração nos valores que definem as linhas de renda para atendimento das famílias. Assim, a linha de renda familiar mensal *per capita* que define as famílias em extrema pobreza passou de R$ 69,00 para 70,00 e a linha de renda familiar mensal *per capita* que define as famílias em situação de pobreza passou de R$ 137,00 para R$ 140,00.[3]

Fontes: [1] Disponível em: <http://www.mapadamidia.com.br/bolsafamilia/ics_3.htm>.
[2] Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias/bolsa-familia-tem-limite-de-renda-ampliado>.
[3] Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf- gestores/paginas/informe_183_reajuste_do_pbf.mht>.

No que diz respeito à cobertura, até o mês de abril de 2009, o PBF atendeu aproximadamente 11,2 milhões de famílias em todo o país.[33] O gráfico a seguir demonstra a evolução da cobertura no período compreendido entre outubro de 2008 e abril de 2009.

33. Ver Matriz de Informação Social, disponível em: <http://www.mds.gov.br/sagi/>.

GRÁFICO 1
**Cobertura do Programa Bolsa Família – outubro de 2008 a abril de 2009**




Fonte: MDS.

Além da alteração no critério de elegibilidade do PBF, no decorrer do ano de 2009 foram realizados outros estudos quanto a sua metodologia de focalização. Como resultado, as estimativas da população-alvo do programa nos municípios foram redefinidas com base na metodologia dos Mapas de Pobreza. Com isto, o público potencialmente beneficiário do Bolsa Família passou de 11,1 milhões para 12,9 milhões de famílias distribuídas em todo o território nacional.[34] Com base nas novas estimativas, realizou-se a expansão da cobertura do PBF em três etapas, como será visto na próxima edição deste periódico.

Cabe citar, como já mencionado em Ipea (2009), que, no fim do ano de 2008, houve um decréscimo no quantitativo total de famílias beneficiárias. Tal redução pode ser explicada pelo fato do MDS ter cancelado, entre os meses de outubro de 2008 e fevereiro de 2009, cerca de 450 mil benefícios de famílias que se encontravam fora do perfil do programa ou que não atualizaram as informações de seus cadastros. A exclusão de beneficiários ocorreu após identificação de inconsistência entre a renda declarada no CadÚnico com as informações das bases de dados da

34. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informe_203_balanco_2009.mht>. Acesso em: fev. 2010.

Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do MTE e do BPC. Neste processo de verificação foram utilizadas as informações referentes à renda declarada no CadÚnico, base de dados extraída em 30 de abril de 2008, com aquelas informadas na Rais 2006 e as constantes na base de dados do BPC de setembro de 2006.

O resultado das comparações apontou situações de possíveis divergências na informação de renda das famílias. Foram elas: *i*) famílias do PBF com algum de seus integrantes recebendo BPC que não informaram a renda do BPC no cadastro; *ii*) famílias com algum de seus membros identificados na Rais e que não declararam a renda de trabalho formal no cadastro ou declararam uma renda menor que aquela observada na Rais; e *iii*) famílias que apresentaram, ao mesmo tempo, as duas situações: recebem BPC e foram identificadas na Rais, e não declararam estas rendas no CadÚnico.[35]

A checagem evidenciou que a renda de cerca de 622 mil beneficiários estaria acima do critério do programa. Tais beneficiários tiveram a transferência de renda bloqueada em setembro de 2008 e obtiveram o prazo até dezembro do mesmo ano para atualizar o cadastro e comprovar que efetivamente atendiam ao critério de renda do PBF. Os municípios deveriam atualizar as informações das famílias com benefícios bloqueados até 31 de dezembro de 2008. Do total bloqueado, aproximadamente 171 mil famílias se enquadravam no perfil do programa, as quais tiveram seus benefícios desbloqueados após atualização de dados; o restante foi cancelado (SOARES, 2009).[36]

### 3.3 Segurança alimentar e nutricional

Como mencionado no início deste capítulo e em edições anteriores desse periódico, a formulação e a implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional é uma ação conjunta realizada pelos três níveis de governo e por organizações da sociedade civil que, de acordo com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan),[37] integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Em razão de seu caráter intersetorial, as ações federais na área são realizadas por um conjunto de ministérios, entre os quais pode-se destacar, além do MDS, os Ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Meio Ambiente (MMA). O amplo conjunto de ações e programas desenvolvidos nessa área são atualmente concentrados em torno de três eixos principais, quais sejam: produção e abastecimento, acesso à alimentação e promoção da saúde e nutrição.

35. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informe_139_batimento_rais_bpc.mht>. Acesso em: fev. 2010.
36. Disponível em http: <//www.mds.gov.br/noticias/governo-federal-cancela-400-mil-beneficios-do-bolsa-familia>.
37. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

O MDS, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), é tido como um dos principais agentes de promoção de ações neste campo, tendo alocado, em 2008, recursos na ordem de R$ 617 milhões para sua implementação, o que beneficiou cerca de 13 milhões de pessoas. Todas as ações de SAN desenvolvidas no âmbito deste ministério estão inseridas no programa Acesso a Alimentação, que reúne diversas linhas de atuação, com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)[38] – executada em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)/Mapa e o MDA. A iniciativa consiste na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, por preços de referência de mercado, e na destinação destes alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar – tais como populações indígenas e quilombolas, além de outros segmentos populacionais vulneráveis. Desta maneira, fortalece a agricultura familiar e garante o acesso a alimentação a pessoas em situação de risco. O Programa do Leite, uma das modalidades do PAA, beneficiou, por meio da compra diária de 468 mil litros de leite, cerca de 2,1 milhões de pessoas em 2008. Ainda, foram beneficiados outras 5,9 milhões de pessoas por meio da compra de alimentos junto a 50,4 mil produtores de outras modalidades.

Entre outras ações coordenadas pelo ministério estão aquelas de apoio a instalação de equipamentos públicos de segurança alimentar, que visam atender diretamente produtores de alimentos, agricultores familiares e consumidores da cidade e do campo – em especial famílias pobres beneficiárias das políticas de desenvolvimento social, como o Bolsa Família e os programas de assistência social. Tal apoio é feito por meio de editais publicados pelo MDS em apoio à construção e/ou reforma de equipamentos públicos em convênios com ministério e prefeituras ou estados. Ao todo, em 2008, 838,9 mil pessoas foram computadas pela Sesan como beneficiárias destes projetos, que possibilitaram a instalação de novos 11 bancos de alimentos – totalizando 55 unidades já em funcionamento em oito estados –, além da inauguração de 371 cozinhas comunitárias e 64 restaurantes populares.

É possível, também, citar a forte atuação do MDS em torno da construção de cisternas, que em 2008 viabilizou a instalação de novas 25 mil unidades, beneficiando famílias que vivem na região do Semi-Árido brasileiro. Dados do ministério indicam que desde o início das construções, em 2003, foram construídas quase 300 mil cisternas distribuídas por 1.125 municípios. Importante salientar a existência de outra ação, voltada para domicílios que já contam com a presença das cisternas. Conhecida como Segunda Água, esta ação entrou em curso no ano de 2008 e seu objetivo é transferir tecnologia para armazenar e conservar água da chuva para a produção de alimentos por meio de barragens subterrâneas, tanques de pedra ou barraginhas. Ao fim desse ano, já havia 265 unidades concluídas.

38. Para gerir o programa, foi formado um grupo gestor, composto por representantes do MDS, MDA, Mapa, MPOG, MF e MEC, que participa do grupo por meio do FNDE. No entanto, MDS e MDA são os responsáveis pela disponibilização dos recursos orçamentários e financeiros que sustentam o programa.

Ações mais pontuais nessa área também são desenvolvidas via Sesan, que foi responsável pela distribuição de 978 mil cestas de alimentos em 2008, pela implementação do projeto Cozinha Brasil – realizado em parceria com o Serviço Social da Indústria (Sesi) e que conta com 27 unidades já instaladas –, além de ações focadas em grupos específicos, entre as quais podem ser citadas a *Carteira Indígena* e os projetos de segurança alimentar voltados para essa população. No total, cerca de 47 mil pessoas foram beneficiadas por meio dessas ações. Já em relação à agricultura urbana e periurbana, o ministério atuou no apoio à instalação de hortas e lavouras, viabilizando ganho financeiro para mais de 24 mil famílias envolvidas nesse projeto, que comercializaram os produtos cultivados em feiras e mercados populares, além de incubadoras, que tiveram sua implantação iniciada em 2008. O número de beneficiários deste conjunto de ações ultrapassou 886 mil pessoas.

Já no âmbito do MS, a área responsável pelas ações de nutrição e alimentação é a Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), cuja missão é "implementar ações de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Pnan) com vistas à garantia de condições de saúde adequadas à população brasileira" (BRASIL, 1999), e pode ser compreendida como um dos pilares para concretização do projeto de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por meio dessa coordenação é realizado um conjunto de atividades que vão desde o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF até aquelas que visam promover a alimentação saudável, a saber: *i*) monitoramento e ampliação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); *ii*) promoção da alimentação saudável e ações de educação nutricional; *iii*) programas de suplementação de micronutrientes, atenção nutricional nos serviços de saúde; e *iv*) realização de estudos e pesquisas.

No entanto, cabe registrar que, em 2008, a área passou por algumas mudanças, as quais foram, inclusive, objeto de considerações na plenária do Consea em julho daquele mesmo ano. Um enxugamento das ações do MS no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 provocou a extinção do programa Alimentação Saudável – que vigorou entre os anos 1999 e 2007 –, que tinha como objetivo a redução e o controle da desnutrição e das carências por micronutrientes nos serviços de saúde, além da promoção da alimentação saudável nos diferentes ciclos de vida. Como alternativa, foi criada a ação Alimentação e Nutrição para a Saúde no programa Atenção Básica. Essa mudança significou um corte nos recursos destinados às ações de SAN naquele ministério. Dos R$ 112 milhões originalmente apresentados como proposta para o PPA 2008-2011 disponibilizaram-se apenas 33% do valor, ou seja, R$ 37 milhões.

Ainda, como mencionado na seção 2 deste capítulo, uma das principais ações de segurança alimentar e nutricional desenvolvidas pelo governo federal é o Pnae. Tal programa, coordenado pelo FNDE – órgão vinculado ao Ministério da Educação –,[39] garante a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e EJA) matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Por meio de transferência de recursos financeiros,[40] o Pnae, também conhecido como Merenda Escolar, visa atender, de forma suplementar, as necessidades nutricionais dos alunos. Dados do FNDE dão conta que no ano de 2008 foram atendidos por meio deste programa, 34,6 milhões de alunos.

Seria possível mencionar outras ações federais voltadas para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2008. Porém, em que pese a importância das demais ações apoiadas ou implementadas pelo governo federal nessa área, optou-se por destacar algumas mudanças importantes ocorridas naquele ano e que têm contribuído sobremaneira para a consolidação dessa política no cenário atual. Pode-se citar a instalação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), em abril de 2008, que, como indicada na Losan, é um componente fundamental para equilíbrio do Sisan, tendo como função elaborar, a partir de diretrizes definidas pelo Consea, a política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como o acompanhamento das propostas de investimento e execução orçamentária. Nesse mesmo ano, a Caisan – presidida pelo secretário-geral do Consea e integrada pelos representantes governamentais titulares e suplentes no conselho, promoveu reuniões em que se destacaram, além da discussão sobre seu regimento interno, a crise dos alimentos, e o PL nº 2.877/2008, que visava à expansão do Pnae. Muito embora os membros, tanto do conselho quanto da câmara, indiquem a necessidade de aperfeiçoamento na atuação da Caisan, cabe ressaltar a importância dessa instância para consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

### 3.4 Quadro geral e execução orçamentária dos programas

O acompanhamento da execução orçamentária, desenvolvido nesta seção, organiza-se da seguinte forma: em um primeiro momento, segue-se a análise da execução orçamentária dos programas sob responsabilidade direta do MDS.

39. Participam do programa, além do responsável por sua coordenação, as secretarias de educação dos estados, municípios e Distrito Federal – na condição de Entidades Executoras (EE) do programa –, o Conselho de Administração Escolar e as Unidades Executoras (UEX), ou seja, as entidades representativas da comunidade escolar (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar e similares), responsáveis pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EE e pela execução do Pnae em favor das escolas que representam.

40. De acordo com Resolução do Conselho Deliberativo (CD)/FNDE nº 42, de 10 de agosto de 2009, o valor *per capita* da alimentação escolar, a ser repassado, é de: i) R$ 0,22 para os alunos matriculados na pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e EJA; ii) R$ 0,44 para os alunos matriculados em creches; iii) R$ 0,44 para os alunos matriculados em escolas de educação básica, localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos; e iv) R$ 0,66 para os alunos participantes do programa Mais Educação.

Na sequência, apresenta-se a execução do gasto na área de segurança alimentar e nutricional, para o que, além da execução orçamentária das ações a cargo do MDS tenta-se capturar o gasto pulverizado em diversas outras instituições federais que participam do empenho governamental nesta área.

### 3.4.1 Execução orçamentária dos programas e ações sob responsabilidade do MDS

Ao observar o quadro da execução orçamentária dos programas conduzidos pelo MDS em 2008, percebe-se que, assim como em análise de anos anteriores,[41] quase 60% dos recursos são provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social. Estes se dirigem, na maior parte, para o pagamento do BPC e da RMV. Já os recursos do MDS respondem basicamente pelo custeio do PBF. Assim, considerando a totalidade dos recursos – FNAS e MDS – e dos gastos, constata-se que as iniciativas de transferências de renda absorveram cerca de 93% dos recursos em 2008, sendo 54,3% destinado ao BPC e RMV e 38,4% ao PBF, segundo programa mais importante em termos de dotações orçamentárias, como mostra a tabela 1. Constata-se, portanto, uma continuidade em termos de alocação de recursos no sentido da priorização do pilar da garantia de renda.[42]

Afora o BPC e o RMV, as demais ações da proteção social básica absorveram, em 2008, 2,6% da disponibilidade orçamentária total. Vale ressaltar que este percentual inclui ainda alguns pagamentos referentes à concessão de bolsa para jovens em situação de vulnerabilidade social – gastos relativos ao extinto Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, cujas bolsas foram integradas ao PBF. Ademais, na proteção social básica, também estão computadas as transferências federais aos municípios para estruturação da rede de serviços de proteção social básica, bem como para o custeio dos seus serviços, repasses estes que obedecem aos pisos da proteção social básica.

Por sua vez, a proteção social especial apresenta um volume de gastos bem mais baixo em relação àquele verificado na proteção social básica. Mesmo considerando os valores executados no Peti e no Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, ambos considerados como proteção especial, e ainda deduzindo-se da proteção social básica a parcela destinada ao BPC e à RMV, a execução em nome da proteção social especial foi, em 2008, 35% menor em relação à proteção social básica. Ressalte-se que, em 2006, com a integração do Peti com o PBF, o pagamento de bolsas às famílias com crianças inscritas no primeiro passaram a ocorrer no âmbito do segundo.

41. A análise da execução orçamentária nos últimos anos confirma a tendência em manter a maior parte dos recursos provenientes do FNAS. Em 2007, já se verificou uma proporção de 60% dos recursos executados por meio do fundo, patamar semelhante ao constatado em 2006 (58,9%) (IPEA, 2007, 2008b).

42. Em 2007, este segmento da assistência recebeu 92% dos recursos. O PBF respondeu por 37,4% e o BPC mais o RMV representaram 54,5% da despesa total executada na área.

Por conseguinte, o valor executado em 2008 em nome do Peti diz respeito essencialmente às ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes em situação de trabalho, sendo bastante residual o comprometimento de recursos deste programa com pagamento de bolsas.[43]

Complementando a análise da execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, resta destacar sua atuação no campo da segurança alimentar por meio do PAA que respondeu por uma parcela de 2,5% do gasto total executado pelo MDS em 2008, tal programa, envolve ações variadas como apoio a instalação de restaurantes populares, construção de cisternas, entre outras. No entanto, a mais representativa, em termos orçamentários, é a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, responsável por aproximadamente 68% do gasto total do programa no ano em análise. Por fim, cabe destacar ainda a colaboração do MDS no Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Apesar da responsabilidade pelo programa ser do Ministério do Trabalho e Emprego, os R$ 35,973 milhões aportados pelo MDS corresponderam a quase 63% do orçamento total do programa em 2008.

TABELA 1
**Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, segundo unidade orçamentária (2008)**

| Programas | Recursos do FNAS (R$) | Recursos do MDS (R$) | **Total (R$)** | Participação dos programas no gasto total (%) |
|---|---|---|---|---|
| Assistência social – proteção social básica | 16.411.708.209 | 13.818.881 | **16.425.527.090** | 57,0 |
| BPC + RMV | 15.663.656.004 | – | **15.663.656.004** | 54,4 |
| Demais ações e programas | 748.052.205 | 13.818.881 | **761.871.086** | 2,6 |
| Assistência social – proteção social especial | 493.381.289 | – | **493.381.289** | 1,7 |
| Erradicação do trabalho infantil | 241.562.377 | – | **241.562.377** | 0,8 |
| Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes | 54.262.099 | – | **54.262.099** | 0,2 |
| Demais ações e programas | 197.556.813 | – | **197.556.813** | 0,7 |
| Economia solidária em desenvolvimento | 20.664.107 | 15.309.802 | **35.973.909** | 0,1 |
| Transferência de renda com condicionalidades – PBF | – | 11.062.540.487 | **11.062.540.487** | 38,4 |
| Segurança alimentar – programa acesso à alimentação | – | 683.611.750 | **683.611.750** | 2,4 |
| Despesas administrativas e judiciais | – | 98.932.607 | **98.932.607** | 0,3 |
| **Total** | **16.925.753.605** | **11.874.213.527** | **28.799.967.132** | **100,0** |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

43. As bolsas ainda pagas no âmbito do Peti consistem em benefícios concedidos antes da incorporação da referida bolsa pelo PBF. Trata-se, portanto, de pagamentos residuais em respeito ao direito adquirido dos beneficiários.

A comparação entre a execução orçamentária dos programas do MDS em 2007 e 2008 está resumida na tabela 2. Constata-se um crescimento real de 10,4% no gasto total no período. O PBF contribuiu especialmente para este incremento, tendo em vista seu peso significativo no gasto total e o crescimento real dos seus gastos em 13,7%. Em parte, esse incremento compensa a redução no gasto registrado via Peti, a qual se deve em boa parte à transferência da concessão de bolsas para o PBF. Com o pagamento das bolsas sendo efetuado via PBF, o gasto liquidado no Peti se dirigiu, em sua maior parte, ao custeio de ações socioeducativas. É válido mencionar ainda que a variação real positiva na proteção social básica reflete de modo significativo o crescimento em torno de 10% no gasto com o BPC e o RMV.

Quanto ao nível de execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, em 2008, houve ligeira redução em relação ao ano anterior. O nível de execução ficou em 99% contra 99,4%, registrado em 2007. Explica esse movimento o comportamento da execução em algumas áreas da assistência social que neste texto será brevemente comentado. Na proteção social básica houve leve diminuição do nível de execução que, dada sua expressiva participação no total de recursos da área, certamente contribuiu para o resultado em análise. Neste caso, a queda no patamar de execução de 99,6% para 99,3% deve-se a não execução da parcela de dezembro por insuficiência de limite de empenho e pagamento verificada tanto para o cofinanciamento dos Cras quanto para os serviços socioeducativos para jovens – Projovem –, incluído na proteção social básica. O mesmo problema explica a menor execução registrada no programa Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e no Peti. Quanto ao programa Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, a execução caiu de 99,8% para 91,2%. Essa redução igualmente se explica pela não execução da parcela referente ao mês de dezembro por insuficiência de limite para empenho e pagamento. O respectivo montante será executado em 2009 como reconhecimento de dívida. O Peti também registrou uma menor execução: 86,9%, frente ao nível de 92,2%, registrado no ano anterior. Neste caso, além do problema de insuficiência de limite de empenho e de pagamento como impeditivo para execução da parcela referente a dezembro, verificada para as ações socioeducativas, também contribuiu para a menor execução a redução no número de crianças e adolescentes em situação de trabalho inscritas no CadÚnico. Assim, em 2008, houve um decréscimo no número de beneficiários deste programa com impactos na execução orçamentária referente tanto à concessão de bolsa quanto às ações socioeducativas.

TABELA 2
**Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS (2007-2008)**

| Programas | 2007 | | 2008 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Liquidado (R$) | Nível de execução (%) | Liquidado | Nível de execução (%) | Variação real 2008/2007 (%) |
| Subtotal assistência social | 15.585.333.272 | 99,1 | 16.954.882.287 | 98,7 | 8,8 |
| Assistência social – proteção social básica[2] | 15.040.562.870 | 99,6 | 16.425.527.089 | 99,3 | 9,2 |
| Erradicação do trabalho infantil | 287.705.613 | 92,2 | 241.562.377 | 86,9 | -16,0 |
| Assistência social – proteção social especial[3] | 167.908.678 | 76,6 | 197.556.813 | 77,9 | 17,7 |
| Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes[1] | 66.400.411 | 99,8 | 54.262.099 | 91,2 | -18,3 |
| Economia solidária em desenvolvimento | 22.755.700 | 72,9 | 35.973.909 | 87,6 | 58,1 |
| Subtotal segurança alimentar e nutricional | 654.392.670 | 98,9 | 683.611.750 | 98,3 | 4,5 |
| Programa acesso à alimentação | 654.392.670 | 98,9 | 683.611.750 | 98,3 | 4,5 |
| Subtotal transferência de renda | 9.730.669.464 | 100,0 | 11.062.540.487 | 99,7 | 13,7 |
| Transferência de renda com condicionalidades – PBF | 9.730.669.464 | 100,0 | 11.062.540.487 | 99,7 | 13,7 |
| Subtotal outros encargos | 146.510.787 | 96,4 | 144.201.387 | 98,2 | -1,6 |
| Previdência de inativos e pensionistas da União | – | 0,0 | – | 0,0 | |
| Apoio administrativo | 94.973.236 | 98,2 | 98.800.057 | 99,0 | 4,0 |
| Operações especiais – cumprimento de sentenças judiciais | 23.619 | 96,1 | 24.550 | 31,5 | 3,9 |
| Gestão da política de desenvolvimento social e combate à fome | 51.502.836 | 93,4 | 45.268.780 | 96,7 | -12,1 |
| Gestão da participação em organismos internacionais | 11.096 | 100,0 | 108.000 | 99,8 | 873,3 |
| **Execução total do MDS** | **26.116.906.194** | **99,4** | **28.845.235.911** | **99,0** | **10,4** |

Fonte: Siafi/STN.

Notas: [1] Em 2007, o programa era denominado Combate ao Abuso e à exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.
[2] Inclui o ProJovem.
[3] Inclui o gasto com o Sistema Nacional de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei (Pró-Sinase).
Obs.: Valores de 2007 corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2008.

### 3.4.2 Execução orçamentária dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional

Como mencionado anteriormente, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional tem um caráter intersetorial, que pode ser aprendido por meio do levantamento das ações executadas por vários órgãos. Como mostra a tabela 3, destacam-se como ministérios mais atuantes na área: MDS, MEC, MDA e MS. Entre eles, o MEC é o que mobiliza o maior montante de recursos orçamentários (R$ 1,5 bilhão) por

meio da ação Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica, mais conhecida como Merenda Escolar. Esta iniciativa representa quase 67% do orçamento de SAN aqui apresentado.

Em seguida, encontra-se o MDS com a segunda maior execução orçamentária para a SAN. Ao todo, foram aproximadamente R$ 613,6 milhões aplicados em 2008, distribuídos em diversas ações integrantes do programa Acesso à Alimentação, com destaque para: aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, construção de cisternas para armazenamento de água, distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos, apoio a instalação de restaurantes e cozinhas populares, melhoria das condições socioeconômicas das famílias e acesso a água para a produção de alimentos para autoconsumo. A aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar é a ação mais importante em termos orçamentários, absorvendo cerca de 75% dos recursos do MDS dirigidos à SAN. Vale lembrar que tal ação conta também com recursos do MDA, embora em montante bem menor em relação ao desembolso realizado pelo MDS. É digno de nota que, quando se trata de aquisição de alimentos da agricultura familiar, o esforço orçamentário do MDS é cinco vezes maior que o realizado pelo MDA.

Por fim, entre os ministérios envolvidos na política de SAN, é o MS que destina a menor parcela de recursos (R$ 34,5 milhões), os quais são aplicados na ação Alimentação e Nutrição para a Saúde. Vale destacar que em 2008, foi extinto o programa Alimentação Saudável, sendo suas ações executadas no programa Atenção Básica, por meio da ação Alimentação e Nutrição para a Saúde.

TABELA 3
**Execução orçamentária das principais ações de segurança alimentar e nutricional por órgão responsável (2008)**
(Em R$)

| Ação/órgão responsável | Valor liquidado em 2008 |
|---|---|
| MDS | |
| Aquisição de alimentos proveninentes da agricultura familiar | 462.471.677 |
| Construção de cisternas para armazenamento de água | 53.931.273 |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos | 40.825.076 |
| Apoio à instalação de restaurantes e cozinhas populares | 32.165.206 |
| Melhoria das condições socioeconômicas das famílias | 24.235.590 |
| Acesso à água para a produção de alimentos para autoconsumo | 22.499.457 |
| Outras ações do programa acesso à alimentação | 47.483.470 |
| Subtotal MDS | 683.611.750 |
| MDA | |
| Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar | 89.239.800 |
| Subtotal MDA | 89.239.800 |

(Continua)

(Continuação)

| Ação/órgão responsável | Valor liquidado em 2008 |
|---|---|
| MEC | |
| Apoio à alimentação escolar na educação básica | 1.490.402.105 |
| Subtotal MEC | 1.490.402.105 |
| MS | |
| Alimentação e nutrição para a saúde | 34.564.519 |
| Subtotal MS | 34.564.519 |
| **Total** | **2.297.818.174** |

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo apresentar os principais fatos e resultados obtidos no âmbito das políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, e transferência de renda no ano de 2008 e no primeiro semestre de 2009.

No tocante à assistência social, cabe destacar que o período ainda foi marcado por um ativo debate em torno da emissão do Cebas. Este debate acompanhou a tramitação do PL nº 3.077/2008 e expressou divergências importantes entre as entidades filantrópicas e o governo federal. Culminando com a aprovação da Lei nº 12.101/2009, denominada Lei da Filantropia, tal processo deve permitir a abertura de uma nova conjuntura, em que a relação entre governo e entidades beneficentes se estabelece em novas bases, ao mesmo tempo em que, sob novo papel, o CNAS se afirme como instância de deliberação e controle da política nacional.

Em relação à segurança alimentar e nutricional, o texto buscou mostrar os esforços públicos pela consolidação desta política federal. Destaque para a mobilização pela aprovação da PEC nº 47/2003. Tal política, ainda cercada por ações fragmentadas e pouca interlocução intersetorial, vem sendo um grande desafio não somente para o Consea, como também para a Caisan; tanto no que diz respeito ao aumento da integração entre os diferentes setores e gestores públicos como à ampliação de sua cobertura.

Por último, os anos de 2008 e 2009 trouxeram importantes modificações para a política federal de transferência de renda. Esta política, cuja maior parte dos esforços concentra-se no PBF, continua apresentando sinais de que seus objetivos estão sendo alcançados. Os esforços de consolidação institucional continuam presentes, apontando para a afirmação desta política não como mera ajuda, mas como direito social e dever do Estado no combate à pobreza.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Documento Base. Brasília, 1999.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 14, 2007.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 15, 2008a.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 16, 2008b.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, v. 1, n. 17, 2009.

SOARES, S. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1459). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1459.PDF>.

CAPÍTULO 4

# SAÚDE

## 1 APRESENTAÇÃO

Desde a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) muito se avançou em termos de expansão da cobertura e do acesso aos diversos serviços de atenção à saúde. Contudo, há de se reconhecer que ainda existem grandes desafios a serem superados para que os princípios fundamentais da universalidade, da integralidade e da igualdade no atendimento sejam cumpridos. Além do inadequado financiamento, um dos desafios frequentemente apontados refere-se aos problemas de gestão, que perpassam toda a organização do sistema e chegam até as unidades de saúde. No nível das unidades de atenção, as restrições impostas pelas regras do setor público no que diz respeito à gestão de recursos humanos e a compras são geralmente apontadas como as principais fontes de problemas, enquanto no cerne do problema da gestão do SUS está o modelo de descentralização e de responsabilização adotado, o que tem dificultado a formação de uma rede regionalizada e hierarquizada que garanta o acesso oportuno e a atenção integral a quem precisa. Adicionalmente, parece haver um crescente consenso a respeito da inadequação do modelo de atenção, ainda muito centrado na oferta de serviços assistenciais.

No campo da gestão, esses problemas têm sido atacados por meio da pactuação de responsabilidades e do estabelecimento de prioridades e metas consensuais entre os três níveis de governo, de modo a acomodar as diferentes realidades locais. O amadurecimento dessa lógica de gestão também tem levado ao uso crescente da contratualização entre gestores e unidades de saúde. A contratualização condiciona o repasse de recursos financeiros ao alcance de metas, cujo cumprimento é avaliado por meio de indicadores predefinidos, e requer a existência de algum "mecanismo" de monitoramento do cumprimento dos termos do contrato. A contratualização entre gestores e unidades de saúde pode ser feita tanto com unidades públicas quanto privadas. Por sua vez, as iniciativas de mudança do modelo de atenção e de facilitação no acesso têm colocado especial ênfase na atenção básica e na formação de redes. Essas mudanças ganharam impulso com a publicação da Portaria GM nº 399, de 22 de fevereiro de 2006, do Ministério da Saúde (MS) que divulga o Pacto pela Saúde[1] e o lançamento do Mais Saúde em 2007. O processo de formulação, os objetivos e as novas diretrizes introduzidas por meio destas iniciativas foram discutidos com maiores detalhes nas edições nºs 14, 15 e 16 deste periódico.

1. O Pacto pela Saúde inclui o Pacto pela Vida, o Pacto de Gestão e o Pacto em Defesa do SUS e foi objeto de análise em Ipea (2007).

Esta edição do periódico *Políticas Socias: acompanhamento e análise* examina a evolução recente da política de saúde à luz deste novo direcionamento, dando ênfase às tentativas de mudança do modelo de atenção e de gestão, e ressalta alguns temas relevantes ocorridos no período. A seção 2 destaca a paralisia na tramitação do projeto de lei (PL) que cria as fundações estatais, o plano de cooperação entre os denominados hospitais filantrópicos de excelência e os hospitais públicos do SUS e as mudanças no protocolo de detecção e de tratamento do câncer de mama. Como tem sido feito nas últimas edições deste periódico, na seção 3, optou-se por uma análise baseada nos blocos que norteiam a alocação dos recursos federais destinados ao custeio das ações e dos serviços prestados pelo SUS: *i*) atenção básica; *ii*) atenção de média e alta complexidade; *iii*) vigilância em saúde; e *iv*) gestão do SUS.[2]

## 2 FATOS RELEVANTES

O ano de 2008 foi marcado por diversos fatos relacionados às tentativas de melhorias de gestão e de atenção, que é o objeto de discussão deste periódico. Os fatos relevantes tratados nesta edição referem-se aos obstáculos encontrados na tramitação do projeto de fundações estatais, ao plano de cooperação dos hospitais filantrópicos de excelência com o SUS e às mudanças de protocolo no exame de mamografia.

### 2.1 Tramitação do projeto de fundações estatais encontra obstáculos

A proposta das fundações estatais foi concebida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) por demanda do MS, mas o projeto de lei em tramitação prevê seu funcionamento em outras áreas, tais como a do esporte, da cultura e da previdência complementar. As ideias originárias do MS surgiram de uma avaliação negativa quanto ao desempenho do modelo atual da administração pública de hospitais.[3] Foram reconhecidas, em primeiro lugar, a inadequação e a rigidez do modelo da administração pública direta e autárquica para uma gestão hospitalar do SUS que seja eficiente e de qualidade, problema que teria origem nas grandes limitações da autonomia de gestão – tanto em relação aos recursos humanos quanto à gerência de compras – e no relacionamento com o mercado de equipamentos e insumos. Para o MS, a fundação estatal representaria um caminho para solucionar essas questões.[4]

2. A assistência farmacêutica não foi incluída na análise da execução física, apenas foi discutida na questão do financiamento.

3. A fundação estatal representa uma nova categoria jurídica da administração pública, que atua com autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sendo regida por normas de direito privado, mas nos limites que respeitam o interesse público, como o princípio de realização de concurso público para a seleção de trabalhadores que serão contratados pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Aquelas estão obrigadas a cumprir com os objetivos de um contrato de gestão mantido com o poder público e não podem prestar serviços de saúde para qualquer outra entidade que não pertença ao SUS.

4. O MS considera que as fundações estatais são mais consistentes com a preservação do interesse público nesse campo do que outras entidades que desfrutam de gerência autônoma, mas que são propriamente terceirizadas, como as organizações sociais.

A tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 92/2007 que cria a figura jurídica das fundações estatais, de especial interesse para a área de saúde, tem encontrado grandes obstáculos. Entre estes, uma posição contrária do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Entre outros argumentos, o CNS alega que não havia necessidade de alterar a legislação vigente, pois o modelo de contrato poderia ser aplicado para garantir a autonomia gerencial das unidades públicas. Afirma ainda que o projeto de fundação estatal iria contra a estabilidade dos servidores públicos e que mercantilizaria ainda mais a saúde. O CNS (2007) realizou o seminário sobre as Modalidades de Gestão do SUS, declarando:

> Por um modelo de gestão dos serviços de saúde que: 1) seja estatal e fortaleça o papel do Estado na prestação de serviços de saúde; 2) seja 100% SUS, com financiamento exclusivamente público e operando com uma única porta de entrada; 3) assegure autonomia de gestão para a equipe dirigente dos serviços, acompanhada pela sua responsabilização pelo desempenho desses, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de prestação de contas; 4) assegure a autonomia dos gestores do SUS de cada esfera de governo em relação a gestão plena dos respectivos fundos de saúde e das redes de serviços; 5) no qual a ocupação dos cargos diretivos ocorra segundo critérios técnicos, mediante o estabelecimento de exigências para o exercício dessas funções gerenciais; 6) envolva o estabelecimento de um termo de relação entre as instâncias gestoras do SUS e os serviços de saúde, no qual estejam fixados os compromissos e deveres entre essas partes, dando transparência sobre os valores financeiros transferidos e os objetivos e metas a serem alcançados, em termos da cobertura, da qualidade da atenção, da inovação organizacional e da integração no SUS, em conformidade com as diretrizes do Pacto de Gestão; 7) empregue um modelo de financiamento global, que supere as limitações e distorções do pagamento por procedimento; 8) aprofunde o processo de controle social do SUS no âmbito da gestão dos serviços de saúde; 9) institua processos de gestão participativa nas instituições e serviços públicos de saúde; 10) enfrente os dilemas das relações público-privado que incidem no financiamento, nas relações de trabalho, na organização, na gestão e na prestação de serviços de saúde; 11) garanta a valorização do trabalho em saúde por meio da democratização das relações de trabalho de acordo com as diretrizes da Mesa Nacional de Negociação do SUS; 12) coadune-se com as demais políticas e iniciativas de fortalecimento do SUS.

Outros atores do movimento sanitarista favoráveis ao modelo de fundação estatal e que estiveram presentes no seminário, não entenderam essa declaração como uma posição contrária do CNS (CARVALHO, 2008). Contudo, cabe lembrar que antes desse seminário, em reunião do Conselho Nacional de Saúde, de 15 de junho de 2007, o presidente do CNS colocou em votação posição contrária ao projeto das fundações estatais de direito privado e esta foi aprovada por 20 contra 14 votos.

O CNS realizou uma intensa atividade de visitas a todos os estados da Federação em defesa do SUS e denunciou o projeto como forma de privatizar a gestão desse sistema. Essa pressão do CNS com a realizada por diversos setores do movimento sindical e de entidades de servidores públicos, levou a retirada do projeto temporariamente da pauta de votação da Câmara.

### 2.2 Hospitais filantrópicos colaboram na melhoria da gerência hospitalar do SUS

Um plano de cooperação com o SUS por parte de instituições filantrópicas que mantêm hospitais considerados de excelência foi acertado em novembro de 2008 pelo MS. Essa cooperação técnica se estenderá por três anos (2009-2011) e constitui uma contrapartida às isenções fiscais concedidas pelo governo federal. Ou seja, como alternativa à prestação de serviços assistenciais, estes hospitais poderão desenvolver pesquisa, capacitação e apoio a gestão de unidades públicas. O principal argumento utilizado foi que contribuiriam para a melhoria da qualidade da gerência de hospitais públicos, com especial foco nos estabelecimentos localizados no Rio de Janeiro.

Fazem parte da coalizão de "hospitais de excelência" as instituições paulistas Albert Einstein, Oswaldo Cruz, Hospital do Coração (HCor), Samaritano e Sírio-Libanês e a gaúcha Moinhos de Vento, que em conjunto gozam de uma isenção no montante de mais de R$ 600 milhões.

Cabe lembrar que esse debate faz parte de uma discussão maior relacionada ao novo processo de certificação das entidades de assistência social e à própria participação das instituições filantrópicas no SUS (IPEA, 2009).

No caso da saúde, a filantropia, que já existia antes do SUS, se confundia com o assistencialismo prestado por meio de instituições religiosas, beneficentes e filantrópicas, que, além da venda de serviços para a Previdência Social, prestavam assistência à saúde à parcela da população não coberta pelo sistema previdenciário.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) tentou retirar essa segmentação e esse caráter assistencialista da saúde, a partir da sua conversão em um direito, cujos princípios eram a integralidade, a universalidade e a gratuidade. Contudo, dada a impossibilidade naquele momento da prestação de serviços ser universalizada por meio de uma rede estritamente pública e governamental, a própria CF/88 previu que a iniciativa privada participasse de forma complementar na prestação de assistência à saúde à população, "tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos" (Art. 199, § 1º).

A certificação de uma entidade como filantrópica passava pela Assistência Social, mais especificamente pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que era o responsável por conceder e renovar o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas).

Para ter direito ao Cebas, as entidades teriam de preencher uma série de requisitos, entre estes, comprovar a aplicação de pelo menos 20% da sua receita bruta anual em atividades sociais totalmente gratuitas, ou, alternativamente, disponibilizar 60% da sua capacidade instalada no SUS.

Em 2007, o governo propôs um projeto de lei (PL Cebas) que, entre outras alterações, discutia a quem caberia a emissão ou a renovação do certificado. Após muitas discussões, em 15 de setembro de 2009, a Câmara dos Deputados aprovou uma versão desse PL – incluindo parte do PL nº 7.494/2006 – e no fim de novembro este foi aprovado pelo Senado Federal (IPEA, 2009).

Esse projeto, convertido na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, em seu Art. 4º, manteve a oferta de prestação de serviços ao SUS no percentual mínimo de 60%, mas abriu um espaço para incorporar uma contrapartida alternativa para os hospitais ditos de excelência – algo que já estava previsto no Decreto nº 5.895/2006. Em seu Art. 11, diz que "a entidade de saúde de reconhecida excelência poderá, alternativamente, para dar cumprimento ao requisito previsto no art. 4º, realizar projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, celebrando ajuste com a União, por intermédio do Ministério da Saúde (...)", em algumas áreas de atuação como: estudos de avaliação e incorporação de tecnologias, pesquisas de interesse público em saúde, capacitação de recursos humanos e desenvolvimento de técnicas de gestão em saúde. Explicita, também, que caberá ao Ministério da Saúde a definição dos requisitos para o reconhecimento de excelência das entidades. Adicionalmente, estabelece que o recurso aplicado não poderá ser inferior à isenção das contribuições sociais, mas que a entidade poderá, para complementar esse percentual, prestar serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS, em determinadas condições.

Foi ainda durante a tramitação desse PL na Câmara dos Deputados que o Ministério da Saúde publicou a cooperação técnica com os hospitais de excelência nominados anteriormente. Essa decisão gerou muitos debates, incluindo uma controvérsia pública entre o jurista Dalmo Dallari, que questionou a decisão do MS, e o diretor de atenção à saúde na época. A crítica do jurista era que essa proposta de pacote de serviços indiretos em substituição à assistência à saúde agravaria ainda mais o quadro do atendimento no SUS. Adicionalmente, dizia que esses hospitais poderiam ser considerados de excelência na prestação de serviços médicos e hospitalares, o que é diferente de atuar na realização de pesquisa e capacitação. A posição do diretor, Alberto Beltrame, foi defender a proposta com os argumentos que assinalavam os ganhos de qualidade e sustentavam que não haveria perda assistencial nem prejuízo ao controle da prestação desses serviços (DALLARI, 2008; BELTRAME, 2008).[5]

5. Apesar da discussão da filantropia no SUS ir além do objetivo desta seção neste periódico, cabe destacar que esse é um ponto central na constituição desse sistema e com várias questões ainda por serem debatidas e melhor compreendidas.

Outra questão que merece ser colocada nesta discussão é até que ponto o modelo de gestão hospitalar privado aplica-se a hospitais públicos. Nos questionamentos sobre um novo modelo de gestão para os hospitais públicos, explicitados no debate sobre as fundações estatais, um dos principais problemas colocados foi a falta de autonomia para a gestão e a contratação de recursos humanos. Mesmo com a parceria com esses hospitais de excelência, esse problema não estará resolvido, pois os hospitais federais vão continuar sob as mesmas regras de contratação hoje vigentes. Assim, um acordo para a melhoria da gestão que não esteja coordenado com a própria discussão do modelo de gestão pode trazer resultados pontuais. Dessa forma, mesmo que os resultados sejam poucos e pontuais, esses hospitais ainda terão garantidas as isenções fiscais por terem apoiado projetos de "melhoria na gestão" dos hospitais federais do Rio de Janeiro.

### 2.3 Exames de mamografia pelo SUS

Em abril de 2009, passou a vigorar a lei que dispõe sobre a realização pelo SUS do exame de mamografia em mulheres com 40 anos ou mais, visando a detecção e o tratamento precoce do câncer de mama (Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008). A mudança foi comemorada pela Federação Brasileira de Instituições Filantrópicas de Apoio à Saúde da Mama, que se dedica à tarefa de informar e mobilizar o público feminino sobre o câncer de mama. A lei estabelece, ademais, diretiva de ação de saúde em relação ao câncer do colo uterino, assegurando a realização de exame citopatológico a todas as mulheres que tenham iniciado sua vida sexual, independentemente da idade.

No que tange à mamografia, a norma que vinha sendo aplicada no país, respaldada pelo Instituto Nacional do Câncer (Inca), é a realização desse exame para mulheres entre 50 e 69 anos, em um intervalo máximo de dois anos. Para as mulheres na faixa dos 40 anos, recomendava-se o exame clínico das mamas, salvo em caso de explícita indicação médica.

O MS afirmou que, "(…) do ponto de vista técnico, não existem evidências na literatura científica que justifiquem o rastreamento para mulheres na faixa etária de 40 a 49 anos. A maioria dos programas de rastreamento de câncer de mama nos países desenvolvidos tem como população-alvo as mulheres na faixa etária de 50 a 69 anos" (BRASIL, 2009c).[6]

6. Uma das mais recentes revisões de evidências a esse respeito, datada de 2006, foi patrocinada por uma entidade chamada Colaboração Cochrane. O estudo confirma que o rastreamento *screening* de câncer de mama contribui para reduzir levemente a mortalidade por essa patologia, mas também leva a um número exagerado de falsos positivos e, portanto, a tratamentos desnecessários. Para cada 2 mil mulheres submetidas a rastreamento durante dez anos, uma terá sua vida prolongada. Há ainda outros problemas, tais como as frequentes lesões provocadas por biópsia da mama.

Esse é mais um exemplo da tendência seguida atualmente pelo Poder Legislativo federal de se antecipar ou, até mesmo, modificar certas orientações técnicas do SUS, frequentemente como resposta a pressões de grupos de usuários e de seus movimentos. O que alguns especialistas afirmam ser preocupante é que muitas vezes tais iniciativas legislativas não levam em conta critérios de segurança e de relatividade de benefício clínico que dependem de uma avaliação da literatura científica disponível.

Em abril de 2009, o MS realizou o Encontro Internacional sobre o Rastreamento do Câncer de Mama, cujo documento final deveria subsidiar este ministério

> (…) para a regulamentação da Lei 11.664/2008, que entra em vigor dia 29 de abril e assegura atenção integral à saúde da mulher. Ao estabelecer que todas as mulheres têm direito à mamografia a partir dos 40 anos, a nova legislação reafirma o que já é estabelecido pelos princípios do SUS. Hoje, o SUS realiza mamografia para todas as mulheres que tenham indicação médica de fazer o exame, sem limite de idade (BRASIL, 2009e).

Ou seja, realizam-se mamografias em mulheres de 40 a 49 anos, desde que com indicação médica e não como rotina para todas as mulheres nessa faixa etária.

Para além de uma discussão sobre a adequação da norma, essa controvérsia traz à tona a questão sobre até que ponto há necessidade de legislações infraconstitucionais de garantia de atendimento para que a população tenha efetivamente acesso a determinados medicamentos, aos serviços de média e de alta complexidade e aos de apoio a diagnóstico, como aconteceu com a lei que obrigou o fornecimento do tratamento com antirretrovirais aos pacientes com o vírus da imunodeficiência humana (HIV) e com a síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS). Quando cabe a intervenção do Poder Legislativo, com novos marcos legais, ou mesmo do Poder Judiciário, na interpretação de normas já existentes?

A discussão sobre a chamada "judicialização da saúde" e as mudanças no marco legal do sistema de saúde brasileira traz embutidos vários outros problemas relacionados à própria concepção e à interpretação do direito à saúde inscritos na CF/88. Entre estes há uma interpretação de que caberia ao SUS garantir tudo para todos: ou seja, todos os serviços de saúde, todas as tecnologias etc. Contudo isso pode inviabilizar o sistema. Para alguns a questão passa a ser: O que deve ser garantido pelo SUS e como se define os limites? Esta é a questão-chave e nada simples de ser respondida, e que nos remete à constante avaliação de quais medicamentos e procedimentos devem ser incorporados ao rol de serviços a ser provido pelo SUS.

Parece-nos que, no mínimo, o SUS deveria garantir aquilo que está inscrito nas políticas e nos programas governamentais. Ou seja, se um medicamento está na lista do SUS, deve ser garantido para a população que dele necessitar. Se um procedimento está previsto, este deve ser garantido no momento adequado. Isto também significa que uma vez feita uma consulta no SUS em que se detectou a necessidade

de um exame, já deveriam estar definidos *a priori* o tempo máximo até a realização deste e da entrega do seu resultado, bem como a data do retorno ao profissional que o solicitou. Garantir atendimento significa avançar na definição destas questões.

## 3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

A partir do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, o MS passou a contar com 13 programas finalísticos. Para efeitos de análise, estes podem ser divididos em quatro blocos: *i*) atenção básica; *ii*) média e alta complexidade; *iii*) vigilância em saúde; e *iv*) gestão. Esse acompanhamento e essa análise foram trabalhados em duas vertentes: uma mais orientada à execução física, com estudo de indicadores do programa ou de suas ações mais relevantes, e outra orçamentário-financeira (financiamento e gasto em saúde).

### 3.1 Atenção básica em saúde

No Brasil, a atenção básica em saúde no SUS está organizada, de modo geral, em torno de dois grandes modelos: *i*) unidades básicas de saúde (UBS) sem saúde da família – denominada, normalmente, de modelo tradicional; e *ii*) UBS com saúde da família. No PPA 2008-2011, ela está expressa no Programa Atenção Básica em Saúde (Programa 1214), composto pelas ações Piso da Atenção Básica Variável (PAB-Variável), que inclui o Programa de Saúde da Família (PSF), Piso da Atenção Básica Fixo (PAB-Fixo), Atenção Básica em Saúde Bucal, Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde e Expansão e Consolidação do PSF, cuja execução orçamentária será analisada posteriormente.

O PSF se inicia como busca de ampliação da cobertura da atenção básica em saúde, para, no fim dos anos 1990, ser recolocado como uma estratégia de reorientação do modelo de atenção à saúde. Em 2006, no Pacto pela Saúde, essa visão foi reforçada.

Ao ser pensado como estratégia para reorientação do modelo, o PSF se colocaria como uma nova forma de atenção que privilegia a promoção da saúde, a prevenção de riscos e de agravos, sem esquecer a recuperação e a reabilitação. Apoia-se na concepção de que os serviços seriam organizados de forma a privilegiar a família, suas relações e seus espaços de vivência e convivência na análise do processo saúde – doença. Para isso, a equipe deveria ser multiprofissional, contando com, no mínimo, médico, enfermeira, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde.[7] Esta, denominada Equipe de Saúde da Família (ESF), seria o primeiro contato da população com o sistema de saúde, por isso, sua "porta de entrada", e deveria ter capacidade de fazer todo o contato, desde o cuidado dos casos mais simples, até o encaminhamento e o acompanhamento junto aos outros níveis de atenção (média e alta complexidade).

7. Sobre a implementação do Saúde da Família e sua composição, ver Ipea (2000).

A proposta é que cada equipe seja

> (…) capacitada para conhecer a realidade das famílias pelas quais é responsável, por meio de cadastramento e de diagnóstico de suas características sociais, demográficas e epidemiológicas, identificando os principais problemas de saúde e situações de risco aos quais a população que ela acompanha está exposta (BRASIL, 2009a, p. 15).

Em 2008, já existiam 29,3 mil ESFs implantadas em 5.235 municípios brasileiros, com uma cobertura estimada de 49% da população.[8] Isso representa um crescimento significativo da implantação, visto que, em 2001, havia menos de 14 mil equipes e uma cobertura estimada de 25% da população. No Mais Saúde, a meta para 2009 era ampliar para 34,5 mil o número de ESFs, sendo que, em julho do mesmo ano, havia 29,7 mil equipes implantadas (BRASIL, 2009b).

As avaliações do programa mostram que essa expansão tem apresentado impactos positivos sobre a taxa de mortalidade infantil (MACINKO; GUANAIS; SOUZA, 2006). Ainda que a maior parte desses resultados possa ser devido à expansão da cobertura assistencial, autores que realizaram alguns estudos de caso argumentam que, na comparação com o modelo tradicional, a atenção pelas ESFs teria melhores resultados na atenção à criança e à gestante, bem como parece mostrar uma avaliação mais positiva da população com relação à atenção prestada em comparação àquela feita por profissionais vinculados ao modelo tradicional (HARZHEIM, 2006).

Contudo, mesmo com avaliações positivas, a expansão desse modelo para os grandes centros urbanos tem-se mostrado um grande desafio e as tentativas de enfrentá-lo, como o Programa de Expansão da Saúde da Família (PROESF), parecem não conseguir alterar significativamente o quadro em municípios com mais de 500 mil habitantes e, menos ainda, naqueles com mais de 1 milhão de habitantes.[9]

Como pode ser visto na tabela 1, algumas capitais selecionadas – com mais de 1 milhão de habitantes – apresentaram aumento do número de equipes e elevação de cobertura. Contudo, em algumas delas, menos de um terço da população estaria coberta por ESFs. Na verdade, entre essas capitais, as únicas exceções são Belo Horizonte, com cobertura estimada superior a 70% da população,[10] e Recife, com 51%. Na outra ponta, merece destaque a situação de baixa cobertura do Rio de Janeiro, em que apenas 7% da população estava coberta em 2008.

---

8. As estimativas de cobertura são feitas considerando-se que uma ESF responderia, em média, por 3,45 mil pessoas.
9. O principal objetivo do PROESF era expandir as ações do programa para municípios com mais de 100 mil habitantes, ver Ipea (2006). Essa iniciativa também representou reforço no acompanhamento, na avaliação e na capacitação de recursos humanos. A primeira fase do projeto terminou em 30 de junho de 2007 e tramita no Congresso Nacional a solicitação de liberação da assinatura da segunda.
10. No fim de 2001, Belo Horizonte já apresentava cobertura estimada superior a 50% indicando que a incorporação do programa acontecia antes do PROESF.

TABELA 1

**ESFs implantadas[1] e cobertura estimada nas capitais com mais de 1 milhão de habitantes (2001-2008)**

| Ano[2] | Manaus | | Belém | | Fortaleza | | Recife | | Salvador | | Goiânia | | Belo Horizonte | | Rio de Janeiro | | São Paulo | | Curitiba | | Porto Alegre | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ESFs | Cobertura | ESFs | Cobertura | ESFs | Cobertura | ESFs | Cobertura | ESFs | Cobertura | ESFs | Cobertura | ESFs | Cobertura | ESFs | Cobertura | ESFs | Cobertura | ESFs | Cobertura | ESFs | Cobertura |
| 2001 | 82 | 19,48 | 55 | 14,55 | 101 | 15,96 | 82 | 19,68 | 14 | 1,94 | 100 | 31,04 | 0 | 0 | 19 | 1,11 | 202 | 6,64 | 98 | 20,87 | 35 | 8,79 |
| 2002 | 150 | 35,64 | 62 | 16,40 | 101 | 15,96 | 128 | 30,73 | 20 | 2,78 | 85 | 26,38 | 389 | 59,41 | 23 | 1,35 | 485 | 15,94 | 115 | 24,49 | 56 | 14,07 |
| 2003 | 173 | 40,09 | 66 | 17,22 | 74 | 11,50 | 150 | 35,71 | 31 | 4,24 | 101 | 30,86 | 473 | 71,43 | 23 | 1,34 | 597 | 19,43 | 99 | 20,77 | 63 | 15,71 |
| 2004 | 173 | 39,08 | 69 | 17,73 | 95 | 14,53 | 201 | 47,45 | 81 | 10,93 | 110 | 33,11 | 447 | 66,88 | 57 | 3,29 | 646 | 20,87 | 112 | 23,12 | 74 | 18,31 |
| 2005 | 180 | 40,66 | 77 | 19,79 | 75 | 11,47 | 215 | 50,76 | 110 | 14,84 | 110 | 33,11 | 504 | 75,41 | 98 | 5,66 | 707 | 22,84 | 129 | 26,63 | 82 | 20,29 |
| 2006 | 152 | 31,82 | 95 | 23,30 | 233 | 33,85 | 207 | 47,58 | 115 | 14,84 | 118 | 33,90 | 504 | 73,2 | 119 | 6,74 | 797 | 25,16 | 147 | 28,85 | 90 | 21,73 |
| 2007 | 167 | 34,05 | 92 | 22,21 | 276 | 39,40 | 220 | 50,10 | 115 | 14,62 | 119 | 33,64 | 479 | 68,86 | 144 | 8,1 | 813 | 25,46 | 164 | 31,63 | 93 | 22,27 |
| 2008 | 176 | 35,53 | 96 | 23,25 | 225 | 31,38 | 230 | 51,19 | 79 | 9,24 | 115 | 31,35 | 496 | 70,29 | 124 | 6,94 | 850 | 26,68 | 166 | 31,33 | 93 | 22,43 |

Fontes: Secretaria de Atenção à Saúde (SAS)/MS, Departamento de Atenção Básica (DAB) e Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) até 2006 e Sistema do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) a partir de 2007. Para estimativa da cobertura, o DAB utiliza a população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Notas: [1] O número de ESFs implantadas refere-se àquelas "(...) aptas para o município receber incentivos financeiros pelo Ministério da Saúde, na competência selecionada. O número de ESFs para o qual o município receberá o incentivo financeiro federal corresponde ao número de ESFs cadastradas no sistema e que esteja em conformidade com o credenciamento pelo Ministério da Saúde. Além disto, o DAB/SAS realiza crítica, em âmbito nacional, relativa à duplicidade de profissional que compõe a equipe mínima" (BRASIL, 2009d).

[2] Os dados de 2002 referem-se às informações de janeiro de 2003; de 2003, a janeiro de 2004, e assim sucessivamente, visto que "Os meses/períodos apresentados são referentes às competências financeiras, que é baseada nos dados da competência imediatamente anterior do sistema de cadastro em vigor. Por exemplo, a competência financeira fevereiro de 2008, contém dados de agentes e equipes da competência do sistema de cadastro de janeiro do mesmo ano" (BRASIL, 2009d).

Com respeito, especificamente, ao PROESF, Portela (2008) destaca que os recursos representariam uma pequena parcela, abaixo de 4%, do total das transferências da atenção básica.

Há vários aspectos relacionados a essa dificuldade de expansão nos centros urbanos, particularmente em algumas metrópoles. Um aspecto dominante é a existência prévia de uma grande e complexa rede de assistência já organizada em torno do modelo tradicional. "Nesses novos espaços-territórios, o PSF passa a concorrer fortemente com as práticas assistenciais médico-curativas, o que provoca tensão e resistência de atores envolvidos na manutenção do modelo hegemônico" (SOUZA; HAMANN, 2009, p. 1330).

Uma importante questão refere-se à adequação do modelo a esses espaços-territórios (metrópoles). A intensa mobilidade e deslocamento da população, a pobreza, a exclusão social, a violência urbana e os problemas de transporte público, habitacionais e de infraestrutura social convivem em escalas diferenciadas nos outros espaços urbanos de menor porte (MACHADO; LIMA; VIANA, 2008; NASCIMENTO; COSTA, 2009). Esses fatores contribuem para a dificuldade de implantação de serviços públicos de uma forma geral, mas dificultam ainda mais um programa centrado na família e na convivência com a comunidade.

Outra questão refere-se ao papel indutor da transferência do governo federal. Quanto mais importante for a participação do recurso federal no total de recursos do município, maior seria a capacidade do governo federal para induzir um determinado tipo de política ou de programa. No caso dos municípios de maior porte, uma parcela significativa de recursos aplicados provém de recursos próprios, ao passo que apenas uma parcela menor destes recursos advém de transferência direta do governo federal. Como eles têm autonomia, sua política local pode ter predominância sobre a política federal e, com isso, as diretrizes nacionais podem ser seguidas em um ritmo diferenciado em relação aos municípios mais dependentes das transferências federais (GERSCHMAN; VIANA, 2005; VIANA *et al*. 2009).

Com relação ao Saúde Bucal (Brasil Sorridente), a cobertura estimada das equipes passou de 17,5%, em 2002, para 45,3%, em 2008, alcançando 17,8 mil Equipes de Saúde Bucal (ESBs); 2,6 mil somente nesse último ano. Alguns estudos de caso parecem mostrar impactos positivos dessa ação, dada a redução dos procedimentos ambulatoriais de exodontia (remoção cirúrgica) de dentes permanentes, o que pode indicar melhoria na prevenção, bem como uma boa inserção junto às ESFs (PUCCA, 2008; ABREU, 2008). A meta física para 2009 é ampliar para 18,7 mil as ESBs, sendo que em julho já haviam sido implantadas 18,3 mil (BRASIL, 2009b).

Os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASFs) foram propostos em janeiro de 2008.[11] Estes buscam incorporar profissionais que apoiariam as ações das ESFs, tais como os médicos acupunturistas, os nutricionistas, os assistentes sociais, os professores de educação física, os farmacêuticos, os fisioterapeutas, os fonoaudiólogos, os médicos ginecologistas, os médicos homeopatas, os psiquiatras e outros mais. Nesse ano, "foram implementados 386 NASFs, muito aquém do necessário para assegurar cobertura às quase 30 mil equipes de Saúde da Família atuando no país" (BARROS, 2009). Até julho de 2009, foram implantados mais de 267 NASFs e credenciados 290 novos municípios para receber os recursos para a implantação dos NASFs,[12] totalizando 79% da meta prevista no Mais Saúde para 2009 (BRASIL, 2009b).

Ainda como parte da reorganização da atenção básica, o Programa Saúde na Escola (PSE) foi proposto em 2007, por meio do Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro, mas foi oficialmente lançado em setembro de 2008. A explicação para isso seria que, com o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o MS não recebeu os recursos adicionais que estaria demandando para poder iniciar este e outros programas. A prioridade do programa é atender os alunos da rede pública de ensino dos 1.242 municípios com os menores índices de desenvolvimento da educação básica (IDEBs) e dos 52 municípios que já participaram do programa Mais Educação, do Ministério da Educação (MEC) – que oferece atendimento escolar em tempo integral. A modalidade de financiamento envolve a transferência de recursos adicionais ao incentivo mensal para as ESFs e as ESBs, a serem incluídos no PAB-Variável. O PSE está dividido em quatro áreas de atuação: *i*) avaliação das condições de saúde dos alunos; *ii*) promoção à saúde e prevenção; *iii*) educação permanente e capacitação de profissionais e de jovens; e *iv*) monitoramento e avaliação da saúde dos estudantes, cuja principal estratégia é a realização de pesquisas – Pesquisa Nacional Saúde Escolar (Pense) em parceria com o IBGE e encarte ao Censo Escolar com questões mais diretamente vinculadas à saúde sexual e reprodutiva (BRASIL, 2008b; BARROS, 2009).

Uma questão relacionada a esse programa é por que, se o PSF já está implantado na região, se faria necessário um incentivo adicional para que as ações das ESFs incluíssem a escola na sua área de abrangência? Mesmo que o PSF ainda não esteja funcionando adequadamente na região, não seria o caso de continuar apostando na estratégia de atenção a partir dos postos e dos centros de saúde, em vez de implantar núcleos nas escolas?

11. Portaria GM/MS nº 154 .

12. O processo de implantação de NASF envolve as seguintes etapas: *i*) elaboração de projeto de implantação pelo município; *ii*) aprovação do projeto pelo Conselho Municipal de Saúde e encaminhamento à Secretaria Estadual de Saúde (SES) ou a sua instância regional para análise; *iii*) envio, pela SES, sobre o número de NASF que farão jus ao recebimento dos recursos; *iv*) credenciamento do município pelo MS; *v*) implantação das equipes; e *vi*) envio do recurso pelo Ministério da Saúde – Portaria GM/MS nº 154, de janeiro de 2008.

### 3.2 Atenção de média e alta complexidade

No PPA 2008-2011, o principal programa associado à atenção de média e alta complexidade é o Programa 1220 – Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada, para o qual, como será visto posteriormente, estava alocada a maior parte dos recursos destinados ao MS em 2008, sendo que mais de 80% destes recursos estavam concentrados em única ação, a saber, a Ação 8585 – Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade.[13] Em 2008, o SUS realizou quase 10,6 milhões de procedimentos hospitalares de média complexidade e quase 475 mil de alta complexidade. Também foram produzidos mais de 541 milhões de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade e quase 826 milhões de média complexidade. Aqui, merece destaque a atenção especializada em saúde bucal. Desde o lançamento do Brasil Sorridente, em março de 2004, até dezembro de 2008, foram implantados 674 centros de especialidades odontológicas (CEOs) e realizados mais de 33,5 milhões de procedimentos (BRASIL, 2009a).

Nos últimos anos, houve diversas tentativas de reorganizar o modelo de atenção e de gestão. Um exemplo é a proposta de organização dos territórios integrados de atenção à saúde (Teias), que, no entanto, pouco avançou.[14] Contudo, importantes passos foram dados em algumas áreas específicas, por exemplo, na assistência de urgência e de emergência, com a implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) e das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), e na atenção à saúde mental, por meio da implantação dos centros de apoio psicossocial. Não há dados disponíveis a respeito do número de unidades implantadas em 2008, mas em março de 2009 existiam, respectivamente, 147 serviços e 1.394 centros em funcionamento. Quanto às UPAs, de acordo com o MS, já foram gastos um total de R$ 188,85 milhões para a instalação de 123 unidades, estando previsto, até o fim de 2010, um total de 500 unidades.

As UPAs constituem estruturas de atenção à saúde com grau de complexidade intermediário entre as unidades básicas de saúde e os serviços de urgência dos hospitais públicos e são dotadas de serviços nas áreas de clínica médica, de pediatria e de ortopedia e, ademais, mantêm consultório dentário e sala de gesso. Objetivando alcançar a maior abrangência possível de cobertura em todo o território nacional, além das UPAs, está simultaneamente sendo planejada

13. Os procedimentos de média complexidade podem ser definidos como os que demandam serviços de profissionais especializados e uso de recursos tecnológicos de apoio diagnóstico e terapêutico, sendo diferenciados dos procedimentos de alta complexidade pela maior sofisticação tecnológica e pelos custos mais elevados que envolvem os últimos (BRASIL, 2009a). Os procedimentos de média e alta complexidade englobam, além da maioria dos procedimentos hospitalares e de diversos procedimentos ambulatoriais, a atenção especializada realizada nos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs), os serviços prestados pelo Samu, os procedimentos regulados pela CNRAC e os transplantes, entre outros (BRASIL, 2009a).

14. Em agosto de 2009, seis projetos do Teias encontravam-se em andamento: um em Santa Catarina, um na macrorregião interestadual de Juazeiro-Petrolina, um no Piauí, um no Rio Grande do Norte, um no Pará e um na região interestadual envolvendo Goiás, Minas Gerais e Distrito Federal.

a instalação de centenas de salas de estabilização, destinadas a estabilizar as condições vitais dos pacientes vítimas de acidentes e outros agravos, antes de encaminhá-los para as unidades mais complexas de atendimento. As salas de estabilização funcionam como pontos de apoio ao atendimento e ao transporte e/ou à transferência de pacientes críticos e graves do Samu.

Com seu atendimento voltado especialmente para casos agudos, com ou sem risco de morte imediata, espera-se que as UPAs ajudem a desconcentrar a grande demanda que se dá atualmente em relação aos serviços de urgência e emergência da rede hospitalar. Calcula-se que pelo menos 70% dos atendimentos realizados em hospitais poderiam encontrar solução adequada por meio das UPAs, com seu regime diuturno de funcionamento. Contudo, ao menos no Rio de Janeiro, o adequado funcionamento das unidades já implantadas tem sido dificultado pela falta de médicos especialistas. Já foram implementadas 20 UPAs no estado e o governo local estima um déficit de 500 profissionais, entre clínicos gerais, pediatras e ortopedistas.[15] A situação ficou crítica a ponto de levar o governo a encerrar os serviços de ortopedia em todas as unidades.[16]

Houve também expansão das redes de atenção cardiovascular, de atenção ao portador de doença renal e à saúde auditiva com a habilitação de, respectivamente, 59, 28 e 12 novas unidades de assistência e/ou centros de referência em 2008. Contudo, o MS tem encontrado alguns entraves para expandir as redes de atenção em traumato-ortopedia e atenção ao queimado devido, principalmente, às dificuldades na habilitação de hospitais para a formação das redes nestas áreas.

Houve casos em que se tentou uma completa reorganização da rede, como ocorreu com a atenção oncológica. Após um processo de avaliação de todas as redes estaduais, com exceção da rede de Roraima, em março de 2008, foram atualizadas as habilitações na alta complexidade, com inclusão de novos hospitais nas redes e criação de nove complexos hospitalares.[17] Adicionalmente, houve uma reorientação na política de atenção em oftalmologia por meio da Portaria GM/MS nº 957, de 15 de maio de 2008, e a definição de redes estaduais e regionais por meio da Portaria SAS/MS nº 288, de 19 de maio de 2008, que deveriam ser submetidas a credenciamento por parte do MS até julho de 2009. Por fim, a Portaria GM/MS nº 958, de 15 de maio de 2008, redefiniu a política relativa aos procedimentos cirúrgicos eletivos de modo que a operacionalização desta se realize por meio de projetos a serem submetidos à apreciação do Departamento

15. Disponível em: <http://extra.globo.com/rio/materias/2009/02/10/sergio-cabral-admite-falta-de-medicos-nas-upas-anuncia-plano-para-ampliar-rede-contratacoes-754354801.asp>.

16. Disponível em: <http://extra.globo.com/rio/materias/2009/03/03/decisao-do-governo-tira-ortopedistas-das-upas-hospitais-nao-tem-profissionais-para-suprir-demanda-754677554.asp>.

17. Os complexos hospitalares se referem à associação de serviços isolados, como os de radioterapia e quimioterapia, a um hospital de modo a permitir o atendimento integral do paciente oncológico.

de Atenção Especializada do MS e financiados com recursos do Fundo de Ações Estratégicas e de Compensação (FAEC), que compõem a Ação 8585. Em 2008, foram aprovados 223 projetos de cirurgias eletivas de média complexidade com um total de mais de 266 mil procedimentos previstos.

Um dos maiores desafios encontrados na reorganização do modelo de atenção e de gestão tem sido a inserção dos hospitais nas redes de atenção. Nesta área, duas das principais iniciativas em desenvolvimento dizem respeito à terapia intensiva, mais precisamente à expansão do número de leitos, e às chamadas reestruturação e contratualização da rede hospitalar. Em 2008, foram credenciados 818 novos leitos de unidades de terapia intensiva (UTIs), cumprindo, de acordo com a SAS, as metas estabelecidas no Mais Saúde para o período. Isso, contudo, não implica que o problema esteja resolvido. Na verdade, este número parece insignificante quando se considera que somente no estado da Bahia a Secretaria de Saúde estima um déficit de 1.500 leitos.[18]

A política de reestruturação e contratualização tem por objetivo alterar os modelos de financiamento, organização e gestão dos hospitais envolvidos. Os segmentos contemplados pela política são os hospitais filantrópicos, de pequeno porte e de ensino. A reestruturação e a contratualização envolvem a redefinição do papel da instituição na rede de serviços do SUS, o aprimoramento da gestão institucional e o estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas nas atividades desenvolvidas pela instituição – no caso dos hospitais de ensino, por exemplo, seria a assistência, o ensino e a pesquisa – e em melhorias de gestão. Em 2008, foram concluídos 633 processos de adesão à contratualização de hospitais filantrópicos e 19 de hospitais de ensino, mas não houve novas adesões por parte dos hospitais de pequeno porte devido à indisponibilidade de recursos. Até o fim do primeiro trimestre de 2009, 757 hospitais filantrópicos, 499 hospitais de pequeno porte e 132 hospitais de ensino tinham aderido à contratualização. De acordo com levantamento do MS, 932 hospitais de pequeno porte e 99 hospitais de ensino preenchem todos os requisitos para adesão à contratualização e podem aderir a essa política no futuro.

Ainda não está clara qual a extensão das mudanças introduzidas pela contratualização, mas *a priori* espera-se que a nova política ao menos permita aos gestores um melhor planejamento dos serviços a serem providos. Espera-se também que o novo modelo de financiamento crie incentivos para maior eficiência das instituições participantes. No caso dos hospitais de ensino, por exemplo, o financiamento passa, ao menos em parte, a ser feito, com a nova política, por meio de um orçamento global predefinido, em vez de puro pagamento por produção. Do ponto de vista do comprador, isto é, do MS, a vantagem mais evidente do orçamento global sobre o pagamento por produção é a contenção de custos.

18. Disponível em: <http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL1220826-10406,00-BA+IDOSA+MORRE+POR+FALTA+DE+LEITO+EM+UTI.html>.

Contudo, o novo sistema pode ter efeitos não desejados sobre a quantidade e a qualidade dos serviços prestados pelas instituições participantes. Os provedores podem, por exemplo, limitar o número de pacientes ou de procedimentos por casos tratados. Para os provedores, o novo sistema permitirá mais flexibilidade no uso dos recursos disponibilizados. Em 2008, quase 70% dos recursos do SUS destinados aos hospitais de ensino foram alocados desse modo e parece haver a pretensão de que esse percentual atinja 100% no futuro. Contudo, existe um grande obstáculo a ser superado para que a política possa ser mais efetiva: a fragilidade no acompanhamento do cumprimento dos termos do contrato por parte dos hospitais. E isto vale para todos os segmentos contemplados pela política.

### 3.3 Vigilância em saúde

A vigilância em saúde no Brasil passou por profundas transformações nos últimos anos que incluíram reorganizações de natureza administrativa, com a criação da Secretaria de Vigilância à Saúde (SVS), em 2003,[19] bem como mudanças nos processos de financiamento.

A criação dessa secretaria, mais do que um mero processo de reestruturação administrativa, reflete, na verdade, uma nova abordagem do conceito de vigilância em saúde que vem sendo construído nas últimas décadas, não somente no Brasil. A partir da vocação original de detectar e investigar casos e surtos de doenças transmissíveis, a vigilância em saúde passou a incorporar ações de prevenção e controle de doenças e a abranger novos objetos, como é o caso da vigilância das doenças e agravos não transmissíveis (DANT) e da vigilância ambiental (CONASS, 2007).

No PPA 2008-2011, todas as ações da vigilância em saúde foram agrupadas no programa Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos, que inclui, além dos incentivos para a organização dos sistemas de vigilância, as ações de vigilância, a prevenção e o controle em HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), da dengue, da malária, da tuberculose, da hanseníase, das hepatites virais, de doenças e agravos não transmissíveis e das doenças imunopreveníveis, além dos surtos, das epidemias e das calamidades públicas e emergências. Esse programa inclui também os recursos para a aquisição de imunobiológicos e a produção de vacinas, de reagentes diagnósticos e de biofármacos.

Com relação às doenças e aos agravos não transmissíveis, a atuação do Ministério da Saúde está organizada por meio da Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS),[20] como parte do Pacto pela Saúde, mais especificamente no Pacto pela Vida. Além do pacto, a promoção da saúde entrou como um dos eixos do Mais Saúde em 2008.

19. Sobre esta discussão, ver Ipea (2008b).
20. Portaria GM/MS nº 687, de 30 de março de 2006.

Em 2008, além das 284 propostas apresentadas pelos municípios e já financiadas em 2006-2007 com recursos de transferência federal em 2007 e que continuaram recebendo recursos, foram aprovadas 241 novas propostas, relacionadas aos temas predominantes na política: alimentação saudável; prática corporal (atividade física); prevenção e controle do tabagismo; redução da morbimortalidade em decorrência do uso abusivo de álcool e de outras drogas e por acidentes de trânsito; prevenção da violência e estímulo à cultura de paz; e promoção do desenvolvimento sustentável. Este processo envolve a articulação intersetorial com outros órgãos governamentais, como aquela que deu origem à Lei Seca, (IPEA, 2008a) ou mesmo a participação na elaboração do documento de referência do Programa Saúde na Escola.

Além da nova tarefa de organizar as atividades de análise, prevenção e controle das doenças e dos agravos não transmissíveis, a SVS, como dito anteriormente, concentra uma série de programas nacionais direcionados ao combate a problemas de saúde importantes. Entre eles, estão aqueles que fazem parte de compromissos da Comunidade das Nações como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e que são metas, também, do Mais Saúde.

O Brasil é signatário da Declaração do Milênio, que foi aprovada pelos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2000. Entre os objetivos assumidos, está o de combater a tuberculose, o HIV/AIDS, a malária e outras doenças. No caso da tuberculose, por exemplo, importante problema de saúde pública no Brasil e em outros 21 países que concentram 80% dos casos, a meta é reduzir à metade, em relação a 1990, a incidência e a mortalidade até 2015. A meta de longo prazo é eliminar a tuberculose como problema de saúde pública até 2050. No Mais Saúde, a meta é a de reduzir em 12% a incidência de tuberculose, passando de 80 mil casos, em 2007, para 70 mil casos, em 2011.

No Brasil, a taxa de incidência de tuberculose era de 51,4 por 100 mil habitantes em 1990. Em 2007, já estava em 38,2 por 100 mil habitantes, com uma queda de 26%. Para 2009, a estimativa é de 75 mil casos – o que equivaleria a uma incidência de 39 por 100 mil habitants, tendo sido notificados 17. 859 casos até julho de 2009.

Em 2008, os casos novos de tuberculose estavam fortemente concentrados na região Sudeste (45,2%) e Nordeste (28,4%), proporções que se mantêm estáveis há pelo menos cinco anos. As populações mais vulneráveis são os moradores de rua, os presidiários, os portadores do vírus HIV e os indígenas. Vários fatores contribuem para a disseminação da tuberculose, entre eles: uso incorreto dos medicamentos, alta capacidade infectante de um portador da doença e ocorrência de grandes aglomerações nos centros urbanos, associados às precárias condições sanitárias (BRASIL, 2010).

Mantida a redução anual média do período de 1990 a 2007, o MS estima que até 2015 a taxa será de 27,4 por 100 mil habitantes. Ou seja, terá de ser feito um esforço adicional para que a meta seja alcançada.

Entre os esforços que já estão sendo feitos nas esferas municipal, estadual e federal estão: *i*) aumento da cobertura do tratamento supervisionado (TS-DOTS), que passou de 7% em 2000 para 86% em 2007 nos municípios prioritários que são responsáveis por 75% dos casos de todo o país; *ii*) expansão do diagnóstico bacteriológico, com implantação desse procedimento em todas as unidades da Federação (UFs); *iii*) incorporação da sociedade civil organizada na discussão das políticas de controle da tuberculose; e *iv*) intensificação da cooperação técnica da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas)/Organização Mundial da Saúde (OMS).

A hanseníase, por sua vez, afeta a população de 91 países. Em 2006, segundo a OMS, dos 47.612 casos registrados nas Américas, em todas as faixas etárias, 44.436 ocorreram no Brasil, que estava atrás apenas da Índia em relação ao número de casos novos e ao lado do grupo de países que ainda não conseguiram reduzir a propagação da doença para níveis satisfatórios.[21] Em 2003, foram registrados 51.941 casos. Já em 2008, o total caiu para 39.992, um recuo de 23%. Nos últimos anos, o comportamento epidemiológico da hanseníase, medido pelo coeficiente de detecção de casos novos, tem, efetivamente, mostrado uma redução dos casos: 29,34 por 100 mil habitants, em 2003, para 21,08 por 100 mil habitants, em 2007. Contudo, os coeficientes de detecção estão situados em patamares muito altos, principalmente nas regiões Norte (54,25/100 mil habitantes), Centro Oeste (40,65/100 mil) e Nordeste (31,53/100 mil). Nas regiões Sul e Sudeste, os coeficientes são bem mais baixos: 6,45 e 9,75 por 100 mil habitantes, respectivamente (BRASIL, 2008a).

O controle da hanseníase é baseado no diagnóstico precoce, no tratamento e na cura, visando eliminar fontes de infecção e evitar sequelas. A detecção de casos novos de hanseníase em menores de 15 anos foi adotada, a partir de 2008, como o principal indicador de monitoramento da endemia. A meta inserida no Mais Saúde é de redução em 10%, até 2011.[22] Em 2007, o coeficiente de detecção de casos novos na população de menores de 15 anos foi de 5,32 por 100 mil habitantes. Quatro anos antes, em 2003, era de 7,83 por 100 mil.[23]

21. Além do Brasil e da Índia, Angola, República Democrática do Congo, Madagascar, Moçambique, Nepal e Tanzânia são países que têm tido dificuldades no controle da endemia.

22. Isto significa passar de 3.610 casos novos em 2006 para 3.330 casos novos em 2011 (BRASIL, 2009b).

23. Também foram inseridos como metas do Mais Saúde para o período 2008-2011 a cura de 90% dos casos diagnosticados, o exame de pelo menos 50% dos contatos domiciliares e a avaliação do grau de incapacitação para 75% dos casos novos.

### 3.4 Gestão do SUS

Questões relativas ao financiamento e à gestão têm sido desafios para o SUS desde o início de sua implementação. No principal foro da gestão do sistema de saúde, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), os debates ao longo de 2008 enfatizaram a necessidade de assegurar condições para efetivação das diretrizes e das ações definidas no Pacto pela Saúde.[24] Este instrumento estabelece responsabilidades sanitárias das três esferas de gestão e atribuições dos respectivos gestores. Foi evidenciada na CIT particular preocupação com as prioridades, os objetivos e as metas do Pacto pela Vida, explicitados nos Termos de Compromisso de Gestão (TCGs), que substituem os processos de habilitação para os estados e os municípios.

A implementação do Pacto pela Saúde, que resultou de longa negociação no âmbito da CIT, tem sido gradual. Iniciada em 2006, com a aprovação do primeiro TCG, recebeu até agosto de 2009 a adesão de 26 estados e do Distrito Federal e de 2.969 municípios, estes com forte concentração nas regiões Sudeste e Centro-Oeste (CONASS, 2009). Os municípios que já assumiram a forma de gestão pelo pacto representam metade dos municípios brasileiros e aglutinam 55% da população do país.

As prioridades do Pacto pela Saúde, no componente Pacto pela Vida, para o biênio 2010-2011 serão as seguintes: *i*) atenção à saúde do idoso; *ii*) controle do câncer de colo de útero e de mama; *iii*) redução da mortalidade infantil e materna; *iv*) fortalecimento da capacidade de respostas às doenças emergentes e às endemias, com ênfase na dengue, na hanseníase, na tuberculose, na malária, na influenza, na hepatite e na AIDS; *v*) promoção da saúde; *vi*) fortalecimento da atenção básica; *vii*) saúde do trabalhador; *viii*) saúde mental; *ix*) fortalecimento da capacidade de resposta do sistema de saúde às pessoas com deficiência; *x*) atenção integral às pessoas em situação ou risco de violência; e *xi*) saúde do homem.

Na esfera do Pacto de Gestão ainda persistem muitas pendências, ainda que alguns avanços importantes possam ser observados.

Na regulamentação do Pacto pela Saúde, foram estabelecidas as responsabilidades sanitárias de cada ente federado, organizadas em sete eixos: *i*) na gestão do SUS; *ii*) na regionalização; *iii*) no planejamento e na programação; *iv*) na regulação, no controle, na avaliação e na auditoria; *v*) na gestão do trabalho; *vi*) na educação e na saúde; e *vii*) na participação e no controle social.

Estudo elaborado pelo Departamento de Apoio à Descentralização (DAD), unidade da Secretaria Executiva do MS, analisou a existência de políticas que concretizem a implementação desses eixos, com base nas informações prestadas pelos estados nos TCG Estadual (TCGE). Foram analisados todos os TCGEs

24. O Pacto pela Saúde inclui o Pacto pela Vida, o Pacto de Gestão e o Pacto em Defesa do SUS.

publicados no Diário Oficial da União (DOU) desde a publicação da portaria que orienta a implantação dos Pactos pela Vida e de Gestão,[25] até o mês de novembro de 2008, referentes a 22 estados. Os resultados evidenciaram a existência de grande número de estados que reconheciam a não realização de muitas dessas responsabilidades no momento da elaboração do TCGE. Responsabilidades gerais na gestão do SUS, regionalização e planejamento e programação foram os eixos em que se identificaram as maiores fragilidades da gestão. Gestão do trabalho, participação e controle social e educação em saúde foram as áreas em que maior número de estados apresentaram boa *performance*.

A consolidação do pacto como instrumento de gestão tem sido objeto de particular atenção do Conselho Nacional de Secretrários de Saúde (CONASS) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), que o consideram importante avanço na relação entre as esferas de governo, capaz de conferir a necessária flexibilidade ao processo de descentralização e mais efetiva coordenação intergovernamental da gestão do sistema. Também o veem como meio relevante para promover a superação da histórica fragmentação da ação do Ministério da Saúde e dos mecanismos de financiamento.

Em ação coordenada, as instâncias que representam os governos subnacionais vêm promovendo esforços no âmbito da Câmara Técnica da CIT em torno de uma agenda estratégica, com o objetivo de enfrentar questões prioritárias ao avanço do Pacto pela Saúde, "que possam se traduzir na pactuação, até o final de 2009, de um conjunto de medidas que fortaleçam o pacto pela Saúde como orientador da gestão do SUS". Entre os pontos destacados nesta agenda estão: articular o movimento de pactuação de prioridades, alcançar os objetivos e as metas dos Pactos pela Vida e de Gestão com os instrumentos de planejamento; priorizar os espaços gestores dos Colegiados de Gestão Regional (CGR), Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e CIT no processo de monitoramento do Pacto; e implantar metodologia de avaliação que contemple resultados da gestão, por meio de um índice de valorização da gestão.

Nos debates entre gestores, tem sido conferida atenção especial aos objetivos de:

1. Estabelecer interfaces entre os instrumentos do Sistema de Planejamento do SUS e os do Pacto pela Saúde.
2. Compatibilizar os prazos de elaboração e vigência do TCG com os do Plano de Saúde.
3. Integrar os instrumentos do Plano Diretor de Regionalização (PDR) e Plano Diretor de Investimentos (PDI), de modo a tornar o investimento

25. Portaria GM/MS nº 699, de 30 de março de 2006.

uma decorrência das demandas do processo de regionalização, capaz de viabilizar as medidas necessárias à construção de redes regionais resolutivas e articulando-o com o Plano Estadual de Saúde.

4. Aprimorar o TCG como instrumento que explicite os pactos firmados pelos gestores, permitindo o acompanhamento permanente em cada esfera de governo.

5. Rever e atualizar a regulamentação do termo de cooperação entre entes públicos (TCEP), destinado à formalização da relação entre gestores quando unidades públicas hospitalares e ambulatoriais especializadas, prestadoras de serviços, situadas no território de um município, estão sob gerência de determinada esfera administrativa e gestão de outra, resgatando-o como instrumento de apoio à gestão.

Nesse esforço de aperfeiçoamento do Pacto pela Saúde, diversas medidas foram acordadas entre 2008 e 2009. Em dezembro de 2008, foram aprovadas orientações acerca da elaboração, da aplicação e do fluxo do Relatório Anual de Gestão.[26] Foram aprovadas as Diretrizes da Pactuação Unificada 2009[27] e desenvolvidos esforços para aprimoramento do processo de planejamento, visando a melhor adequação das metas e dos indicadores do pacto a seus objetivos. O Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS), responsável pela elaboração, pelo monitoramento e pela avaliação dos principais instrumentos de planejamento,[28] também foi objeto de medida que instituiu incentivo financeiro para seu fortalecimento e desvinculou seu repasse da adesão ao Pacto pela Saúde.[29] Em novembro de 2009, foi publicada a portaria que integra periodicidade, prazos, processos de formulação e conceitos dos instrumentos do Sistema de Planejamento do SUS e do Pacto pela Saúde.[30]

Um dos objetivos é compatibilizar os períodos de elaboração e vigência desses instrumentos com o do mandato dos gestores em cada esfera de governo. Também foram estabelecidos acordos sobre os indicadores a serem utilizados

26. Portaria GM/MS nº 3.176, de 24 de dezembro de 2008.

27. Acordadas na reunião da CIT, de 19 de junho de 2008.

28. Plano de Saúde (PS), suas Programações Anuais de Saúde (PASs), seus Relatórios Anuais de Gestão (RAGs), Plano Diretor de Regionalização (PDR), seu Plano Diretor de Investimento (PDI) e sua Programação Pactuada e Integrada (PPI). Esta última é um processo de programação por meio do qual são definidas e quantificadas as ações de saúde para a população residente em cada municipalidade. Com base na PPI, são realizados os pactos intergestores para garantia de acesso da população de cada região de saúde aos serviços necessários, com critérios para referência de pacientes e parâmetros de cobertura pactuados. Por esse instrumento, são estabelecidos os limites financeiros destinados à assistência da população própria e das referências recebidas de outros municípios. São instrumentos específicos do Pacto: o TCG no qual se concretiza a adesão do gestor ao Pacto pela Saúde e a Pactuação de Prioridades, Objetivos, Metas e Indicadores dos Pactos pela Vida e de Gestão.

29. Portaria GM/MS nº 1.885, de 9 de setembro de 2008.

30. Portaria GM/MS nº 2.751 que integra prazos, processos de formulação e conceitos dos instrumentos do SUS e do Pacto pela Saúde.

para monitoramento da implantação do Pacto pela Saúde e o aprimoramento do Sistema do Pacto pela Saúde (SisPacto), aplicativo desenvolvido para essa tarefa. Para 2009, foram pactuados 54 indicadores de resultados e de processos, sendo 37 considerados principais e 17 complementares.

As maiores dificuldades apontadas para a implementação do pacto estão relacionadas à fragmentação, às incertezas e às descontinuidade no financiamento das ações. Novos programas e novas estratégias de intervenção propostas pelo MS – como as previstas no Mais Saúde – têm esbarrado no temor dos gestores subnacionais de assumir compromissos adicionais aos já previstos nos TCGs sem poder contar com a segurança de aporte adicional de recursos pela esfera federal.

No âmbito da regionalização também persistem muitos desafios. A revisão ou redefinição dos planos diretores de regionalização tem sido lenta e desigual entre as unidades federadas, assim como a definição das redes de atenção à saúde, em parte como decorrência das dificuldades em estabelecer consensos conceituais e organizacionais e estratégias para sua implantação. Da mesma forma, há ainda vazios regulatórios no que se refere às regiões interestaduais e às fronteiriças. É preocupante, também, o caráter fragmentário do processo de organização das redes de atenção, com ênfase na definição de redes "temáticas" (saúde da mulher e da criança e de patologias específicas) não ancoradas em processo global de constituição de redes regionais resolutivas. Não obstante, os Colegiados de Gestão Regional, espaço previsto para definição de prioridades e pactuação de soluções para a organização de rede de atenção à saúde, têm sido implementados. Já existem 379 CGRs constituídos, em 21 estados, reunindo 4.928 municípios (CONASS, 2009).

A recente crise de financiamento, que dificultou a implementação do programa Mais Saúde (PAC da Saúde), também colocou em evidência a necessidade e a oportunidade para o aperfeiçoamento de processos e instrumentos de gestão federal do sistema. Foram definidos focos prioritários para acompanhamento das metas do Mais Saúde (Programa Siga), sendo selecionadas 39 metas das 169 inicialmente previstas: oito relativas ao eixo 1 (Promoção e Prevenção); dezenove ao eixo 2 (Atenção à Saúde); três ao eixo 3 (Complexo Produtivo); três ao eixo 4 (Força de Trabalho em Saúde); cinco ao eixo 5 (Qualificação da Gestão); e uma ao eixo 6 (Participação e Controle Social).

No âmbito interno do Ministério da Saúde foi desencadeado o projeto Mais Gestão É Mais Saúde, em parceria com a Opas, visando articular os esforços relacionados à qualificação da gestão. O Instituto Publix foi contratado para auxiliar no desenvolvimento de modelo de gestão para resultados, utilizando de forma integrada as metodologias da Gestão Matricial de Resultados e do Balanced Scorecard. Foi elaborada proposta de reorganização institucional do Ministério da Saúde, encaminhada ao Congresso Nacional como projeto de lei.

Entre as medidas propostas, destacam-se, pela polêmica provocada: *i*) criação da Secretaria de Atenção Primária e Promoção da Saúde – desmembramento da Secretaria de Atenção à Saúde –, com a atribuição de desenvolver políticas de atenção básica e fortalecer a promoção da saúde e a prevenção de doenças; e *ii*) transferência para a estrutura do MS das competências e das atribuições exercidas pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) referentes à gestão dos serviços de saúde oferecidos aos povos indígenas. Foram também implementados mecanismos de contratualização de metas e resultados com os dirigentes de secretarias e órgãos vinculados ao MS para ações prioritárias do Mais Saúde.[31]

## 3.5 Financiamento e gasto em Saúde

### 3.5.1 Execução orçamentária 2008

Em 2008, verificou-se um pequeno aumento no nível total de recursos para a área de saúde. A dotação autorizada do orçamento global da saúde apresentou um crescimento real de R$ 735 milhões em relação a 2007 (ou 1,31%), passando de R$ 56 bilhões em 2007 para R$ 56,7 bilhões em 2008. Este resultado foi influenciado quase que integralmente pelo aumento dos créditos adicionais em relação a 2007 – aumento real de R$ 677 milhões –, uma vez que, em termos reais, a dotação inicial quase não se alterou – aumentou apenas R$ 56 milhões.

Em relação à execução do orçamento de 2008, a tabela 2 mostra que houve um aumento real de R$ 1,8 bilhão da despesa empenhada em relação a 2007, variando de R$ 52,3 bilhões para R$ 54,1 bilhões. Este fato, aliado ao crescimento pífio da dotação autorizada, corroborou para que o nível de execução dos recursos da saúde tenha aumentado em 2 pontos percentuais, passando de 93,4%, em 2007, para 95,4%, em 2008.

31. Outras medidas legislativas originadas de propostas do MS e que aguardam votação no Congresso Nacional são o PLP nº 92/2007 que permite a criação de fundações estatais de direito privado para a gestão de unidades de saúde, entre outras, e o Projeto de Lei de Responsabilidade Sanitária, que dispõe sobre a responsabilidade sanitária e cria o Sistema Nacional de Regulação, Controle e Avaliação do SUS. Este último tramitava, em agosto de 2009, em caráter terminativo na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

TABELA 2
**Execução orçamentária do Ministério da Saúde (2007-2008)**

| Programas do MS | 2007 | | | Nível de execução (%) (D=C/B) | 2008 | | | Nível de execução (%) (D=C/B) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dot. inicial (A) | Autorizado (B) | Empenhado (C) | | Dot. inicial (A) | Autorizado (B) | Empenhado (C) | |
| **Execução total do MS [1]** | **52.532.186** | **56.012.266** | **52.300.219** | **93,4** | **52.589.102** | **56.747.036** | **54.120.307** | **95,4** |
| (I) Execução do MS em ASPS [2] | 48.342.522 | 50.463.626 | 46.813.171 | 92,8 | 48.577.174 | 51.268.420 | 48.670.190 | 94,9 |
| Atenção Integral, Hospitalar e Ambulatorial Especializada | 22.907.742 | 25.587.409 | 24.262.944 | 94,8 | 24.551.018 | 26.662.244 | 25.318.662 | 95,0 |
| Atenção Básica em Saúde | 8.301.795 | 6.770.464 | 6.214.654 | 91,8 | 8.167.924 | 6.991.324 | 6.809.836 | 97,4 |
| Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos | 3.168.800 | 3.654.095 | 3.541.054 | 96,9 | 4.457.157 | 4.652.463 | 4.415.780 | 94,9 |
| Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos | 3.813.069 | 3.584.535 | 3.354.252 | 93,6 | 2.334.440 | 2.688.612 | 2.421.752 | 90,1 |
| Vigilância Sanitária de Produtos Serviços e Ambientes | 277.951 | 271.357 | 251.439 | 92,7 | 245.128 | 269.137 | 266.049 | 98,9 |
| Saneamento | 1.641.631 | 2.504.095 | 1.692.294 | 67,6 | 1.060.641 | 1.412.826 | 1.258.778 | 89,1 |
| Programas de Atenção a Grupos Específicos | 439.559 | 469.149 | 425.449 | 90,7 | 333.811 | 399.893 | 379.547 | 94,9 |
| Gestão | 589.754 | 579.217 | 424.879 | 73,4 | 523.778 | 536.834 | 417.479 | 77,8 |
| Formação e Gestão de Recursos Humanos | 460.393 | 448.937 | 411.251 | 91,6 | 384.176 | 360.347 | 325.591 | 90,4 |
| Regulação e Fiscalização da Assistência Suplementar | 150.635 | 147.465 | 113.399 | 76,9 | 130.461 | 160.013 | 154.842 | 96,8 |
| Apoio Administrativo | 5.770.382 | 5.628.734 | 5.448.353 | 96,8 | 5.622.435 | 6.237.935 | 6.035.389 | 96,8 |

(Continua)

(Continuação)

| Programas do MS | 2007 | | | Nível de execução (%) (D=C/B) | 2008 | | | Nível de execução (%) (D=C/B) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dot. inicial (A) | Autorizado (B) | Empenhado (C) | | Dot. inicial (A) | Autorizado (B) | Empenhado (C) | |
| Cumprimento de sentenças judiciais e outros encargos especiais | 133.890 | 133.288 | 123.724 | 92,8 | 126.470 | 178.368 | 177.899 | 99,7 |
| Política de Promoção de Saúde | 50.570 | 50.570 | 43.789 | 86,6 | 30.762 | 31.528 | 28.566 | 90,6 |
| Outros | 636.351 | 634.312 | 505.690 | 79,7 | 608.970 | 686.897 | 660.021 | 96,1 |
| (II) Execução do MS em ações Não ASPS | 4.189.664 | 5.548.640 | 5.487.048 | 98,9 | 4.011.928 | 5.478.615 | 5.450.117 | 99,5 |
| Inativos e Pensionistas | 3.807.950 | 3.724.905 | 3.709.493 | 99,6 | 3.902.887 | 3.780.307 | 3.779.012 | 100,0 |
| Serviço da dívida interna e externa | 370.829 | 227.675 | 185.678 | 81,6 | 98.432 | 87.699 | 62.578 | 71,4 |
| Programas financiados pelo FCEP [3] | – | 1.585.174 | 1.585.174 | 100,0 | – | 1.600.000 | 1.600.000 | 100,0 |
| Atenção Básica em Saúde | – | 1.585.174 | 1.585.174 | 100,0 | – | 1.600.000 | 1.600.000 | 100,0 |
| UO 74202 – Recursos sob supervisão da ANS | 10.885 | 10.885 | 6.703 | 61,6 | 10.609 | 10.609 | 8.527 | 80,4 |
| Regulação e Fiscalização da Assistência Suplementar | 10.885 | 10.885 | 6.703 | 61,6 | 10.609 | 10.609 | 8.527 | 80,4 |

Fonte: Siga Brasil.

Notas: [1] Para a análise da execução do Ministério da Saúde, foi considerada a execução do Órgão 36000-Ministério da Saúde e da UO 74202 – recursos sob supervisão da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), que se referem aos empréstimos concedidos para liquidação de operadoras de planos privados de assistência à saúde (metodologia da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO). Este recurso existe desde 2004 e até 2008 já contabilizou, em termos nominais, cerca de R$ 25 milhões.

[2] De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2008, Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007, "consideram-se exclusivamente como ações e serviços públicos de saúde (ASPS) a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza." Portanto, as despesas da UO 74202 – recursos sob supervisão da ANS não fazem parte do cálculo de gastos em ASPS. Para efeitos de comparação, apesar de não estar explicitado na LDO 2007, resolvemos expurgar este valor também no ano de 2007. Isto significa que comparando com as informações da SPO/MS, em 2007, haverá uma pequena distorção.

[3] Refere-se aos programas financiados pela fonte "Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza" (2007: fonte = 179 e 2008: fonte = 379).

Obs.: Em R$ 1.000 de 2008, atualizadas pela média anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

No PPA 2008-2011 houve uma agregação dos programas do Ministério da Saúde, que passaram de 24 programas finalísticos em 2007 para 13 em 2008 (quadro 1).

QUADRO 1
**Programas finalísticos dos PPAs (2007 e 2008) – Ministério da Saúde**

| 2007 | 2008 |
|---|---|
| Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis<br>Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue<br>Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis<br>Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase<br>Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis<br>Vigilância Ambiental em Saúde<br>Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis | Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos |
| Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde<br>Atenção Especializada em Saúde<br>Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e outras Causas Externas | Assistência Integral, Hospitalar e Ambulatorial Especializada |
| Gestão da Política de Saúde<br>Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde<br>Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde | Gestão da Política de Saúde |
| Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde<br>Gestão do Trabalho no Sistema Único de Saúde | Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde |
| Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos | Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos |
| Atenção Básica em Saúde | Expansão e Aperfeiçoamento da Atenção Básica em Saúde |
| Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde | Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde |
| Saneamento Rural | Saneamento para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos à Saúde |
| Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue | Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados |
| Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes | Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços |
| Alimentação Saudável | Implementação da Política de Promoção da Saúde |
| Assistência Suplementar à Saúde | Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar |
| Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos | Promoção da Capacidade Resolutiva da Humanização na Atenção à Saúde |

Fonte: Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI/MPOG).

Sob essa ótica, percebe-se que, em 2008 (tabela 2), quatro programas finalísticos foram responsáveis por 75% do valor empenhado: Atenção Integral, Hospitalar e Ambulatorial Especializada (47%), Atenção Básica (13% gastos em

ASPS e 3% gastos em não ASPS), Assistência Farmacêutica (8%) e Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos (4%).

O programa de Atenção Hospitalar e Ambulatorial abriga a principal ação do Ministério da Saúde em termos de volume de recursos: Atenção à Saúde da População para procedimentos em Média e Alta Complexidade. Esta representou, em 2008, 88% dos recursos deste programa e 41% dos recursos do orçamento da saúde (tabela 3).

As duas principais ações do programa de Atenção Básica continuaram a ter a mesma representatividade em relação a este nos dois últimos anos: a ação do PAB-Variável (Saúde da Família) ficou em torno de 56%; e a do PAB-Fixo, em 39%. Em relação à ação Atenção à Saúde Bucal, o valor gasto em 2008 apresentou uma queda brusca em relação a 2007 – caiu de R$ 112 milhões para R$ 63 milhões. Isto é explicado pela transferência de parte dos recursos dessa ação ao programa de Média e Alta Complexidade (Atenção Especializada em Saúde Bucal – R$ 61 milhões); o restante permaneceu na Atenção Básica (R$ 63 milhões). Ou seja, considerando estas duas ações, em 2008, observa-se que os recursos destinados à saúde bucal superou os de 2007 em 11%, passando de R$ 112 milhões para R$ 124 milhões.

É importante chamar atenção para o aumento de recursos empenhados no programa de Assistência Farmacêutica, que passou de R$ 3,5 bilhões em 2007 para R$ 4,4 bilhões em 2008 – aumento real de 24% –, e para a queda do montante empenhado no programa Vigilância e Controle de Doenças, que caiu de R$ 3,4 bilhões para R$ 2,4 bilhões – perda real de 28%. Tal fato é justificado, principalmente, pela transferência da Ação 4370, destinada à dispensação de medicamentos de HIV/AIDS e outras DSTs, do programa de Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS para o programa da Assistência Farmacêutica.

Assim, em 2008, houve um rearranjo das participações das principais ações no total do programa da Assistência Farmacêutica.[32] Além de receber a ação de medicamentos para HIV/AIDS de outro programa, observa-se um aumento significativo na ação Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde (20AE). Em 2007, essa ação tinha outra denominação e incluía somente o PAB-Variável da Assistência Farmacêutica (PAB-AF), recurso transferido para os estados e, principalmente, os municípios, para aquisição dos medicamentos da atenção básica. Em 2008, foram agregados a essa ação os recursos da saúde mental, da hipertensão, do diabetes, da asma e da rinite, antes incorporados na ação de Aquisição de Medicamentos Estratégicos (Ação 4368). Adicionalmente, a mesma portaria que regulamentou essa inclusão também aumentou o valor dos recursos do PAB-AF.[33]

32. Agradecemos a Fabíola Sulpino por nos ajudar a compreender as alterações no programa Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos.

33. Portaria GM/MS nº 3.237, de 24 de dezembro de 2007, por meio da qual houve um aumento de R$ 3,65 para R$ 4,10 por habitante/ano no valor do PAB-AF, com contrapartida de R$ 1,50 por habitante/ano dos estados deste valor para os municípios.

Chama atenção, também, a ação referente à manutenção das farmácias populares, que obtiveram um aumento no gasto de mais de 50%, alcançando uma participação de 10,7% do volume total de recursos da assistência farmacêutica federal. Isto mostra a importância que as farmácias populares ganharam, pois se pode observar que seus recursos eram praticamente idênticos a todo o recurso repassado para a assistência farmacêutica básica por meio do PAB-AF.[34] Deve-se destacar, também, que a maior parte desse recurso foi destinada ao ressarcimento pela compra de medicamentos subsidiados em farmácias comerciais (Farmácia Popular 2).[35]

TABELA 3
**Execução dos principais programas finalísticos do MS, desagregados por ações (2007- 2008)[36]**

| | Programas e ações finalísticas selecionadas: | Empenhado 2007 | % | Empenhado 2008 | % | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1220 – Atenção Integral, Hospitalar e Ambulatorial Especializada | | 24.262.944 | 100,0 | 25.318.662 | 100,0 | 4, |
| | 8585 – Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade | 21.507.600 | 88,6 | 22.260.543 | 87,9 | 3,5 |
| (a) | 6217 – Atenção à saúde nos serviços ambulatoriais e hospitalares do Ministério da Saúde | 1.280.590 | 5,3 | 1.401.886 | 5,5 | 9,5 |
| | 8535 – Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde | 519.816 | 2,1 | 660.979 | 2,6 | 27,2 |
| | 6148 – Assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e desenvolvimento de atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde - Serviço Social autônomo da Associação das Pioneiras Sociais | 508.693 | 2,1 | 541.000 | 2,1 | 6,4 |
| (b) | 8761 – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192 | 231.823 | 1,0 | 299.294 | 1,2 | 29,1 |
| | Outras ações | 446 | 0,0 | 454 | 0,0 | 1,8 |
| 1214 – Atenção Básica em Saúde (incluída parcela financiada pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza) | | 7.799.828 | 100,0 | 8.409.836 | 100,0 | 7,8 |
| | 20AD – Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família | 4.363.526 | 55,9 | 4.740.600 | 56,4% | 8,6 |
| | 8577 – Piso de Atenção Básica Fixo | 3.021.210 | 38,7 | 3.253.554 | 38,7% | 7,7 |
| | 8581 – Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde | 260.427 | 3,3 | 256.029 | 3,0% | -1,7 |
| (c) | 8730 – Atenção Básica em Saúde Bucal | 112.178 | 1,4 | 63.446 | 0,8% | -43,4 |
| | 8573 – Expansão e Consolidação da Estratégia de Saúde da Família | 5.621 | 0,1 | 37.620 | 0,4% | 569,2 |
| | Outras ações | 37 | 0,0 | 59 | 0,0% | 58,9 |

(Continua)

34. Isto é claro em 2007. Em 2008, como houve agregação de ações, não é possível saber o montante do recurso da ação 20AE, que foi destinado ao PAB-AF, dificultando a comparação com o Farmácia Popular.

35. Os detalhes da organização do Farmácia Popular foram apresentados nas edições nove e 12 deste periódico.

36. Agradecemos o apoio da equipe da área de saúde da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MPOG) e da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde (SPO/MS) para a compreensão das alterações e das agregações de ações de 2007 para 2008.

(Continuação)

| | Programas e ações finalísticas selecionadas: | Empenhado 2007 | % | Empenhado 2008 | % | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1293 – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos | 3.541.054 | 100,0 | 4.415.780 | 100,0% | 24,7 |
| | 4705 – Apoio para aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais | 2.067.419 | 58,4 | 2.298.944 | 52,1 | 11,2 |
| (d) | 20ae – Promoção da assistência farmacêutica e dos insumos para programas de saúde estratégicos | 334.905 | 9,5 | 893.868 | 20,2 | 166,9 |
| (e) | 4370 – Atendimento à população com medicamentos para tratamento dos portadores de HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis | Vigilância | 0,0 | 604.893 | 13,7 | |
| | 4368 – Promoção da assistência farmacêutica e dos insumos para programas de saúde estratégicos | 740.081 | 20,9 | 131.434 | 3,0 | -82,2 |
| | 8415 – Manutenção e funcionamento das farmácias populares | 307.015 | 8,7 | 471.085 | 10,7 | 53,4 |
| | 7660 – Implantação de farmácias populares | 5.898 | 0,2 | 5.436 | 0,1 | -7,8 |
| (f) | Outras ações | 86 | 0,0 | 10 | 0,0 | -88,2 |
| | 1444 – Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos | 3.354.252 | 100,0 | 2.421.752 | 100,0 | -27,8 |
| | 20al – Incentivo financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios certificados para a vigilância em saúde | 867.957 | 25,9 | 906.604 | 37,4 | 4,5 |
| | 6031 – Imunobiológicos para prevenção e controle de doenças | 786.769 | 23,5 | 805.450 | 33,3 | 2,4 |
| (d) | 4370 – Atendimento à população com medicamentos para tratamento dos portadores de HIV/AIDS e outras doencas sexualmente transmissíveis | 748.835 | 22,3 | A. Farmacêutica | 0,0 | |
| (g) | 8670 – Vigilância, prevenção e controle em HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis | 181.596 | 5,4 | 125.583 | 5,2 | -30,8 |
| | 20ac – Incentivo financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para ações de prevenção e qualificação da atenção em HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis | 151.156 | 4,5 | 124.335 | 5,1 | -17,7 |
| | Outras ações | 618 | 0,0 | 460 | 0,0 | -25,6 |

Fonte: Siga Brasil

Notas: [a] Em 2008, a Ação 6217 (Atenção Hospitalar e Ambulatorial do MS) foi desagregada em mais quatro ações além desta, quais sejam: 8758, 8759, 8755, 8933, que se referem às ações e aos serviços especializados do Instituto Nacional de Câncer, do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into), do Instituto Nacional de Cardiologia (INC), além do serviço de emergência na rede hospitalar. Dessa forma, para esta análise, estas ações foram reagregadas para efeitos de comparação com 2007.

[b] Em 2007, refere-se à Ação 0818 (Apoio à Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e às Emergências na Rede Hospitalar).

[c] Em 2008, a Ação 6838 (Atenção à Saúde Bucal) foi desmembrada em duas: a 8730 (Atenção Básica em Saúde Bucal) e a 8934 (Atenção Especializada em Saúde Bucal). A Ação 8730 permaneceu no programa de Atenção Básica, enquanto a Ação 8934 foi para a atenção hospitalar e ambulatorial (R$ 61 milhões).

[d] Em 2007, refere-se à Ação 0593 (Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica para a Assistência Farmacêutica Básica). Em 2008, além do PAB-AF, foram incorporados recursos da Ação 4368 referentes ao tratamento da saúde mental, da hipertensão, do diabetes, da asma e da rinite.

[e] Em 2008, a Ação 4370 (medicamentos a portadores de HIV/AIDS) passou a fazer parte do programa de Assistência Farmacêutica (Ação 1293) em vez da Vigilância (Ação 1306).

[f] Considera, entre outras, a Ação 6145 (Fomento à Produção Farmacêutica e Insumos Estratégicos, que se transformou na Ação 8636 (Inovação e Produção de Insumos Estratégicos para a Saúde), do Programa 1201 (Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde) em 2007, o valor empenhado foi de R$ 60 milhões – em termos reais.

[g] Considera as ações 4327 (Atenção à Saúde das Pessoas com HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis) e 2721 (Promoção a Saúde e as Práticas Seguras de Prevenção e Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Vivendo com HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis em 2007 – que deixaram de existir em 2008.

## 4 FINANCIAMENTO DA SAÚDE

A insuficiência de recursos para a saúde continua presente no sistema público de saúde brasileiro. A principal esperança para garantir a sustentabilidade do sistema concentra-se na regulamentação da Emenda Constitucional (EC) nº 29, que define o que são as ações e os serviços públicos de saúde, além de determinar o mínimo que deverá ser aplicado pela União, pelos estados e pelos municípios. Em relação aos gastos com ASPS, em 2008, estes apresentaram um aumento real de R$ 804 milhões na dotação autorizada em relação a 2007 (tabela 2), quantia muito inferior à que era prevista antes da extinção da CPMF, quando o governo pretendia investir cerca de R$ 4 bilhões de recursos adicionais no Programa Mais Saúde apenas em 2008. Ou seja, os recursos previstos para o PAC Saúde não foram devidamente repostos.

Em relação ao cumprimento da EC nº 29/2000, para calcular o valor mínimo que deveria ser aplicado em 2008, temos que aplicar a variação nominal do produto interno bruto (PIB) de 2007/2006 (9,61%)[37] na base de cálculo,[38] o que resulta em valor mínimo de R$ 49,29 bilhões para 2008. No entanto, foram executados R$ 48,7 bilhões de gastos em ASPS, fazendo que o governo federal deixasse de aplicar R$ 624 milhões em saúde.[39]

Esses recursos empenhados em ações e serviços públicos em saúde corresponderam a 94,9% da dotação autorizada, que foi de R$ 51,3 bilhões. Apesar do nível de execução ter aumentado em relação a 2007 (92,8%), este saldo de R$ 2,6 bilhões de despesas não empenhadas é frustrante para a saúde, no tocante ao cumprimento da EC nº 29. Isto porque, como foi visto anteriormente, o governo federal deixou de aplicar o mínimo em saúde, apesar de o recurso autorizado ter saldo suficiente para ultrapassar o valor mínimo em R$ 2 bilhões. Além disso, e em razão deste fato, como o cálculo do mínimo constitucional de despesas em

37. A variação nominal do PIB utilizada foi baseada nas estimativas mais recentes divulgadas pelo IBGE. Isto significa que a variação nominal do PIB de 2006/2005 foi de 10,36% e a de 2007/2006 foi de 9,61%.

38. O cálculo do valor mínimo que deverá ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) de determinado ano, adotado neste texto, tem como base de cálculo o valor empenhado no ano imediatamente anterior, corrigido pela variação nominal do PIB dos dois anos anteriores. Esta opção pela base móvel foi baseada na Decisão nº 143/2002 do TCU, que entendeu que a apuração do valor deveria ser feita ano a ano, e não em relação ao valor empenhado em 1999 acrescido da variação nominal do PIB de cada ano, como sugere a interpretação da base fixa. Esta decisão ressalta que este raciocínio só se impõe caso este valor empenhado obedeça ao mínimo previsto constitucionalmente para aquele ano. Caso contrário, adota-se como base de cálculo o próprio valor mínimo daquele ano, e não a despesa empenhada, corrigindo-a pela variação nominal do PIB. Em 2008, o valor mínimo calculado correspondeu à variação nominal do PIB de 2007/2006 (9,61%), aplicada no valor mínimo de 2007 (R$ 44,972 bilhões), uma vez que a despesa empenhada de 2007 (R$ 44,303 bilhões) foi inferior ao mínimo.

39. Esta informação diverge do relatório anual de gestão (RAG) de 2008 do MS e da Nota Técnica do CONASS/Progestores – referente à execução de 2008, pois estes documentos realizaram seus cálculos utilizando estimativas de PIB mais antigas. Ou seja, a variação nominal do PIB de 2006/2005 considerada foi de 8,6% – em vez de 10,36% – e a de 2007/2006 foi de 9,68% – em vez de 9,61%. Isto afetou diretamente o valor mínimo de gastos em ASPS da União calculado para 2008, que segundo estes relatórios foi de R$ 48,6 bilhões. De acordo com esta metodologia, a União cumpriu o mínimo constitucional estabelecido pela EC nº 29. É imprescindível, portanto, que se defina qual estimativa do PIB deverá ser utilizada nas análises sobre aplicação do mínimo.

ASPS está diretamente relacionado ao valor empenhado no ano anterior (base de cálculo), o fato de deixar de empenhar R$ 2,6 bilhões em 2008 implica, a princípio, a redução do mínimo de 2009.

Isso foi o que de fato aconteceu. O valor mínimo que o governo deverá gastar em ASPS em 2009, dada a base de cálculo de 2008 – neste caso, o valor mínimo de 2008 – e considerando-se a variação nominal do PIB 2008/2007 (11,25%), é de R$ 54,8 bilhões. Entretanto, se o MS tivesse executado 100% do orçamento que foi autorizado para os gastos em ASPS em 2008, o valor mínimo de 2009 teria sido de R$ 57 bilhões. Ou seja, se tal fato tivesse ocorrido, além de ter cumprido a EC nº 29 em 2008, também haveria um aumento do mínimo de recursos que deveriam ser gastos em 2009 com ASPS. Dessa forma, em vez de terem sido autorizados R$ 55 bilhões[40] para gastos em ASPS em 2009, este valor deveria ser igual ou superior a R$ 57 bilhões.

Os restos a pagar são um efeito colateral da política econômica dos últimos dez anos, que privilegia o superávit primário (economia de recursos para pagar os juros da dívida pública). Para garantir o esforço fiscal, o governo faz o contingenciamento das verbas no começo do ano e só libera o dinheiro no fim do segundo semestre. Com isto, aumenta-se o montante de restos a pagar, uma vez que, como os recursos são liberados no fim do ano, não há tempo hábil para a execução de todos os estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento). Em 2008, os restos a pagar inscritos totalizaram R$ 5,7 bilhões, dos quais 50% tinham sido pagos até julho de 2009.

A regulamentação da EC nº 29 continua sendo a principal bandeira do processo de fortalecimento do SUS, que tem como objetivo aumentar os recursos para a saúde e aprimorar definições do que são e do que não são considerados ações e serviços públicos em saúde. O substitutivo apresentado pela Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 121[41] voltou à proposta de manter a atual forma de cálculo do valor mínimo a ser aplicado pela União, que é o valor empenhado do ano anterior, e a variação nominal do PIB dos dois anos anteriores, acrescidos de recursos adicionais provenientes de uma nova contribuição: a Contribuição Social para a Saúde (CSS), na alíquota de 0,10% das movimentações financeiras em vez de 0,38% como a CPMF. Entretanto, este projeto enfrenta dificuldades na Câmara dos Deputados, que tenta aprovar um

40. De acordo com os dados do Siga Brasil Lei Orçamentária Anual (LOA) 2009, a dotação autorizada para gastos em ações e serviços públicos de saúde totalizou R$ 55,089 bilhões em 2009.

41. Projeto do senador Tião Viana segundo o qual os recursos a serem aplicados pelo governo federal deveriam corresponder a 10% da receita corrente bruta da União, escalonado em quatro anos. Este projeto foi aprovado no Senado e encaminhado à Câmara como PLP nº 306.

destaque que modifica a base de cálculo da CSS.[42] Se isto ocorrer, este substitutivo perde o valor, pois inviabilizaria a criação da CSS, necessário para aumentar o montante de recursos disponíveis para a União. Além disso, cabe chamar atenção para uma negociação ocorrida em junho de 2009 entre governadores e deputados, que implicou uma diminuição de recursos para saúde no âmbito estadual. Governadores pressionaram os parlamentares e o relator do projeto para a retirada de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) da base de cálculo dos estados,[43] sob a ameaça de tirarem seu apoio da regulamentação da EC nº 29.

Entretanto, um importante passo foi dado em torno do cumprimento da EC nº 29. Em junho de 2009, o Ministério Público Federal (MPF) encaminhou aos ministros da Saúde, da Fazenda e do Planejamento uma recomendação para que fossem suplementados cerca de R$5,5 bilhões de recursos para a saúde, referentes a débitos progressivos de aplicação em ações e serviços públicos em saúde, no período 2001-2008. Segundo os procuradores que expediram o ofício, este débito vem do descumprimento pela União do estabelecido na EC nº 29, entre os quais: *i*) não ter utilizado o critério base móvel, em 2001 e 2002; *ii*) ter computado recursos destinados ao Programa Bolsa Família (PBF) no cálculo de ASPS; *iii*) ter deixado de incluir os recursos empenhados em ações de saúde, provenientes do Fundo de Combate à Pobreza, como base de cálculo para os anos seguintes à entrada desta receita; e *iv*) não ter reposto nas bases mínimas os recursos de restos a pagar cancelados.

Diante dessa recomendação, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG) – e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/Ministério da Fazenda – MF) fizeram uma nota técnica conjunta analisando e contestando os argumentos e os cálculos apresentados pelos procuradores. A nota técnica refuta todas as questões apresentadas e finaliza dizendo que houve estrito cumprimento dos ditames constitucionais e legais, não reconhecendo, portanto, a dívida apontada. Esta nota foi encaminhada, pelo Ministério da Fazenda, ao procurador-geral da República para que este se pronuncie sobre o assunto.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não são novos os problemas identificados no Sistema Único de Saúde e os desafios a enfrentar. São conhecidas também as medidas necessárias para a superação das dificuldades a serem enfrentadas. Superar a fragmentação do modelo de atenção e de gestão; introduzir mecanismos de gestão capazes de responder

42. O destaque prevê que o novo tributo não deve incidir sobre a movimentação financeira realizada no país, o que descaracterizaria a CSS.

43. De acordo com a EC nº 29, os estados devem aplicar em saúde o valor referente a 12% de suas receitas próprias (receitas de impostos mais transferências constitucionais e legais), enquanto os municípios devem aplicar um montante de 15% em relação a suas receitas próprias.

às especificidades setoriais e conferir maior efetividade à ação do SUS; reduzir desigualdades inter-regionais no acesso a cuidados especializados; reorganizar os fluxos de atenção à saúde; e melhorar a qualidade da atenção ofertada, particularmente na atenção básica, são medidas reconhecidas como necessárias há muito tempo por toda a ampla gama de atores setoriais e objetivos expressos na maior parte dos documentos de política de saúde.

Transformar o diagnóstico em ações concretas é o verdadeiro desafio. Implica a superação de práticas de gestão e de cuidado consolidadas, envolvendo mudanças de cultura institucional; a garantia de volumes de recursos adequados à progressiva expansão da oferta de ações e serviços necessários ao atendimento das necessidades de saúde da população; a disponibilidade de profissionais em número e qualificação adequados; e, mais que tudo, um esforço de reconstrução da capacidade de planejamento de médio e longo prazos, superando a visão imediatista e conjuntural que tem sido a marca da gestão pública nas últimas décadas. Integrar o processo de planejamento é condição indispensável para superar a fragmentação.

Estabelecer prioridades não é tarefa simples quando as demandas são muitas e as pressões, intensas. Mas é indispensável que sejam identificadas as medidas que são capazes de mudar o cenário atual e de conduzir o sistema de saúde a seus objetivos de oferecer atenção à saúde adequada, efetiva e oportuna a toda a população.

Cremos que um esforço concentrado para a constituição de redes regionais de atenção à saúde, construídas não apenas a partir de arranjos e recortes baseados nas configurações geográficas e político-institucionais, mas que também considerem processos e interações sociais locais e coloquem as necessidades da população no centro das decisões, pode ser o ponto de partida para a superação de muitos dos gargalos hoje identificados. Um plano de regionalização que contemple o conjunto de necessidades de atenção à saúde, no interior do qual se desenhem sub-redes específicas para atender às peculiaridades de grupos populacionais ou patologias. A estratégia atual, de estabelecer redes "temáticas" – saúde da mulher, da criança, de oncologia, de atenção a urgências etc. – desvinculadas de um plano geral de regionalização para o sistema de saúde, apresenta o risco de reproduzir a fragmentação com todos os seus efeitos negativos – dificuldades para introdução de padrões de atenção, incremento de custos e alocação ineficiente de recursos.

Um processo de regionalização bem conduzido permitirá integrar o sistema e assegurar ao cidadão o acesso adequado e oportuno aos cuidados em todos os níveis de atenção, assim como ao apoio ao diagnóstico e à assistência farmacêutica. Não é tarefa simples no contexto das relações federativas brasileiras e exige o compromisso de gestores em todas as esferas de governo, trabalhadores, administradores de unidades de saúde e usuários. Mas é possível no contexto de um processo que inclua todos os sujeitos envolvidos.

Há requisitos a serem cumpridos para assegurar a efetividade da operação das redes de atenção à saúde.

A disponibilidade de recursos financeiros e a interiorização de profissionais de saúde, principalmente médicos especialistas, são os mais importantes. A implementação de redes resolutivas exigirá investimentos estratégicos para assegurarem a integralidade da atenção preconizada pelo marco institucional do sistema e a eliminação dos vazios assistenciais hoje existentes. São, também, medidas necessárias para assegurar condições de trabalho aos profissionais de saúde e, dessa forma, associadas à remuneração digna e à possibilidade de intercâmbio e atualização, para estimular a permanência destes em localidades mais remotas.

Mas são igualmente indispensáveis o redesenho dos processos de cuidado, a integração entre as unidades prestadoras de serviços, a redefinição e a modernização de mecanismos e processos de gestão, envolvendo maior flexibilidade, regulação do acesso e identificação do usuário – o cartão SUS –, elaboração e permanente atualização de protocolos, implementação de prontuário clínico eletrônico, entre outras medidas.

O MS é ator fundamental nesse processo. O fortalecimento do planejamento e da regulação – suas funções primordiais –, associado às mudanças estratégicas na formulação de políticas nacionais e nos mecanismos de financiamento, pode ser o mais poderoso indutor da mudança. A superação da fragmentação ainda vigente na condução da política de saúde, a eliminação da multiplicidade de incentivos financeiros – nem sempre articulados ou direcionados à obtenção de resultados globais referentes ao cuidado ofertado à população – e o fortalecimento da regulação do sistema e da assistência à saúde são desafios que precisam ser enfrentados com decisão pela esfera federal.

São medidas necessárias para ampliar a legitimidade do sistema público de saúde e estancar a crescente tendência de transferir sua gestão a entidades privadas sob o pretexto de alcançar maior eficiência.

## REFERÊNCIAS

ABREU, S. C. C. **Avaliação da implantação do Programa de Saúde Bucal da Estratégia Saúde da Família, na zona leste do município de São Paulo**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BARROS, M. E. Diagnóstico e desempenho recente do Mais Saúde. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. cap. 21.

BELTRAME, A. A filantropia e o SUS. **Gazeta Mercantil**, Caderno A, p. 9, 6 nov. 2008. Disponível em: <http://www.idisa.org.br/site/download/DALARI_DIREITO_SAUDE_NEGOCIO_DA_SAUDE.pdf>. Acesso em: 25 set. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS). **Vigilância em saúde**: situação epidemiológica da hanseníase no Brasil, 2008a.

_____. Ministério da Saúde (MS). **Revista Brasileira de Saúde da Família**, ano IX, n. 20, out./dez. 2008b.

_____. Ministério da Saúde (MS). **Relatório de Gestão da Secretaria de Atenção à Saúde 2008**. Brasília, 2009a.

_____. Ministério da Saúde (MS). **Programa Siga Brasil**. Brasília, jul. 2009b.

_____. Ministério da Saúde (MS). **MS anuncia R$ 94,4 milhões a mais para custeio de exames de câncer**, 28 abr. 2009c. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=124&CO_NOTICIA=10127>. Acesso em: 28 set. 2009.

_____. Ministério da Saúde (MS). Departamento de Atenção Básica (DAB). **Histórico de cobertura do Saúde da Família**. Nota técnica. Disponível em: <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/docs/geral/historico_cobertura_sf_nota_tecnica.pdf,>. Acesso em: 14 set. 2009d.

_____. **Ministério da Saúde anuncia R$ 94,4 milhões a mais para custeio de exames de câncer**. **Disponível em**: <http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=931&CO_NOTICIA=10127>. Acesso em: 11 nov. 2009e.

_____. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). **Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea, 2010.

CARVALHO, G. **Fundação estatal é legitimada pelo Conselho Nacional de Saúde**. São Paulo, 2008. Mimeografado. Disponível em: <http://sintufes.org.br/diversos/FUNDA%C3%87%C3%83O%20ESTATAL%20%C3%89%20LEGITIMADA%20PELO%20CONSELHO%20NACIONAL%20DE%20SA%C3%9ADE.pdf>. Acesso em: nov. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). **Jornal do Conselho**. Brasília, ano 3, Edição especial, nov. 2007. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/jornaicns/jornalfundacao.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). **Vigilância em Saúde**. Brasília: Conass, 2007. (Coleção Progestores – para entender a gestão do SUS, 6, I). 278 p.

_____. **O Pacto pela Saúde**: desafios e perspectivas. Apresentação de Eugênio Pacceli. Oficina de Trabalho das Comissões Intergestores Bipartite. Brasília, 25 ago. 2009.

DALLARI, D. O direito à saúde e o negócio da saúde. **Gazeta Mercantil**, Caderno A, p. 11, 4 nov. 2008.

GERSCHMAN, S.; VIANA, A. L. A. Descentralização e desigualdade regionais em tempos de hegemonia liberal. *In*: LIMA, N. T. *et al.* **Saúde e democracia**: história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

HARZHEIM, E. **Avaliação da atenção à saúde infantil no Programa de Saúde da Família da região Sul de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2006.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 1, 2000.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 2, 2006.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 14, 2007.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 16, 2008a.

_____. Brasil: o estado de uma nação. *In*: AMORIM, R. L. C.; CAMPOS, A. G.; GARCIA, R. C. (Ed). **Estado, crescimento e desenvolvimento**: a eficiência do setor público no Brasil, 2007. Brasília: 2008b. 288 p.

_____. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise – 20 anos de Constituição Federal de 1988, Brasília, v. 1, n. 17, 2009. Edição especial.

MACHADO, C. V.; LIMA, L. D.; VIANA, L. S. Configuração da atenção básica e do Programa Saúde da Família em grandes municípios do Rio de Janeiro. **Caderno Saúde Pública**, v. 24, p. 42-57, 2008. Suplemento 1.

MACINKO, J.; GUANAIS, F. C.; SOUZA, M. F. M. . Evaluation of the impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. **Journal of Epidemiology and Community Health**, v. 60, p. 13-19, 2006.

NASCIMENTO, V. B.; COSTA, I. M. C. PSF, descentralização e organização de serviços de saúde no Brasil. *In*: COHN, A. (Org). **Saúde da Família e SUS**: convergências e dissonâncias. Rio de Janeiro: Beco do Azougue; São Paulo: CEDEC, 2009.

PORTELA, G. Z. A sustentabilidade econômico-financeira do Programa Saúde da Família em municípios de grande porte. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, setembro de 2008. Dissertação de Mestrado.

PUCCA, G. **Política Nacional de Saúde Bucal**. Apresentação. Brasília: Ministério da Saúde, Coordenação Nacional de Saúde Bucal, 2008.

SOUZA, M. F.; HAMANN. M. Programa Saúde da Família no Brasil: uma agenda incompleta? **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 1325-1335, 2009. Suplemento 1.

VIANA, A. L. A. *et. al*. Financiamento e desempenho da atenção básica no estado de São Paulo. *In*: COHN, A. (Org). **Saúde da Família e SUS**: convergências e dissonâncias. Rio de Janeiro: Beco do Azougue; São Paulo: CEDEC, 2009.

CAPÍTULO 5

# EDUCAÇÃO

## 1 APRESENTAÇÃO

O presente capítulo é composto de quatro seções, incluindo esta apresentação. Seu objetivo primordial é o de apresentar um balanço do desempenho de programas e ações sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), em 2008. Tendo em vista que o novo Plano Plurianual (PPA) iniciou-se nesse ano, com vigência até 2011, houve alteração no desenho dos programas, assim como na alocação das ações entre estes, especialmente naqueles afetos à educação básica. Neste caso, a análise das ações programáticas estruturou-se em torno de três grandes categorias: *i*) assistência ao educando; *ii*) formação e valorização dos profissionais de educação; e *iii*) infraestrutura e equipamentos. Em relação aos demais níveis de ensino (educação profissional e tecnológica e educação superior), não foram observadas mudanças mais contundentes. Além do acompanhamento e da análise de programas e ações, são relatados alguns fatos relevantes ocorridos entre 2008 e o primeiro semestre de 2009. Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre a evolução dos programas e das ações, no âmbito de cada nível de ensino analisado.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Piso salarial profissional de professores

Em 16 de julho de 2008, foi sancionada a Lei nº 11.738, que regulamenta o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.[1] De acordo com este texto legal, a remuneração dos profissionais da educação (professores, diretores ou administradores, planejadores, inspetores, supervisores, orientadores e coordenadores educacionais), com formação mínima em nível médio (modalidade normal), para uma jornada de até 40 horas semanais, não poderá ser inferior a R$ 950,00. As jornadas de trabalho inferiores a esta deverão ser retribuídas, pelo menos, de forma proporcional.

A integralização do piso salarial nacional poderá ser feita de modo progressivo, mas deverá estar concluída até 1º de janeiro de 2010. Para tanto, a União deverá cooperar com aqueles entes federados que comprovarem insuficiência financeira para fazer cumprir o referido dispositivo legal.

1. A Lei nº 11.738/2008 regulamenta a alínea *e* do inciso III do *caput* do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe sobre o piso nacional.

Essa ação supletiva do MEC será de fundamental importância, uma vez que o processo de implantação do piso salarial não tem ocorrido de forma simultânea e homogênea, tendo em vista as distintas situações em que se encontram os entes federados, que geram dificuldades para alguns, mormente alguns estados e muitos municípios das regiões Norte e Nordeste. E é justamente pelas dificuldades encontradas ao longo de sua implantação que se reitera a relevância desta medida legal para efeito da valorização do magistério e, consequentemente, para a melhoria da qualidade da educação ofertada pelos sistemas públicos de ensino.

A despeito da importância de serem instituídos padrões mínimos de remuneração para o magistério público, a lei em tela gerou reação dos entes federados, em particular dos governos dos estados do Ceará, de Mato Grosso do Sul, do Paraná, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, que ingressaram no Supremo Tribunal Federal (STF) com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 4.167, de 29 de outubro de 2008. Entre os principais argumentos utilizados para questionar-se a legalidade da referida lei, destacam-se: o despreparo dos entes federados para suportar o decorrente aumento de despesas e o que se considera uma intervenção da lei federal na organização dos sistemas de ensino estaduais, por exemplo, ao determinar que um terço da carga horária do professor seja destinado a atividades de planejamento, ou seja, fora da sala de aula.

O STF proferiu sentença liminar relativa à Adin nº 4.167, pela qual se reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 11.738, salvo no que se refere ao **§** 4º do Art. 2º, que estabelecia que as atividades em sala de aula não deveriam exceder dois terços da carga de trabalho do professor. Além disso, o piso salarial nacional passou a ter validade a partir de 1º de janeiro de 2009, em vez de ser retroativo a 1º de janeiro de 2008, conforme constava do texto originalmente aprovado pelo Congresso Nacional.

Tendo em vista que o mérito da ação ainda não foi julgado e, com isso, estar legalmente assegurado a todos os professores o piso salarial profissional, sua implantação plena ainda demandará pressões dos sindicatos e da sociedade civil, assim como esforços adicionais da parte dos entes federados.

### 2.2 Mudanças no financiamento estudantil

Por intermédio das Portarias Normativas nºs 1 e 2, do MEC, de 31 de março de 2008, ampliou-se a articulação entre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o Programa Universidade para Todos (ProUni). Com isso, os financiamentos concedidos por intermédio do Fies passaram a cobrir a totalidade dos encargos educacionais assumidos pelos estudantes enquadrados nos seguintes casos: *i*) beneficiários de bolsas parciais de 50% concedidas no âmbito

do ProUni;[2] *ii*) beneficiários de bolsas complementares[3] matriculados em cursos prioritários;[4] e *iii*) beneficiários de bolsas complementares matriculados em cursos que tenham obtido conceito 4 ou 5 no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) –nos cursos com conceito 3, o Fies cobrirá metade dos encargos educacionais totais. Outras formas de financiamento concedidas pelo Fies destinam-se aos estudantes regularmente pagantes, matriculados em cursos prioritários, que terão financiados 75% dos encargos educacionais, e matriculados nos demais cursos, que poderão contar com a cobertura da metade desses encargos.

Diante do elenco de prioridades exposto anteriormente, percebe-se que a distribuição de recursos do Fies torna-se mais aderente aos propósitos da política do MEC para a educação superior, quais sejam: o estímulo à formação de professores, sobretudo em áreas de maior carência, como também a redistribuição de recursos e oportunidades em favor dos segmentos de estudantes socioeconomicamente menos privilegiados. No que diz respeito à qualidade do ensino, concede-se vantagem na apropriação dos recursos às instituições que tenham obtido desempenho no Enade acima do mínimo necessário para aprovação.

### 2.3 Conferência Nacional de Educação Básica

Realizou-se em Brasília, no período de 14 a 18 de abril de 2008, a I Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB). O evento contou com a participação de aproximadamente 1,4 mil delegados de estados e municípios. A realização da CONEB foi precedida de 378 conferências municipais, 89 regionais e 27 nas unidades federadas.

O documento-base elaborado para a conferência reuniu os resultados dos eventos estaduais e foi estruturado segundo cinco temas, a saber: desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação; democratização da gestão e qualidade social da educação; construção do regime de colaboração entre os sistemas de ensino; inclusão e diversidade na educação básica; e formação e valorização profissional.

Entre cerca de 5 mil proposições aprovadas pelos participantes da CONEB, destacam-se a necessidade de se instituir um sistema nacional de educação, a imprescindível extinção da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e o aumento dos recursos para a educação à proporção de 10% do produto interno bruto (PIB). Para o alcance desta meta, portanto, o fim da DRU é visto como condição *sine qua non*.

2. Inclusive as bolsas adicionais, previstas no Art. 8º do Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005.

3. Tratam-se de bolsas parciais de 25% do valor da mensalidade oferecidas adicionalmente àquelas previstas nos termos de adesão ao ProUni e àquelas previstas no Art. 8º do Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005.

4. Cursos de licenciatura em Biologia, Física, Matemática e Química; cursos de graduação em Engenharia, Medicina e Geologia; e os cursos superiores de tecnologia constantes do Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia do MEC.

Ainda que muitas dessas proposições não venham a ser plenamente implementadas, em pouco mais de um ano após a realização da CONEB, foi aprovada pelo Congresso Nacional a extinção gradual da DRU, o que, sem qualquer dúvida, ampliará significativamente as receitas orçamentárias da educação brasileira.

### 2.4 Acordo MEC/Sistema S

Foram celebrados em novembro de 2008 dois acordos com o Serviço de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai),[5] pelos quais estas instituições se comprometem a ampliar a oferta gratuita de vagas em cursos de formação profissional para pessoas de baixa renda.[6] Em ambos os casos, a ampliação será gradual, de modo a atingir, em 2014, dois terços dos recursos provenientes da receita compulsória líquida a que faz jus cada qual destas instituições.

No intuito de acompanhar o cumprimento dos referidos acordos, foi implantado pelo MEC o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Por meio deste sistema, é possível verificar se o total de vagas ofertadas às pessoas de baixa renda corresponde aos mínimos previstos pelos acordos.

Trata-se, de fato, de medida que poderá favorecer a (re)inserção profissional de grupos sociais excluídos em virtude de insuficiente capacitação técnico-profissional. No entanto, para que tal objetivo seja alcançado, será de fundamental importância a utilização de instrumentos de monitoramento de processos e de avaliação de resultados.

## 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Os programas do MEC que integram o PPA 2008-2011 foram desenhados à luz do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Lançado em 2007, nos passos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)[7] e com o objetivo declarado de viabilizar o alcance das 28 metas que compõem o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação,[8] o PDE reúne 30 ações concernentes a todos os níveis e todas as modalidades de ensino. Esse conjunto de ações compreende a quase totalidade de programas e de projetos em execução pelo MEC – portanto, nele, encontra-se a essência da atuação desse ministério.

---

5. Decretos da Presidência da República (PR), nºs 6.633 e 6.635, de 5 de novembro de 2008.

6. Aos que estejam matriculados ou sejam egressos da educação básica e a trabalhadores, empregados ou desempregados. Terão prioridade no atendimento os que satisfizerem às condições do aluno e do trabalhador.

7. O PAC foi lançado em 1º de janeiro de 2007, durante o discurso de posse do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e congrega uma série de programas das mais diversas áreas que tenham por foco investimentos em infraestrutura. Deste, seguiram-se lançamentos de planos e programas de grande envergadura que iam além da questão da infraestrutura econômica e urbana, cerne do PAC anunciado em 1º de janeiro. O PDE, apelidado à época de "PAC da Educação", foi apresentado em 15 de março de 2007 e lançado oficialmente em 24 de abril desse ano.

8. Instituído pelo Decreto nº 6.094/2007.

Na mesma ocasião de lançamento do compromisso e do PDE, foi instituído também o Plano de Ações Articuladas (PAR). Trata-se de mecanismo institucionalizado para operacionalizar as diretrizes estipuladas pelo primeiro e desdobradas em programas no segundo. O PAR tem por foco a adesão voluntária dos gestores locais ao compromisso. Uma vez feita a adesão, comprometem-se eles com o cumprimento das metas estabelecidas, para o que contariam com o apoio técnico e financeiro do ministério – apoio este, por sua vez, moldado pelos programas integrantes do PDE. Assim, o PAR destina-se a ser, hoje, a expressão do regime de colaboração que rege – ou deveria reger – a política e os programas educacionais desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Essa nova configuração da política educacional reflete-se no PPA 2008-2011, na reestruturação de seus programas orçamentários em relação aos que existiam no PPA precedente. Em especial, a abordagem sistêmica que permeia as diretrizes e as metas estabelecidas aparece no atual PPA, que congrega sob as mesmas rubricas orçamentárias recursos outrora segmentados para diferentes níveis e modalidades de ensino.[9]

### 3.1 Educação básica

A política e os programas referentes à educação básica no PPA 2008-2011, tal qual ocorre para os demais níveis de ensino, são pautadas pelo PDE e postas em prática em regime de colaboração por meio do PAR. Esse novo modelo de política e de organização dos programas exigiu, ademais, ajustes no próprio modelo de financiamento. Na educação básica, isto significou a substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), o que também se reflete na estruturação dos programas orçamentários do PPA 2008-2011.

Vale destacar que os *programas orçamentários* são identificados por denominações próprias que não guardam necessária correspondência com os programas que compõem o PDE – apesar de os ajustes em suas estruturas em relação ao PPA anterior terem decorrido da própria interveniência do plano. Sob os programas orçamentários, coexistem *ações orçamentárias* destinadas ao alcance das metas físicas definidas no PPA.

Feita a ressalva, a diferença fundamental na estrutura orçamentária do PPA 2008-2011 em relação ao 2007-2010, no que diz respeito à educação básica, foi a extinção dos programas intitulados Desenvolvimento da Educação Infantil,

9. Isto é particularmente perceptível nos programas orçamentários referentes à educação básica, que em geral não destinam recursos específicos para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, além de englobar também a Educação de Jovens e Adultos (EJA). A diferenciação só ocorre em situações cujas especificidades assim exigem, como a do livro didático.

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Desenvolvimento do Ensino Médio. Até 2007, estes programas orçamentários concentravam a maior parte das ações estritamente destinadas a cada um desses níveis de ensino. Ao se adotar uma disposição de planejar a política de maneira mais sistêmica, perde sentido manter essa divisão. Como resultado, as iniciativas específicas ao desenvolvimento da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio passaram a ser contempladas em conjunto pela ação orçamentária Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica.[10]

No que se refere à dotação orçamentária, os programas e as ações voltados à educação básica tiveram seus recursos ampliados em proporção ligeiramente maior que a do dispêndio global do MEC. Entre 2007 e 2008, este registrou aumento de 15%, enquanto as despesas com a educação básica foram ampliadas em 18,2%. Somente para fazer face à complementação da União prevista no FUNDEB, foram gastos aproximadamente R$ 3,2 bilhões, montante 57,7% maior que o executado no ano anterior. Esses recursos foram transferidos a nove estados,[11] sendo que 72% desse total couberam ao Maranhão, ao Pará e à Bahia.

Porém, quando se exclui a complementação da União para o FUNDEB,[12] verifica-se que o aumento de gastos finalísticos para com a educação básica ficou bem abaixo do observado em relação ao dispêndio global do MEC. No primeiro caso, o crescimento nominal de apenas 3,6% foi inferior, inclusive, ao do índice inflacionário registrado em 2007. Ou seja, assistiu-se a um aumento tímido, contrastante com a ousadia das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), cujo alcance demandará vultosos aportes de recursos financeiros. Esta observação merece destaque porque sinaliza que houve essencialmente uma redistribuição de recursos existentes em diferentes fontes orçamentárias – não um real incremento de orçamento do MEC. Por outro lado, o reforço à complementação da União indica uma priorização à redistribuição das receitas entre as unidades da Federação (UFs) – privilegiando aquelas com maior dificuldade em garantir níveis mínimos de financiamento.

Em face das mudanças incorporadas pelo PPA 2008-2011, o estudo dos programas e das ações do MEC com foco na educação básica será realizado por intermédio dos seguintes eixos de análise: *i*) assistência ao educando; *ii*) formação e valorização dos profissionais de educação; e *iii*) infraestrutura e equipamentos escolares. Com isso, pretende-se dar visibilidade à evolução dos gastos, segundo a natureza de intervenção, a partir de análise comparada entre os exercícios de 2007

10. Em 2007, quando foi utilizada como "guarda-chuva" para viabilizar a execução do PDE, essa ação orçamentária liquidou recursos da ordem de R$ 1,8 bilhão. Já em 2008, quando passou a financiar a maior parte das iniciativas dos três níveis da educação básica, mas não mais atendia a todo o PDE, esse montante decresceu para cerca de R$ 860 milhões.

11. Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

12. Ainda que se considere absolutamente necessária a complementação da União para o FUNDEB, como forma de viabilizar a todas as 27 unidades federadas um padrão mínimo de oferta de ensino, deve-se ter em mente que apenas nove delas se beneficiaram desses recursos em 2008.

e 2008. Note-se que algumas ações têm abrangência multifuncional, a exemplo do que acontece com a de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, que dá sustentação ao PAR. Por meio deste instrumento de planejamento e gestão, busca-se elevar significativamente o IDEB de estados e municípios, mediante investimentos adicionais do MEC nas áreas de gestão educacional, formação de trabalhadores da educação, infraestrutura física e práticas e recursos pedagógicos.

### 3.1.1 Assistência ao educando

O presente eixo de análise é composto primordialmente pelas seguintes áreas de atuação: *i*) alimentação escolar; *ii*) materiais e livros didáticos; e *iii*) transporte escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é financiado pelos recursos da ação orçamentária Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica. No PPA 2004-2007, atendia-se apenas a alunos matriculados na educação infantil (creches e pré-escola) e no ensino fundamental, nas modalidades regular e especial, das redes públicas e de entidades filantrópicas com registro e certificado no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), assim como em escolas indígenas e naquelas localizadas em áreas remanescentes de quilombos.

Com o PPA 2008-2011, houve a previsão de extensão do Pnae ao ensino médio e à EJA. Assim, foi enviado ao Congresso Nacional, em fevereiro de 2008, o Projeto de Lei (PL) nº 2.877/2008, cuja aprovação era esperada para meados de 2008, a partir da qual passariam a ser atendidos cerca de 10 milhões de alunos matriculados no ensino médio e na EJA. Contudo, a não aprovação do referido PL reduziu o efetivo cumprimento das metas físicas e orçamentárias inicialmente previstas para 2008, levando, inclusive, o Poder Executivo a, no ano seguinte, disciplinar a matéria por meio de medida próvisória, posteriormente convertida em lei pelo Congresso Nacional.[13] Este fato, aliado à inadimplência de alguns municípios quanto à prestação de contas do exercício anterior – devida a irregularidades identificadas na gestão municipal do programa – e à ausência do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) instituído, é apontado pelo Relatório de Gestão Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) 2008 como razão preponderante para que o montante de recursos financeiros executados em 2008 fosse ligeiramente menor que o do ano anterior.[14]

---

13.Trata-se da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, originada da Medida Provisória (MP) nº 455/2009, de 28 de janeiro de 2009. Assim, ao menos a questão legal já não se coloca como obstáculo à extensão da cobertura do Pnae ao ensino médio e à EJA. O PL nº 2.877/2008, contudo, segue em tramitação, apensado ao PL nº 1.659/2007, que tratava de benefícios aos estudantes do ensino médio. Após ser aprovado na Câmara dos Deputados, em novembro de 2008, seguiu para o Senado Federal (SF), onde já foi analisado pelas Comissões de Constituição e Justiça, de Assuntos Econômicos e de Assuntos Sociais, estando, desde 9 de junho de 2010, aguardando parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte daquela Casa. Como a Lei nº 11.947/2009 já trata da questão, a tendência é que esse PL – transformado em projeto de lei da Câmara dos Deputados em tramitação no Senado Federal, Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 178/2008 – seja arquivado, destino já sugerido pelos pareceres das comissões em que já tramitou – última verificação da tramitação do referido PL feita em 31 de agosto de 2010 no Portal do Senado.

14. Em 2008, foi executado R$ 1,49 bilhão, contra R$ 1,52 bilhão no ano anterior.

No que concerne a materiais e livros didáticos, sua distribuição é feita por meio de programas do PDE que contam com diferentes ações orçamentárias a financiá-los.[15] A ação orçamentária Distribuição de Acervos Bibliográficos financia dois dos programas do PDE: o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) e o Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio (PNBEM). Já a ação orçamentária Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental é a fonte orçamentária do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Por fim, a ação Distribuição de Livros Didáticos para o Ensino Médio financia o Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM).

Em termos de execução orçamentária propriamente dita, houve substancial ampliação dos gastos no que tange ao ensino médio, quando comparados ao montante executado no ano anterior. Neste caso, o acréscimo foi devido à ampliação do PNLEM. Iniciado em 2005, quando apenas os componentes curriculares de português e matemática puderam ser contemplados, e mesmo assim somente para o primero ano do ensino médio nas regiões Norte e Nordeste, o programa vem ampliando seu escopo ano a ano. Em 2007, já com o benefício estendido a todas as séries do ensino médio e para todo o país, os componentes curriculares de química e história foram atendidos, bem como as reposições dos livros distribuídos em anos anteriores. Em 2008, foram distribuídos os livros didáticos relativos aos componentes curriculares de física, geografia, língua portuguesa, matemática e biologia, bem como a reposição/complementação dos livros de história e química para todos os alunos das escolas públicas.

A ampliação dos dispêndios por meio do PNLEM é inequívoca. Enquanto em 2007 foram executados apenas R$ 108,7 milhões, que resultaram na distribuição de 5,47 milhões de livros, em 2008 os dispêndios alcançaram R$ 504,7 milhões – cifra superior inclusive ao montante destinado à rubrica específica do ensino fundamental –, o suficiente para assegurar a distribuição de 43,1 milhões de livros didáticos para o ensino médio.

A distribuição de materiais e de livros didáticos para o ensino fundamental teve aporte de cerca de R$ 403 milhões. Em que pese o fato de em 2007 os gastos sob esta ação terem sido quase 60% maiores que os do ano seguinte, tais oscilações podem ser consideradas normais em sua execução orçamentária, uma vez que a vida útil esperada para esses livros é de três anos.

De todo modo, os dados orçamentários apresentados neste estudo indicam, tanto para o ensino médio quanto para o fundamental, um movimento em direção à ampliação dos acervos bibliográficos das escolas e da distribuição de livros didáticos.

15. Cabe lembrar que os dispêndios realizados em determinado ano antecedem a distribuição de livros que serão utilizados no ano seguinte.

O apoio ao transporte escolar, por sua vez, constava do PPA 2004-2007 como uma atividade orçamentária destinada exclusivamente a atender o ensino fundamental. Diante das evidências de necessidade de maiores investimentos federais para ampliar a cobertura e garantir o acesso também à educação infantil e ao ensino médio, a exemplo do que ocorreu em relação a outras ações orçamentárias anteriormente analisadas, esta também teve seu escopo ampliado e sua denominação modificada para Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica.

Apesar de em 2008 terem sido contabilizados R$ 290 milhões sob essa rubrica, valor ligeiramente menor que o liquidado no ano anterior, deve-se ressaltar que, a partir desse ano, foi instituída linha de financiamento a estados e municípios, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destinada à aquisição de veículos para o transporte escolar. Desse modo, outros R$ 102 milhões foram aportados por intermédio deste banco, o que permitiu, em alguma medida, ampliar os sistemas de transporte escolar para também atender à educação infantil e ao ensino médio.

TABELA 1
**Gastos do MEC com assistência ao educando**

| Código/ação | Denominação | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|
| O513/8744 | Apoio à alimentação escolar na educação básica | 1.520.679.672 | 1.490.402.105 |
| O168 | Difusão do conhecimento por meio de livros, revistas, vídeo e multimídia | 569.632 | – |
| O969 | Apoio ao transporte escolar no ensino fundamental/apoio ao transporte escolar na educação básica | 291.999.985 | 290.147.299 |
| OE53 | Apoio ao transporte escolar para a educação básica – caminho da escola | – | 101.797.088 |
| 4042 | Promoção e desenvolvimento da saúde escolar na educação básica/capacitação para a promoção da saúde na escola | 1.693.680 | 22.596.494 |
| 4045 | Distribuição de acervos bibliográficos/distribuição de acervos bibliográficos para a educação básica | 52.561.073 | 72.996.766 |
| 4046 | Distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino fundamental | 639.862.220 | 402.824.627 |
| 6322 | Distribuição de livros didáticos para o ensino médio/distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino médio | 108.668.578 | 504.675.101 |
| **Total** | | **2.616.034.840** | **2.885.439.480** |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

### 3.1.2 Formação e valorização dos profissionais de educação

A questão da qualidade do ensino tem ganhado proeminência nas políticas educacionais de diversos países. Estudos mostram que a melhoria da eficiência e da equidade escolar depende, em larga escala, da existência de professores competentes, capazes de oferecer ensino de qualidade. Por isso, a questão docente tem assumido lugar de destaque nos debates e nas políticas de vários países. Para melhorar a

qualidade da educação e, consequentemente, o desempenho dos estudantes, governos têm concebido e implementado medidas com incidência sobre a formação de professores, nas modalidades inicial e continuada. Têm-se desenvolvido políticas públicas que visam a atrair, formar e reter bons professores nas escolas. Essas políticas tocam em temas relevantes para a profissão docente, tais como: formação de professores; procedimentos adequados para seleção e contratação de profissionais competentes; melhoria das condições e do ambiente de trabalho; aumento da remuneração; e estruturação da carreira docente.

O Brasil tem acompanhado essa tendência. Nos últimos anos, o governo federal tem se empenhado crescentemente em responder à necessidade de formação e valorização de professores, como parte dos esforços voltados para elevar a qualidade da educação no país. Como se pode observar nos dados a seguir, houve incremento das ações voltadas para a capacitação e a formação de profissionais da educação entre 2007 e 2008, em termos de execução orçamentária.

TABELA 2
**Gastos do MEC com formação e valorização dos profissionais de educação**

| Código/ação | Denominação | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|
| 4389 | Capacitação para o exercício do controle social | 3.099.093 | – |
| O914 | Apoio à formação continuada de professores do ensino médio | 2.646.710 | – |
| OA3O | Concessão de bolsa de incentivo à formação de professores para a educação básica | 19.965.200 | 128.697.071 |
| 2C62 | Formação em serviço e certificação em nível superior de professores não titulados do ensino fundamental e do ensino médio | 13.015.249 | – |
| 2C95 | Formação em serviço de funcionários da educação básica | – | 2.867.782 |
| 4050 | Veiculação de programas e de cursos de capacitação continuada por meio das tecnologias de informação | 19.607.537 | – |
| 6333 | Fortalecimento da política nacional e da formação inicial e continuada de profissionais de educação infantil e do ensino fundamental/apoio à capacitação e formação inicial e continuada de professores e profissionais da educação básica | 1.750.000 | 25.879.144 |
| 6369 | Capacitação de recursos humanos para o uso de tecnologias na educação pública – Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) | 4.369.447 | – |
| 6377 | Capacitação de recursos humanos para a educação a distância e para o programa TV Escola | 2.472.847 | – |
| 8264 | Formação para a gestão das ações educacionais e do controle social | – | 2.351.141 |
| 8379 | Formação em serviço e certificação em nível médio de professores não titulados da educação infantil – Programa de Formação Incial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil) | 1.820.903 | – |
| 8429 | Capacitação e formação inicial e continuada a distância de professores e profissionais para a educação pública | – | 194.183.091 |
| **Total** | | **68.746.986** | **353.978.229** |

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em 2008, as principais ações voltadas a formação e valorização dos profissionais de educação incidiram sobre a educação a distância e a concessão de bolsas para a formação de professores para a educação básica. Estas e outras ações afetas a esses objetivos encontravam-se inseridas no programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica. Além delas, havia também a ação orçamentária Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, no âmbito do programa Brasil Escolarizado, que destinava parte de seu orçamento para esse propósito. Com o PPA 2008-2011, essas iniciativas passaram a ser abrigadas pelos programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola.

A ação orçamentária Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica abrangeu sete projetos/atividades em 2008, quais sejam: a Escola de Gestores, o Mídias na Educação, o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), o Proinfantil, o Pró-Letramento, o Pró-Licenciatura e a Universidade Aberta do Brasil (UAB). As bolsas foram concedidas a professores e coordenadores de projetos de educação a distância. Conforme pode ser constatado na tabela 2, o total de recursos financeiros executados em 2008 situou-se em patamar bem mais elevado que o do ano anterior. Porém, a menor dotação desta ação orçamentária em 2007 deve-se, em parte, ao fato de que as iniciativas da Escola de Gestores e do Pró-Letramento encontravam-se sob a rubrica Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, do programa Brasil Escolarizado.

Em 2008, a ação orçamentária Capacitação e Formação Inicial e Continuada, a Distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública passou a integrar o programa Brasil Escolarizado. Esta ação tem focos no financiamento de infraestrutura das instituições públicas de ensino superior e dos polos de apoio presencial integrantes da UAB e na manutenção do sistema de acompanhamento e de avaliação periódica desses polos. A meta inicial de capacitar 91.033 profissionais foi superada em cerca de 180%, tendo atingido o total de 255.274 profissionais capacitados. Para tanto, foram gastos R$ 194,2 milhões, equivalentes a 88% da dotação autorizada.

Sob o programa Qualidade na Escola, encontra-se a ação orçamentária de Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica. Por meio desta ação, desenvolveram-se os projetos e as atividades Gestar, Pró-Letramento e Rede Nacional de Formação de Professores. A meta inicial de atender 51.473 profissionais foi largamente superada, na medida em que foram beneficiadas 263.067 pessoas. Para tanto, foram gastos aproximadamente R$ 25,9 milhões, ou 79% do montante autorizado.

A partir de 2008, a formação de profissionais da educação teve importante reforço com a incorporação da Coordenação da Política de Formação de Professores da Educação Básica pela Coordenação de Aperfeiçoamento de

Pessoal de Nível Superior (Capes), que passou a contar, em sua estrutura, com o Conselho Técnico-Científico (CTC) da Educação Básica.

Desse modo, a gerência da ação UAB, que tem como objetivo precípuo capacitar profissionais do magistério da educação básica, passou a ser realizada pela Capes. Em 2008, a rede de ensino formada pela UAB havia atingido 72 instituições públicas (universidades federais e estaduais e centros federais de educação tecnológica – CEFETs), por intermédio das quais foram implantados 562 polos de apoio presencial com capacidade de oferta de 60 mil vagas. Cerca de 60% destes situavam-se nas regiões Nordeste (177) e Sudeste (157). Cabe mencionar que 50% das vagas ofertadas por intermédio da UAB destinam-se a professores da educação básica em exercício nas redes públicas de ensino.

Cabe ainda ressaltar que foi ampliado o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência) e implantado o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID). Trata-se de duas linhas de ação destinadas a estimular tanto a oferta quanto a demanda por esse tipo de formação profissional. O Prodocência tem como objetivo principal favorecer a inovação de práticas pedagógicas. Já o PIBID tem o duplo objetivo de promover a aproximação entre instituições formadoras de profissionais de educação e sistemas de ensino estaduais e municipais e, ao mesmo tempo, tornar a sala de aula componente curricular de sua formação para o magistério.

Apesar de esses esforços voltados para o incremento do número de professores formados no país serem bem recebidos pela comunidade educacional, ainda não há consenso acerca da qualidade dos cursos oferecidos nem da relevância de seus conteúdos formativos. Algumas críticas são lançadas nessa direção. Argumentam que esses cursos se baseiam em uma lógica que prioriza o aumento da quantidade de profissionais formados e se respaldam na crença de que a habilidade dos professores depende antes do talento dos indivíduos do que da qualidade da formação que recebem. Nessa perspectiva, muitos desses cursos são considerados insatisfatórios, pois estabelecem currículos mínimos para a graduação, deixando à margem questões estruturantes para a construção do conhecimento dos futuros docentes.

### 3.1.3 Infraestrutura e equipamentos

Os dispêndios sob esta categoria, que em 2008 somaram aproxmadamente R$ 1,8 bilhão, foram realizados por intermédio de quatro ações orçamentárias principais. A primeira, Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica, tem por objetivo suplementar o orçamento de escolas públicas e privadas sem fins lucrativos, entre as quais as de educação especial, com repasse de recursos uma vez ao ano. O montante repassado é calculado a partir do número de alunos matriculados na escola, de acordo com o censo escolar do ano anterior.

No PPA 2004-2007, tal ação destinava-se exclusivamente ao ensino fundamental. A partir de 2008, passou a abranger, ao menos na denominação, toda a educação básica. Mas, em virtude de ainda não ter sido aprovado o PL que trata dessa alteração, os dispêndios realizados em 2008 ficaram restritos ao ensino fundamental.

Apesar de a ação orçamentária Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica disponibilizar recursos para aquisição de material permanente, manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar, também permite a aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola, a avaliação de aprendizagem e a implementação de projeto pedagógico.

A tabela 3, a seguir, reúne um conjunto de ações orçamentárias sob a categoria *infraestrutura e equipamentos*, por meio das quais é constatado aumento significativo de gastos no biênio 2007-2008.

TABELA 3
**Gastos do MEC com infraestrutura e equipamentos**

| Código/ação | Denominação | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|
| 09CW | Apoio à reestruturação da rede física pública (da educação básica) | 4.032.687 | 300.213.215 |
| 09EV | Apoio à aquisição de equipamentos para a rede pública | 1.363.077 | – |
| 12CJ | Expansão do uso do rádio escola | 200.000 | – |
| 2A74 | Funcionamento da TV Escola/infraestrutura de comunicações para a educação pública | 34.452.498 | 37.516.659 |
| 8434 | Produção e veiculação de programas, de materiais pedagógicos e de conteúdos multimídia para a educação pública | – | 24.275.603 |
| 8602 | Disseminação de tecnologias educacionais | – | 3.084.228 |
| 8640 | Apoio à aquisição de equipamentos para a rede pública de ensino fundamental | – | 4.720.000 |
| O9HI/8746 | Apoio à aquisição de equipamentos para a rede pública de educação infantil | 2.800.000 | 598.836 |
| O509 | Apoio ao desenvolvimento da educação básica por meio do PAR | 902.962.487 | 523.596.857 |
| O9HJ | Apoio à reestruturação da rede física pública de educação infantil | 51.171.397 | – |
| O515 | Dinheiro direto na escola para o ensino fundamental/dinheiro direto na escola para a educação básica | 498.391.851 | 694.016.960 |
| 6464 | Modernização e recuperação da infraestrutura física do Colégio Pedro II | 3.093.999 | – |
| 6372 | Integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação pública – Proinfo infraestrutura de tecnologia da informação para a educação pública | 105.953.802 | 242.493.345 |
| **Total** | | **1.604.421.798** | **1.830.515.703** |

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 3 também evidencia que houve aumento substancial dos gastos sob as ações destinadas a apoiar a reestruturação das redes físicas públicas e dotar as escolas de equipamentos de informática. No primeiro caso, é possível que esse aumento tenha decorrido da migração dos dispêndios com a reestruturação da rede física das escolas públicas, que em 2007 haviam sido realizados sob a ação orçamentária Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica. No segundo caso, houve, de fato, aumento significativo de gastos com a aquisição de equipamentos de informática para as escolas públicas.[16]

A redução dos dispêndios sob a ação orçamentária Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, verificada em 2008, é explicada pelo fato de, no ano anterior, ter sido usada para apoiar a implementação de projetos e atividades constantes do PDE, para os quais não havia previsão orçamentária, uma vez que este programa havia sido instituído em abril do mesmo ano. Desse modo, somente para fazer face aos PARs, no segundo semestre de 2007, foram executados cerca de R$ 903 milhões. Por intermédio desta ação orçamentária, foram transferidos recursos financeiros para o aparelhamento e a expansão física das redes públicas de educação básica, entre outros objetivos.

Em 2008, parte dos recursos repassados por intermédio do Programa Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PDDE) foi condicionada ao alcance de meta de desempenho relativa ao IDEB, aferido em 2007. Outra parcela destinou-se à implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) nas unidades escolares que não obtiveram bons resultados em termos de progressão e de rendimento escolar, sob o enfoque deste indicador. Tanto os repasses que configuram "prêmio" pelo avanço no IDEB quanto aqueles voltados para o PDE-Escola constituíram parcela extra do PDDE. Interessante observar que essas parcelas adicionais parecem incentivar ao mesmo tempo comportamentos opostos dos agentes – no caso, escolas: de um lado, avançar no IDEB entre 2005 e 2007 dá direito a uma espécie de "bônus de reconhecimento"; de outro, mesmo mantendo o IDEB em níveis baixos, a escola também recebe recursos adicionais. Ainda que as duas formas de incentivos possam ser justificadas por razões distintas e plausíveis, caberia ao MEC monitorar os efeitos de cada uma dessas intervenções no desenvolvimento das escolas.

### 3.2 Educação de Jovens e Adultos

Atualmente, predomina nos meios educacionais o senso de que a aprendizagem é um processo que deve continuar em todas as fases da vida, e não apenas na infância e na juventude. Nesse bojo, o conceito de EJA vem mudando. Tem-se hoje

16. De acordo com o FNDE, em 2008, foram equipadas 26 mil escolas públicas, enquanto no ano anterior o total atendido foi de apenas 12,8 mil escolas.

o entendimento de que a EJA ultrapassa o domínio da alfabetização de adultos, incluindo outros níveis de ensino e articulando-se com a questão da preparação dos estudantes para o mercado de trabalho, a cidadania e a participação política e social.

No âmbito do MEC, essa modalidade de ensino é contemplada pelo Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e pela Educação de Jovens e Adultos. Apesar de ter abrangência nacional, o programa confere atendimento prioritário aos 1.928 municípios que apresentam taxas de analfabetismo iguais ou superiores a 25%. Desse total, 90% localizam-se na região Nordeste.

Devido à ampla reestruturação pela qual passou o PBA em 2007, seu índice de execução orçamentária nesse ano ficou muito aquém do desejado.[17] Em 2008, o programa teve recursos executados por intermédio de quatro ações finalísticas, sendo duas delas responsáveis por cerca de 92% do total liquidado nesse último ano, conforme pode ser observado pela tabela 4, a seguir.

TABELA 4
**Execução financeira do Programa Brasil Alfabetizado e da Educação de Jovens e Adultos**

| | 2007 | 2008 | Variação (%) |
|---|---|---|---|
| (a) Dotação inicial | 362.625.211 | 353.986.161 | (2,4) |
| (b) Lei + créditos | 174.685.424 | 297.438.316 | 70,3 |
| (c) Liquidado | 143.040.758 | 290.456.790 | 103,1 |
| c/a (%) | 39,4 | 82,1 | |
| c/b (%) | 81,9 | 97,7 | |
| (d) Principais ações | | | |
| Apoio à ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental a jovens e adultos | 90.846.653 | | |
| Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos | | 106.748.240 | |
| Concessão de bolsa ao alfabetizador | 26.961.879 | | |
| Concessão de bolsa para equipes de alfabetização | | 159.517.260 | |

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme se observa na tabela 4, predominaram dois tipos de ação no biênio 2007-2008. Nesse último ano, as duas ações orçamentárias majoritárias do programa foram Concessão de Bolsa para Equipes de Alfabetização e Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos. Por meio da primeira, são concedidas bolsas a três categorias de profissionais envolvidos com a alfabetização:

17. O total liquidado em 2007 correspondeu a apenas 39% da dotação orçamentária inicial, mas no ano seguinte havia atingido 82%.

alfabetizadores, intérpretes de libras (língua brasileira de sinais) e coordenadores de turmas. O período de concessão compreende de seis a oito parcelas, em conformidade com a duração do curso que é definida pela secretaria de educação – estadual ou municipal.

Uma das principais alterações no escopo do PBA estabeleceu que os alfabetizadores deverão ser recrutados, preferencialmente, entre os professores vinculados às redes de ensino públicas. Apesar de haver sido definida tal prioridade, qualquer cidadão, com nível médio completo, pode tornar-se um alfabetizador do programa, mediante cadastramento junto à prefeitura ou à secretaria estadual de educação, que ficará responsável por oferecer formação adequada ao futuro alfabetizador. Ainda que essa decisão se justifique como tentativa de elevar a quantidade de alfabetizadores, a dispensa de habilitação profissional formal pode trazer pessoas sem o preparo adequado para ensinar jovens e adultos. Com isso, cresce o risco de que os cursos de EJA se tornem pouco atraentes ao seu público-alvo, produzindo efeitos indesejáveis como a evasão e o fracasso escolar.

De acordo com o FNDE (2009), por intermédio da ação orçamentária Concessão de Bolsas para Equipes de Alfabetização, estiveram envolvidos em cursos de alfabetização aproximadamente 84,5 mil alfabetizadores bolsistas, distribuídos por 3.434 municípios, aos quais foram concedidas mais de 525 mil parcelas mensais.[18] Em 2007, foram beneficiados cerca de 69 mil bolsistas. No entanto, quando se considera o montante de recursos gastos com essa iniciativa, conclui-se que a quantidade de parcelas e, consequentemente, o número de meses trabalhados foram bem menores que os do ano seguinte.

Em 2008, foram registrados atrasos no pagamento de parte das bolsas. Segundo o FNDE, isso se deveu ao fato de que os gestores locais do programa enfrentaram dificuldades em operacionalizar os lotes de solicitação de pagamentos *on-line* disponíveis no Sistema de Gestão de Bolsas. Além disso, a própria gestão do pagamento das bolsas foi identificada como outro fator causador dos atrasos, já que o sistema desenvolvido para esse fim constituía novidade e apresentava extensa complexidade operacional.

A segunda ação orçamentária em volume de recursos despendidos corresponde a de Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos, a qual visa apoiar o funcionamento das turmas de alfabetização, auxiliando também na estruturação e na organização de condições propícias que ensejem a continuidade dos estudos em EJA. Além de financiar itens como alimentação escolar e materiais de ensino, também viabiliza o funcionamento de comitês ou comissões de alfabetização na modalidade EJA.

18. O valor das parcelas varia de R$ 250,00 a R$ 500,00. No primeiro caso, destinam-se a alfabetizadores com uma turma. No segundo, a coordenadores de turmas e/ou alfabetizadores com duas turmas ativas.

Por intermédio dessa ação, são proporcionadas a jovens e adultos alfabetizandos melhores condições de permanência e aproveitamento escolar, reduzindo assim os índices de evasão. Nesse sentido, são apoiados projetos e atividades de diversas naturezas: formação de gestores dos sistemas de ensino; implantação da modalidade EJA em alguns municípios; capacitação de alfabetizadores e coordenadores de turmas; aquisição de material escolar e de gêneros alimentícios; transporte de alunos; assistência técnica para elaboração de PPAs de alfabetização em estados e municípios; e funcionamento de comitês estaduais de alfabetização e EJA. Apesar de ter havido aumento dos gastos sob essa ação, em 2008, o total de 996 projetos apoiados ficou muito aquém da meta inicial de 5 mil projetos.

Em 2008, teve início a ação orçamentária Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos. Com dispêndios da ordem de R$ 11,9 milhões, foi viabilizada a distribuição de 1,7 milhão de exemplares para utilização no ano letivo seguinte. Cerca de 78% deste total foram destinados aos estados da região Nordeste, que concentram equivalente proporção de alfabetizandos. Cabe ainda ressaltar que essa foi a primeira vez que houve distribuição, em âmbito nacional, de livros didáticos para a modalidade de EJA.

Por fim, deve ser mencionada a ação orçamentária Apoio a Iniciativas para Melhoria da Qualidade da Educação de Jovens e Adultos, por intermédio da qual foram financiados projetos e atividades voltados para capacitação de educadores e gestores, inovações na gestão ou na metodologia de alfabetização, utilização de tecnologias de informação e comunicação na aprendizagem, bem como para aquisição, produção e distribuição de recursos didáticos e publicações no campo da alfabetização e da EJA. Além disso, 21 unidades federadas receberam recursos destinados à implementação do PAR e do PDE, destinados à EJA em prisões. Pelo conjunto dessas iniciativas, houve a transferência de aproximadamente R$ 8,2 milhões.

Apesar de ser relativamente elevado o contingente de alfabetizandos atendidos pelo programa, até 2007, foi pequena a redução na taxa de analfabetismo no Brasil.[19] Resta saber se as mudanças relativas ao desenho do programa, implementadas a partir desse ano, serão suficientes para acelerar a redução dessa taxa – principalmente quando se considera que a elevação da efetividade do programa pode estar associada a alterações de natureza mais substantiva, que estimulem o estudante adulto a participar dos cursos, tais como a articulação a outras políticas sociais voltadas para a inclusão econômica, o desenvolvimento local, a qualificação profissional, a cidadania etc.

19. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre 2004 e 2007, houve redução de aproximadamente 1,4 milhão de analfabetos na faixa etária de 15 anos ou mais. Nesse período, o número de alunos cadastrados pelo PBA superou o total de 5 milhões de alfabetizandos.

De todo modo, a comparação entre os contingentes de analfabetos e alfabetizandos, por faixas etárias, em 2007, mostra que a taxa de cobertura diminui acentuadamente com o aumento da idade, conforme pode ser constatado na tabela 5.

TABELA 5
**Contingentes de analfabetos e alfabetizandos de 15 anos ou mais, por faixas etárias**

| Faixa Etária | 2007 | | Atendimento (%) |
|---|---|---|---|
| | Analfabetos[1] | Alfabetizandos[2] | |
| 15 a 19 anos | 299.211 | 53.739 | 18,0 |
| 20 a 24 anos | 450.949 | 100.305 | 22,2 |
| 25 a 29 anos | 708.433 | 145.296 | 20,5 |
| 30 a 34 anos | 858.305 | 157.469 | 18,3 |
| 35 a 39 anos | 998.886 | 163.758 | 16,4 |
| 40 a 44 anos | 1.210.610 | 160.367 | 13,2 |
| 45 a 49 anos | 1.219.807 | 142.468 | 11,7 |
| 50 a 54 anos | 1.319.015 | 125.957 | 9,5 |
| 55 a 59 anos | 1.403.364 | 112.394 | 8,0 |
| 60 a 64 anos | 1.386.774 | 85.779 | 6,2 |
| 65 a 69 anos | 1.299.038 | 63.717 | 4,9 |
| 70 a 74 anos | 1.036.767 | 38.177 | 3,7 |
| 75 a 79 anos | 884.845 | 21.974 | 2,5 |
| 80 anos ou mais | 1.061.987 | 15.073 | 1,4 |
| **Total** | **14.137.991** | **1.386.473** | **9,8** |

Fontes: PNAD/IBGE – responsável pelos dados sobre os analfabetos – e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)/MEC – responsável pelos dados sobre os alfabetizandos.
Notas: [1] Inclusive os analfabetos residentes na área rural dos estados da região Norte
[2] Cadastrados no PBA.

Além de a quantidade de alfabetizandos ser pequena, em comparação ao total de analfabetos existentes no país, cabe salientar que o primeiro contingente ainda abrange jovens e adultos semianalfabetos que, inadequadamente, matriculam-se em cursos de alfabetização. Desse modo, estes cursos acabam, então, sobrecarregados com estudantes que não constituem seu público-alvo prioritário. A conjunção desses fatores contribui para reduzir a eficácia desta modalidade de ensino para efeito da redução do analfabetismo no Brasil.

### 3.3 Educação profissional e tecnológica

Assim como vem ocorrendo com a educação superior, a educação profissional e tecnológica tem sido beneficiada com aumento substancial de recursos. Neste caso, porém, em proporção ainda maior, em virtude da reorientação da política do MEC para essa área, que implicou a expansão da rede federal de ensino e, por

conseguinte, o aumento de gastos para sua manutenção e seu funcionamento. Em 2008, houve acréscimo de R$ 555,6 milhões ao programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, cujo dispêndio total superou a cifra de R$ 2 bilhões. Somente com a ampliação, a expansão e a modernização da rede de instituições de educação profissional e tecnológica, foram despendidos R$ 462 milhões. Para assegurar o funcionamento da rede federal de educação profissional e tecnológica, destinou-se R$ 1,25 bilhão, montante 32% maior que o executado no ano anterior.

Segundo dados divulgados pelo MEC,[20] a rede federal de educação profissional e tecnológica abrange 200 institutos implantados e outros 114 em processo de implantação; 25 escolas técnicas vinculadas a universidades federais; 12 unidades de CEFETs em funcionamento e outras quatro em fase de implantação; e 11 *campi* da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), perfazendo, assim, um total de 248 unidades de ensino implantadas, sendo que 67 delas teriam entrado em funcionamento em 2008. Mas, considerando-se que a meta a ser alcançada em 2010 corresponde a 354 unidades de ensino, mais de 100 novos *campi* deverão ser implantados no biênio 2009-2010.

De acordo com o relatório de avaliação do PPA, exercício 2008, a rede federal de educação profissional e tecnológica atendeu, em 2008, a cerca de 215 mil alunos, sendo 38 mil destes nas novas unidades de ensino incorporadas à rede.

Cabe também ressaltar que 66 instituições federais de educação profissional receberam recursos, por intermédio da ação orçamentária Reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com vista a se adequarem aos padrões de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET).

Por fim, além das iniciativas voltadas a expansão e reestruturação da rede federal, também foram apoiadas, mediante aporte de R$ 140,3 milhões, as redes estaduais e municipais de educação profissional e tecnológica.

## 3.4 Educação superior

### 3.4.1 Ensino de graduação

O Brasil Universitário constitui o maior programa do MEC e se destina, sobretudo, a manutenção e expansão da rede de instituições federais de ensino superior (Ifes). Os gastos realizados, sob esse programa, no âmbito desse ministério, totalizaram aproximadamente R$ 13,6 bilhões. Este dispêndio correspondeu a um aumento de 8,8% sobre o orçamento executado em 2007 que, em grande medida, foi devido ao acréscimo de 18,8% sobre os dispêndios da ação orçamentária Funcionamento

20. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/redefederal/>. Acesso em: 24 jul. 2009.

dos Cursos de Graduação, por meio da qual foram desembolsados R$ 10,2 bilhões, em 2008. Entretanto, quando se somam a este montante os gastos realizados por intermédio de ações voltadas à manutenção e ao funcionamento das Ifes e de seus hospitais de ensino, verifica-se que houve aumento de 13,7% nos aportes de recursos a essas instituições.

No âmbito desse programa, têm sido investidos volumes substanciais de recursos para a ampliação da capacidade de oferta das Ifes. Neste caso, estas instituições firmaram convênio com o MEC, pelo qual se comprometeram não só a dobrar a oferta de vagas, sobretudo em cursos noturnos, mas também a reestruturar e flexibilizar currículos, de modo a reduzir a evasão estudantil e elevar para ao menos 90% a taxa de conclusão nos cursos de graduação presenciais. Somente em 2008, foram gastos R$ 567 milhões na ampliação, construção, expansão, implantação, reforma e modernização de infraestrutura e instalações das Ifes.

Em janeiro de 2008, foram instituídas por lei duas novas universidades federais. A primeira delas (Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA) resultou da transformação da Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre (FFFCMPA). Por sua vez, a Universidade Federal do Pampa (Unipampa) foi criada sob a justificativa de dar cabo à demanda por vagas no extremo sul do Rio Grande do Sul. Com isso, a rede federal foi ampliada para 55 universidades com *campi* instalados em 188 municípios brasileiros.

Os maiores aportes de recursos financeiros às Ifes, destinados à sua manutenção e ampliação, já começam a apresentar os resultados esperados. Entre 2004 e 2007, ampliou-se em maior proporção o contingente de novos estudantes nas Ifes quando comparado ao das instituições de ensino superior (IES) privadas. Ou seja, houve inflexão na tendência delineada desde a primeira metade da década de 1990, quando teve início novo surto de expansão do setor privado, em ritmo bem mais intenso que o registrado pelas Ifes.

O programa Brasil Universitário também inclui importante ação não orçamentária (ProUni), por intermédio da qual foram ofertadas, somente em 2008, cerca de 225 mil bolsas de estudos a estudantes com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos (SMs) em instituições privadas de educação superior. O ProUni encerrou o exercício de 2008 com a adesão de mais de 1,4 mil IES e o atendimento de cerca de 430 mil estudantes.

Em que pese o êxito do ProUni em ampliar o acesso à educação superior a jovens oriundos de famílias de menor renda, os últimos processos seletivos têm mostrado que parcela significativa das bolsas ofertadas tem ficado ociosa. Antes de se atribuir esse fato ao programa em si, deve-se lembrar que a perversa correlação entre renda e frequência/rendimento escolar ainda é marcante no Brasil, de modo que a ampliação do acesso à educação superior a esse público-alvo poderá encontrar como

limitante a baixa conclusão da escolaridade básica, sem a qual o ingresso no nível de ensino subsequente fica inviabilizado. Conforme mostram dados da PNAD 2008, a taxa de frequência de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio era de apenas 44,6% entre os que se enquadravam na faixa de renda familiar *per capita* de até 1,5 SM, mas chegava a 81,5% entre os que percebiam mais de três SMs.

Outro aspecto do ProUni que cabe ser mencionado é o que concerne às denúncias de fraude envolvendo beneficiários do programa. De acordo com o MEC, tanto as instituições quanto os bolsistas vêm sendo monitorados. No primeiro caso, com o intuito de verificar se estão cumprindo os mínimos de bolsas ofertadas, definidos pela legislação em vigor. Em relação aos beneficiários, têm sido realizados cruzamentos de dados do cadastro do ProUni com outras bases cadastrais, tais como o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e a Plataforma de Integração de Dados das Instituições Federais de Ensino Superior (PingIfes). Com isso, pretende-se verificar se os bolsistas do programa atendem aos critérios estabelecidos para a concessão das bolsas. A partir desses procedimentos, foram canceladas 143 bolsas até maio de 2009.

Em relação ao Fies, verifica-se que houve considerável aumento dos recursos disponibilizados para esse fim, no biênio 2007-2008. Conforme mostra a tabela 6, a seguir, nesse último ano houve ampliação de 24% sobre os dispêndios realizados no ano anterior.

TABELA 6
**Execução físico-financeira do Fies – Brasil (2005-2008)**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|
| Candidatos inscritos | nd | 107,9 | 91,9 | nd |
| Candidatos classificados | nd | 85,3 | 59,9 | nd |
| Candidatos contratados | 77,3 | 58,3 | 47,9 | nd |
| IES | 1.560 | 1.544 | 1.459 | nd |
| Gastos | 724.136.866 | 860.123.271 | 858.427.667 | 1.064.059.301 |

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan)/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).
Elaboração: Ipea/Disoc.
Obs.: nd = não disponível.

Por intermédio da tabela 6, é possível verificar que houve redução da demanda pelo Fies entre 2006 e 2007. Esse arrefecimento pode ter sido suscitado pela implantação do ProUni que, a partir de 2006, concedeu quantidade significativa de bolsas, assim como pelo fato de, até 2007, o Fies cobrir apenas parte do valor da mensalidade cobrada pelas instituições de ensino. Tendo em vista que a Lei nº 11.552, de novembro de 2007, ampliou para até 100% a cobertura das mensalidades, no ano seguinte, foi registrado aumento expressivo do gastos.

### 3.4.2 Pós-graduação *stricto sensu*

As ações do MEC voltadas à pós-graduação tiveram grande impulso em 2008 com o aumento da dotação da Capes. Por intermédio do programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-graduação e da Pesquisa Científica, foram despendidos mais de R$ 1 bilhão, o que representou aumento de 29% sobre o orçamento executado em 2007. Somente com a concessão e a manutenção de bolsas de estudos, foram gastos em 2008 cerca de R$ 777 milhões, montante equivalente a quase todo o orçamento executado pelo programa no ano anterior. Por conta da desvalorização do dólar frente ao real, os dispêndios com a concessão e a manutenção de bolsas de estudos no exterior recuaram em 18%. Outras ações orçamentárias que merecem destaque são Fomento à Pós-graduação e Acesso à Informação Científica e Tecnológica, sendo esta última responsável pela manutenção do Portal de Periódicos da Capes, que tiveram aumentos de 141% e 50%, respectivamente.

No que diz respeito à execução física desse programa, há de se destacar o aumento de 30% sobre o total de bolsas concedidas no país, em 2007. Desse modo, atingiu-se, em 2008, o patamar de 41 mil bolsistas de pós-graduação, sendo cerca de 58% em nível de mestrado e outros 40%, doutorado. A título de comparação, a proporção de bolsistas mestrandos em 1995 correspondia a 72% do total. Portanto, o menor índice apurado em 2008 também é revelador do amadurecimento dos programas de pós-graduação no Brasil, uma vez que foi ampliada a proporção de doutorandos.

Em relação ao universo de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, verifica-se que também houve crescimento significativo desde a última avaliação trienal, realizada em 2007. Nessa ocasião, 3.302 cursos obtiveram conceito positivo (maior ou igual a 3), mas em maio de 2009 já era de 4.111 o número de cursos reconhecidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Ou seja, aumento de 25% sobre o total existente em 2007. Em alguma medida, o aumento dos dispêndios da ação de Fomento à Pós-graduação pode ter contribuído para essa expansão.

Também foram ampliados os acessos ao Portal de Periódicos da Capes, assim como a base de títulos disponibilizados, no biênio 2007-2008. No primeiro caso, ampliaram-se de 56,6 milhões para 60,7 milhões de acessos, enquanto o número de títulos aumentou de 11,4 mil para 12,4 mil. No entanto, esses aumentos da base de títulos e dos acessos a estes, entre 7% e 8%, foram bem menores que o dos dispêndios com a manutenção do portal, que cresceram cerca de 50%.

O crescimento da produção científica brasileira está diretamente relacionado com a expansão da pós-graduação e, em particular, dos cursos ofertados pelas instituições públicas de ensino. É inequívoca a melhoria da posição ocupada pelo Brasil no cenário mundial. Entre 2002 e 2008, o país ascendeu do 17ª para

a 13ª posição.[21] Em termos relativos, também houve significativo aumento da participação brasileira na produção científica mundial. De 0,5%, em 1985, para 2,1% desse total. Entretanto, mantém-se aquém da desejada a proporção desse conhecimento que é transformada em bens e serviços. Evidência desse descompasso é dada pela posição ocupada pelo Brasil no *ranking* das patentes.[22]

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro ano do PPA vigente, os gastos com educação realizados pelo MEC foram ampliados de forma significativa. Em valores nominais, o orçamento executado em 2008 superou em 16% o montante liquidado no ano anterior, o que viabilizou o aumento dos investimentos em todos os níveis e todas as modalidades de ensino.

Apesar de a educação básica pública ter sido beneficiada por essa ampliação orçamentária, as matrículas no ensino fundamental e, em especial, no médio mantiveram tendência de queda em 2008. De acordo com o Censo da Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), este último nível de ensino teve redução de 3% no total de matrículas das redes públicas.

Esse fato pode estar associado, entre outros fatores, à melhoria do índice de adequação idade – série, conforme aponta estudo publicado pelo Ipea (CORBUCCI, 2009). Por sua vez, esta melhoria pode ter resultado de maiores dispêndios com a capacitação e a valorização dos profissionais de educação e a ampliação e a melhoria dos insumos aportados às escolas, tais como livros didáticos, merenda e transporte escolar, que, via de regra, têm impacto sobre as condições e a qualidade do ensino ofertado.

Apesar de a ampliação de investimentos em assistência ao educando, formação e valorização dos profissionais de educação e infraestrutura e equipamentos contribuir para a melhoria das condições de ensino e para o consequente melhor desempenho dos estudantes, nem sempre os efeitos dessas iniciativas aparecem de modo imediato.

O ano de 2008 foi marcante para a educação profissional e tecnológica, assim como para a educação superior, sobretudo no que se refere à expansão das redes de instituições federais que ofertam esses níveis de ensino. No caso desta última, por exemplo, pode-se constatar que o crescimento do ingresso de novos estudantes no período 2005-2008 foi substancialmente maior nas Ifes (29%) que

21. Em relação ao total de artigos publicados nos periódicos que compõem as bases de dados do Institute for Scientific Information (ISI).

22. Sobre esse tema, ver Cavalcante (2009).

nas IES privadas (8%). Cabe ainda ressaltar que, a partir de 2005, teve início a concessão de bolsas por intermédio do ProUni, sem as quais, possivelmente, o crescimento do setor privado teria sido ainda menor.

Já a pós-graduação *stricto sensu* manteve sua trajetória de expansão com monitoramento do controle de qualidade da oferta. Além do aumento dos dispêndios com concessão de bolsas, os cursos de mestrado e doutorado também se beneficiaram com a ampliação e a expansão das Ifes, a começar pelo aumento de seu corpo docente.

Em suma, 2008 evidenciou avanços concretos na área de educação, sobretudo em relação aos investimentos em infraestrutura, voltados a modernização e expansão das redes públicas de ensino, e na melhoria e ampliação dos insumos, o que deverá afetar positivamente os indicadores de oferta e qualidade do ensino, em seus diversos níveis e modalidades, nos anos vindouros.

## REFERÊNCIAS

CAVALCANTE, L. R. **Políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil**: uma análise com base nos indicadores agregados. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2009 (Texto para Discussão, n. 1458).

CORBUCCI, P. R. **Sobre a redução das matrículas no ensino médio regular**. Ipea: Brasília, 2009 (Texto para Discussão, n. 1421).

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de gestão do FNDE**: exercício de 2008. Brasília, 2009.

CAPÍTULO 6

# CULTURA

## 1 APRESENTAÇÃO

A existência do Ministério da Cultura (MinC) e da Lei Sarney influenciou a redação do texto da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O MinC é de 1985, mesmo ano de aprovação da lei; portanto, ambos são anteriores à CF/88. Entretanto, esta fez, pela primeira vez na história constitucional brasileira, referência aos *direitos culturais*.

Esses direitos podem ser delimitados como direitos especiais relacionados à memória, à transmissão e à proteção do patrimônio material e imaterial; ou podem ter uma extensão semântica ampla, sendo então relacionados ao direito ao desenvolvimento cultural, conceito que pode abranger os aspectos socioeconômicos e o direito à diversidade e à participação social.

Na prática, a garantia dos direitos se dá por meio de políticas públicas, envolvendo seletividade, priorização, escolhas entre princípios e linhas de ação diferenciadas. Dessa maneira, a tradução concreta dos direitos na agenda política também pode resultar na colisão de princípios orientadores, fato que se desdobra em crenças e interesses diversos relacionados aos problemas da área cultural.

Depois do governo Itamar, que foi o responsável pela formulação e implementação da Lei do Audiovisual e da Lei Rouanet, foi possível que o MinC conhecesse um período longo de estabilidade institucional com a presença do ministro Weffort, no governo Fernando Henrique Cardoso, quando essas leis se consolidaram. Após, veio o governo Lula com o ministro Gilberto Gil, quando se defendeu que as políticas culturais deveriam se constituir em políticas de Estado.

Desenvolveram-se então iniciativas no campo das políticas da diversidade e da economia da cultura, no estímulo ao associativismo cultural, na institucionalização de política nacional de museus, na construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e no aumento de recursos para a área, entre inúmeras outras. A substituição de Gilberto Gil por Juca Ferreira no comando do MinC não significou importante descontinuidade, pois as linhas de atuação permaneceram em geral similares.

Desde a criação do MinC em 1985 muitas foram suas reestruturações. Em 1991, o ministério foi transformado em secretaria ligada à Presidência da República (PR). No ano seguinte retomaria o *status* de ministério. Depois passaria por sucessivas reestruturações internas visando dotá-lo de capacidade para lidar e desempenhar papéis na construção do Sistema Nacional de Cultura e também no Plano Nacional de Cultura (PNC), como se verá na análise da lei de reestruturação. A última reforma teve consequência no início de 2009.

Cabe destacar três iniciativas que são objeto da atuação política do atual MinC. A primeira delas é a criação do SNC que foi apresentada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 416/2005, sendo que ainda não foi aprovada. A segunda é a instituição do PNC, que já se inscreve no Art. 215 da CF/88, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 48/2005. A terceira iniciativa que neste estudo será analisada não foi proposta no governo Lula, mas, mesmo lhe sendo anterior, é fortemente apoiada pelo MinC e se refere ao aumento de recursos orçamentários, seja na programação anual ou na iniciativa de vinculação de recursos orçamentários de cada nível de governo (PEC nº 150/2003).

Essas escolhas políticas decorreram de uma interpretação possível do texto constitucional. Ao Estado a Constituição deu o dever de incentivar, proteger e promover a cultura em sua diversidade e também de garantir o exercício dos direitos culturais. A CF/88 reconheceu que os dinamismos culturais são autônomos em relação às instituições que as orientam, isto é, o Estado, o mercado e as comunidades (SILVA; ARAÚJO; MIDLEJ, 2009).

Entretanto, é esse conjunto complexo que informa a cultura. O reconhecimento dessa complexidade está presente nos discursos oficiais dos governos das décadas de 1990 e 2000, mas os estilos dos governos levaram a escolhas e ênfases bastante diferenciadas. As estruturas e capacidades institucionais, bem como as escolhas políticas e econômicas, fazem que os agentes públicos estatais enunciem problemas, mas também atuem de forma seletiva e limitada sobre eles.

Na década de 1990, a ênfase foi dada à questão do financiamento, em especial via lei de incentivos fiscais. Na presente década, essa ênfase recaiu no fortalecimento das estruturas e das instituições públicas e na aplicação de critérios de equidade na alocação de recursos financeiros. Disso resultaram propostas de reorganização do sistema de financiamento e das instituições encarregadas de conduzir as políticas públicas culturais.

Algumas proposições ainda estão em discussão no que se refere ao financiamento, tais quais a vinculação de recursos orçamentários da União, dos estados e dos municípios às políticas públicas na área da cultura e a constituição e implantação do Vale-Cultura. Outras iniciativas no campo institucional já estão em implementação, a exemplo da ampliação das atribuições da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC) para definirem-se diretrizes políticas, referências para a estruturação do financiamento e que sirvam de parâmetro para as discussões no âmbito do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Outra medida foi a criação da Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC). Ainda importante para a consolidação do SNC foi a reestruturação da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), que ficou encarregada do Programa Mais Cultura e de ações relacionadas à articulação de estados e municípios no Sistema Nacional de Cultura.

O presente capítulo trás como fato relevante o comportamento positivo do mercado de trabalho cultural entre 2008 e 2009. Também tratará mais enfaticamente da proposta de criação do Programa de Cultura do Trabalhador, que tem como coração o Vale-Cultura e se constitui em forma de estímulo e de financiamento ao consumo cultural. Esse instrumento, ainda em discussão no Congresso Nacional, já tem forte adesão política e social e será objeto de análise na seção 3. Esta seção contém a descrição da reestruturação do MinC, uma estimativa da aplicação da PEC nº 150/2003, recém-aprovada na Câmara dos Deputados e ainda em tramitação no Congresso Nacional, a descrição sintética da última versão do PNC e, finalmente, a análise do comportamento do orçamento federal.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Evolução do mercado de trabalho cultural

A análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apresenta um retrato do mercado de trabalho cultural. Caracteriza-se por um processo de expansão pelos dois critérios analisados.

O primeiro deles constitui-se pelas ocupações culturais em que se constata uma expansão de 1,5 milhão, em 2002, para 2 milhões de ocupações culturais, em 2008. A participação das ocupações culturais no conjunto do mercado de trabalho também aumenta de 2%, em 2002, para 2,18%, em 2008. Medido nesse critério, o mercado de trabalho cultural foi mais dinâmico que o geral, chegando em 2008 a variação positiva de 4%.

Os dados da PNAD mostram que a participação da cultura na criação de ocupações é variável ano a ano. Em 2005, por exemplo, teve participação de 8% no dinamismo do mercado de trabalho e em 2008 esta foi de 3,2%.

As regiões metropolitanas (RMs) encontram na cultura um forte apoio na geração de empregos. A participação da cultura nos empregos totais metropolitanos era de 2,6%, em 2002 e chegou em 2008 a quase 3%. As regiões metropolitanas representam em torno de 30% dos empregos culturais no Brasil.

Os empregos na cultura interagem de modo importante com o dinamismo do mercado de trabalho em geral. Quando este dinamismo é positivo, a cultura responde de maneira mais intensa com a criação de novos empregos; quando o mercado de trabalho mostra menor dinamismo, os empregos na cultura também diminuem em ritmo mais intenso. Esta sensibilidade do mercado de trabalho cultural é ainda maior quando se observa especificamente seu desempenho nas regiões metropolitanas. Por exemplo, em 2003 e 2008, teve participação próxima de 5,4% na variação de ocupações; e em 2005, esta foi de 10%. Em 2006, entretanto, a contribuição foi negativa (-3%), ou seja, teve grande participação na queda das ocupações.

TABELA 1
**Panorama geral do mercado de trabalho cultural (2002-2008)**

| Ano | Brasil | | | | | Região Metropolitana | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Absoluto | Participação da cultura (%) | Variação da cultura 2002 = 100 | Variação das ocupações totais 2002 = 100 | Participação da cultura no dinamismo do mercado geral (%) | Absoluto | Participação da cultura (%) | Variação da cultura 2002 = 100 | Variação das ocupações totais 2002 = 100 | Participação da cultura no dinamismo do mercado geral |
| Profissões culturais | | | | | | | | | | |
| 2002 | 1.585.398 | 2,00 | 100 | 100 | – | 639.824 | 2,66 | 100 | 100 | – |
| 2003 | 1.662.572 | 2,07 | 105 | 101 | 7,2 | 632.772 | 2,64 | 99 | 99 | 5,4 |
| 2004 | 1.682.852 | 1,99 | 106 | 107 | 0,5 | 667.020 | 2,68 | 104 | 104 | 3,4 |
| 2005 | 1.881.342 | 2,16 | 119 | 110 | 8,0 | 773.680 | 2,98 | 121 | 108 | 10,3 |
| 2006 | 1.901.424 | 2,14 | 120 | 112 | 1,1 | 753.697 | 2,83 | 118 | 111 | -3,0 |
| 2007 | 1.939.125 | 2,16 | 122 | 113 | 4,0 | 779.778 | 2,85 | 122 | 114 | 3,4 |
| 2008 | 2.018.237 | 2,18 | 127 | 117 | 3,2 | 833.275 | 2,93 | 130 | 118 | 5,3 |
| Setor cultural | | | | | | | | | | |
| 2002 | 2.795.491 | 3,53 | 100 | 100 | 3,53 | 1.467.254 | 6,10 | 100 | 100 | 6,10 |
| 2003 | 2.805.621 | 3,49 | 100 | 101 | 0,9 | 1.464.084 | 6,12 | 100 | 99 | 2,4 |
| 2004 | 3.020.115 | 3,57 | 108 | 107 | 5,0 | 1.549.754 | 6,22 | 106 | 104 | 8,6 |
| 2005 | 3.179.576 | 3,65 | 114 | 110 | 6,4 | 1.697.597 | 6,54 | 116 | 108 | 14,2 |
| 2006 | 3.415.390 | 3,84 | 122 | 112 | 13,0 | 1.810.400 | 6,80 | 123 | 111 | 17,0 |
| 2007 | 3.425.408 | 3,81 | 123 | 113 | 1,1 | 1.811.540 | 6,61 | 123 | 114 | 0,1 |
| 2008 | 3.743.521 | 4,05 | 134 | 117 | 12,7 | 2.004.102 | 7,06 | 137 | 118 | 19,1 |

Fonte: PNAD.
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Socias (Disoc) do Ipea.

O segundo critério, o de setor cultural, além dos postos de trabalho especificamente culturais, inclui também outras diversas ocupações cujos postos estão em empreendimentos culturais – servindo de apoio ao dinamismo próprio à cultura. Neste critério, também se apresentaram surpresas no período. O setor cultural obteve variação positiva de quase 1 milhão de empregos – mais exatamente 948 mil –, o que significa um avanço na participação no total da ocupação de 3,5% para 4%. Também nesse critério, o mercado de trabalho cultural é mais dinâmico e capaz de gerar ocupações, tendo terminado 2008 com aumento de 9% em relação a 2002, enquanto o mercado de trabalho geral cresceu apenas em 3%.

Destaque-se também o dinamismo do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas, em que o setor representava 6% das ocupações em 2002 (1,4 milhão de ocupações) e chegou em 2008 a uma participação de 7% (próximo a 2 milhões de ocupações).

A variação nesse ponto chegou a 11% positiva em comparação à do mercado geral, que foi de 4%, conforme se constatou na tabela 1. A participação desse setor na geração de ocupações também chama atenção, sendo que em 2008 foi responsável por 19% da variação positiva do mercado de trabalho.

Com respeito à distribuição dos segmentos que mais contribuem para as ocupações culturais, o confronto de 2002 e 2008 revela que as ocupações relacionadas às artes populares e ao artesanato correspondiam a 33% das ocupações culturais, em 2002, embora tenham declinado em termos relativos para 26%, em 2008. Os profissionais das artes plásticas e do *designer* saltaram em termos de participação de 29,6% para 37%. Em seguida, vêm as ocupações relacionadas às artes e aos espetáculos, que mantiveram a participação relativa, mas que também tiveram uma variação percentual positiva de 30% no período.

A tabela 2 apresenta também as rendas médias de cada um desses segmentos, tanto das ocupações estritamente culturais quanto do setor cultural como um todo.

TABELA 2
**Composição e rendimento médio do mercado de trabalho cultural por segmentos (2002-2008)**

| Ocupação e setor cultural | 2002 | | | 2008 | | | Variação das ocupações | Variação da renda média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Número de pessoas | Participação (%) | Renda média | Número de pessoas | Participação (%) | Renda média | | |
| Profissões | 1.585.398 | 100 | – | 2.018.237 | 100 | – | 27,3 | – |
| Arquitetos | 71.297 | 4,5 | 3.100 | 92.714 | 4,6 | 2.641 | 30,0 | (14,8) |
| Publicidade | 90.464 | 5,7 | 2.201 | 95.661 | 4,7 | 2.161 | 5,7 | (1,8) |
| Documentação, conservação e patrimônio | 102.657 | 6,5 | 820 | 156.491 | 7,8 | 877 | 52,4 | 7,0 |
| Profissões literárias | 94.746 | 6,0 | 2.472 | 99.170 | 4,9 | 2.377 | 4,7 | (3,9) |
| Profissões das artes e espetáculos | 191.363 | 12,1 | 1.376 | 248.917 | 12,3 | 1.293 | 30,1 | (6,1) |
| Fotógrafo | 41.303 | 2,6 | 1.210 | 47.633 | 2,4 | 1.370 | 15,3 | 13,2 |
| Profissionais das artes plásticas e *designer* | 469.037 | 29,6 | 859 | 751.709 | 37,2 | 924 | 60,3 | 7,5 |
| Arte popular e artesanato | 524.531 | 33,1 | 284 | 525.942 | 26,1 | 342 | 0,3 | 20,3 |

(Continua)

(Continuação)

| Ocupação e setor cultural | 2002 | | | 2008 | | | Variação das ocupações | Variação da renda média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Número de pessoas | Participação (%) | Renda média | Número de pessoas | Participação (%) | Renda média | | |
| Setor cultural | 2.795.491 | 100 | – | 3.743.521 | 100 | – | 33,9 | – |
| Edição e livraria | 598.250 | 21,4 | 1.351 | 679.693 | 18,2 | 1.154 | 13,6 | (14,6) |
| Comunicações | 403.119 | 14,4 | 1.678 | 570.777 | 15,2 | 1.219 | 41,6 | (27,4) |
| Sistemas restritos de informações | 292.096 | 10,4 | 2.210 | 620.192 | 16,6 | 1.759 | 112,3 | (20,4) |
| Arquitetura | 250.536 | 9,0 | 2.675 | 318.549 | 8,5 | 2.933 | 27,1 | 9,7 |
| Publicidade | 222.729 | 8,0 | 1.562 | 304.772 | 8,1 | 1.620 | 36,8 | 3,8 |
| Rádio e televisão | 126.224 | 4,5 | 1.994 | 167.935 | 4,5 | 1.484 | 33,0 | (25,6) |
| Outras atividades artísticas e de espetáculos | 415.583 | 14,9 | 1.082 | 501.074 | 13,4 | 1.228 | 20,6 | 13,5 |
| Convervação do patrimônio | 28.489 | 1,0 | 965 | 49.123 | 1,3 | 1.042 | 72,4 | 7,9 |
| Atividades desportivas e outras relacionadas ao lazer | 458.465 | 16,4 | 820 | 531.406 | 14,2 | 1.115 | 15,9 | 36,0 |

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A renda média das ocupações culturais é invariavelmente superior à média das demais ocupações no mercado de trabalho. Todavia, a análise interna da renda dos segmentos culturas mostra uma grande variabilidade. Por exemplo, os arquitetos tinham uma renda média de R$ 3.100,00, enquanto as ocupações das artes e do artesanato eram de R$ 284,00. Em geral, a renda média das ocupações variou negativamente com algumas poucas exceções para o período, como os fotógrafos, os profissionais das artes plásticas e os *designers* e também os das artes populares, como apresentado na tabela 2.

## 3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

### 3.1 O Vale-Cultura

Como parte das estratégias de democratização da cultura o Programa de Cultura do Trabalhador foi proposto pelo Projeto-Lei nº 5.998-D de 2009, em que se institui e propõe a criação do Vale-Cultura. As justificativas do projeto referem-se à garantia do exercício dos direitos culturais. Os argumentos centram-se no fato de que este deverá garantir e fomentar o acesso dos cidadãos a bens e serviços culturais, especialmente estimulando o acesso a equipamentos e eventos artísticos e culturais. Além disso, o programa também visa estimular a geração de trabalho, de renda e de emprego. Portanto, o projeto está em clara harmonia com os Arts. 215 e 216 da Constituição que indicam a democratização da cultura e a valorização do patrimônio cultural brasileiro como objetivo.

As metas do programa estão assim redigidas:

Art. 2º O Programa de Cultura do trabalhador tem os seguintes objetivos:

1. possibilitar o acesso e a fruição dos produtos e serviços culturais;

2. estimular a visitação a estabelecimentos culturais e artísticos; e

3. incentivar o acesso a eventos e espetáculos culturais e artísticos.

O projeto resultou da contribuição da sociedade civil e de órgãos e instituições públicas e agora tramita no Congresso Nacional, onde ainda poderá sofrer alterações.

Fundamentalmente, o Programa de Cultura do Trabalhador e seu núcleo, o Vale-Cultura, inserem uma novidade nas políticas culturais brasileiras ao estimular o consumo e, por essa via, o dinamismo da economia cultural.

O Vale-Cultura tem caráter pessoal e intransferível, será válido em todo o território nacional, confeccionado e comercializado por empresas operadoras (pessoas jurídicas inscritas no programa e autorizadas a operar com o Vale-Cultura) e disponibilizado aos usuários (trabalhadores com vínculo empregatício) pelas empresas beneficiárias (pessoa jurídica optante pelo programa) para ser utilizado pelas empresas recebedoras (pessoa jurídica habilitada pela empresa operadora para receber o Vale-Cultura como forma de pagamento de serviço ou produto cultural).

O MinC afirma que, caso todos os empregadores tributados com base no lucro real se inscrevam no programa o impacto em termos de redução de receita tributária seria da ordem de R$ 2,5 bilhões em 2010, R$ 2,7 bilhões em 2011 e R$ 3 bilhões em 2012.

Ainda se deve chamar atenção para dois aspectos da maior relevância no desenho do programa. O Vale-Cultura deverá ser fornecido ao trabalhador que

receba até cinco salários mínimos mensais, sendo que os de renda superior a esse mínimo poderão ser também atendidos desde que aqueles primeiros já tenham o atendimento garantido.

O valor mensal por usuário será de R$ 50,00 e o trabalhador poderá sofrer um desconto máximo de 10% do valor do Vale-Cultura. Os trabalhadores com remuneração maior do que cinco salários mínimos poderão ter desconto entre 20% e 90%.

Como se vê, apesar da singeleza da ideia, a operacionalização passa por uma complexa engenharia institucional, que incluirá a definição de empresas operadoras e daquelas que poderão receber o Vale-Cultura como remuneração por bens ou serviços culturais.

No formato é similar aos incentivos a projetos tanto do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), quanto no audiovisual. Isto é, baseia-se na ideia de que o Estado abre mão de impostos para incentivar a cultura. Conceitualmente tem uma mudança de fundo. Naquelas leis os projetos eram apresentados ao MinC que os aprovava ou não. Depois, os proponentes buscavam pessoas físicas ou jurídicas que os apoiassem. Esses abatiam dos impostos porcentagem dos recursos oferecidos ao projeto.

No Projeto-Lei nº 5.998 as empresas tributadas com base no lucro real poderão oferecer o vale aos seus empregados com vínculo formal e estes escolherão os produtos, bens ou serviços culturais. Predomina a soberania do consumidor, claro, desde que as empresas assumam a ideia do Vale-Cultura e se inscrevam no programa.

Os desafios são vários. Primeiro que as empresas ofereçam, de fato, o vale aos seus empregados formais. Depois que as empresas autorizadas a receber este tenham um perfil abrangente distribuído por todas as áreas culturais e por tamanho de empresa. Não é razoável que o mecanismo se concentre, por exemplo, nas distribuidoras de cinema. Finalmente, há o desafio de que as taxas de administração das operadoras não onerem em demasia as empresas beneficiárias.

Outro ponto é que o dispositivo legal que permite que as empresas descontem parte do valor do vale dos trabalhadores que recebem mais do que cinco salários mínimos pode gerar alguma distorção. O trabalhador receberá R$ 50,00 e 10% desse valor pode ser descontado da sua remuneração, ou seja, a empresa poderá abater a totalidade do valor no seu imposto devido, mas 10% do recurso não será efetivamente disponibilizado para o consumo – uma vez que será cobrado do trabalhador o ressarcimento deste. Este dispositivo depende de regulamentação, mas aplicado linearmente, conforme a proposta vigente, representa um ganho para a empresa que aderir ao programa.

De qualquer maneira, mesmo que os resultados do programa ainda dependam de adequações e de cuidados com a normatização efetiva dos usos a serem dados

ao Vale-Cultura e dos procedimentos substantivos de cadastramento das empresas operadoras, beneficiárias e recebedoras, cabe dizer desde logo, que o programa guarda grande potencial de inclusão do trabalhador no processo de fruição da cultura.

Em relação a esse ponto é possível estimar de forma aproximativa o número de pessoas que passará a ter na cultura uma forma de entretenimento e prática no seu tempo livre. Da mesma forma, pode-se aproximar dos montantes que serão aportados globalmente ao trabalhador para o consumo cultural.

A descrição da tabela 3 considerará apenas o total referente a "Brasil", mas apresenta os dados por estados e regiões para uma visualização mais completa do potencial de cobertura do Vale-Cultura

TABELA 3
**Potencial de inclusão dos trabalhadores por meio do Vale-Cultura**

| Região/UF | PIA[1] | PEA[2] | Ocupados | Ocupados informais[3] | Ocupados formais[4] | Formais que ganham até cinco SMs | Formais que ganham até cinco SMs em empresas grandes[5] | Rais[6] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Brasil** | **189.952.795** | **99.500.202** | **92.394.585** | **48.173.562** | **44.221.023** | **38.055.214** | **17.800.881** | **17.835.182** |
| Norte | 15.326.541 | 7.339.885 | 6.863.095 | 4.301.555 | 2.561.540 | 2.283.198 | 1.260.243 | 1.050.385 |
| Rondônia | 1.518.809 | 789.965 | 741.274 | 441.013 | 300.261 | 269.812 | 118.213 | 107.353 |
| Acre | 691.937 | 327.969 | 307.561 | 183.238 | 124.323 | 106.657 | 61.701 | 42.481 |
| Amazonas | 3.398.611 | 1.497.945 | 1.371.347 | 760.210 | 611.137 | 552.705 | 348.103 | 310.822 |
| Roraima | 421.037 | 199.717 | 187.464 | 110.774 | 76.690 | 66.732 | 38.034 | 13.917 |
| Pará | 7.367.487 | 3.503.221 | 3.315.496 | 2.238.513 | 1.076.983 | 961.373 | 522.496 | 452.527 |
| Amapá | 625.650 | 301.482 | 256.673 | 118.946 | 137.727 | 123.043 | 62.341 | 27.179 |
| Tocantins | 1.303.010 | 719.586 | 683.280 | 448.861 | 234.419 | 202.876 | 109.355 | 96.106 |
| Nordeste | 53.493.060 | 26.545.650 | 24.549.260 | 16.836.211 | 7.713.049 | 6.973.460 | 3.694.230 | 3.758.344 |
| Maranhão | 6.400.012 | 2.983.516 | 2.822.784 | 2.085.908 | 736.876 | 678.035 | 359.392 | 272.914 |
| Piauí | 3.164.017 | 1.747.485 | 1.677.235 | 1.272.194 | 405.041 | 359.490 | 170.961 | 135.750 |
| Ceará | 8.472.231 | 4.337.750 | 4.067.427 | 2.854.211 | 1.213.216 | 1.105.905 | 609.673 | 614.130 |
| Rio Grande do Norte | 3.153.359 | 1.585.607 | 1.470.102 | 915.156 | 554.946 | 496.474 | 242.018 | 273.180 |
| Paraíba | 3.794.080 | 1.754.429 | 1.635.766 | 1.097.834 | 537.932 | 472.623 | 253.279 | 274.964 |
| Pernambuco | 8.745.133 | 4.142.284 | 3.743.465 | 2.422.768 | 1.320.697 | 1.203.753 | 650.349 | 744.605 |
| Alagoas | 3.173.421 | 1.350.644 | 1.257.014 | 801.190 | 455.824 | 413.776 | 271.090 | 293.727 |
| Sergipe | 2.029.721 | 989.353 | 913.323 | 542.739 | 370.584 | 334.054 | 185.887 | 184.107 |
| Bahia | 14.561.086 | 7.654.582 | 6.962.144 | 4.844.211 | 2.117.933 | 1.909.350 | 951.581 | 964.967 |
| Sudeste | 79.799.766 | 42.711.862 | 39.397.385 | 16.678.457 | 22.718.928 | 19.237.618 | 8.989.917 | 9.018.756 |
| Minas Gerais | 19.903.636 | 10.854.902 | 10.192.891 | 5.039.902 | 5.152.989 | 4.635.402 | 1.931.630 | 1.888.137 |

(Continua)

(Continuação)

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Espírito Santo | 3.447.503 | 1.860.353 | 1.751.638 | 923.470 | 828.168 | 735.670 | 294.134 | 365.233 |
| Rio de Janeiro | 15.684.755 | 7.902.518 | 7.147.164 | 3.117.539 | 4.029.625 | 3.254.030 | 1.655.415 | 1.645.265 |
| São Paulo | 40.763.872 | 22.094.089 | 20.305.692 | 7.597.546 | 12.708.146 | 10.612.516 | 5.108.737 | 5.120.121 |
| Sul | 27.556.230 | 15.436.707 | 14.675.303 | 6.912.477 | 7.762.826 | 6.731.468 | 2.531.689 | 2.664.446 |
| Paraná | 10.604.819 | 5.842.316 | 5.574.488 | 2.620.778 | 2.953.710 | 2.566.023 | 937.049 | 1.013.756 |
| Santa Catarina | 6.091.251 | 3.442.083 | 3.286.244 | 1.371.689 | 1.914.555 | 1.656.567 | 600.660 | 679.822 |
| Rio Grande do Sul | 10.860.160 | 6.152.308 | 5.814.571 | 2.920.010 | 2.894.561 | 2.508.878 | 993.980 | 970.868 |
| Centro-Oeste | 13.777.198 | 7.466.098 | 6.909.542 | 3.444.862 | 3.464.680 | 2.829.470 | 1.324.803 | 1.343.251 |
| Mato Grosso do Sul | 2.371.865 | 1.298.019 | 1.202.115 | 600.292 | 601.823 | 518.391 | 226.701 | 254.703 |
| Mato Grosso | 3.009.571 | 1.611.571 | 1.518.492 | 825.661 | 692.831 | 585.086 | 222.634 | 249.637 |
| Goiás | 5.869.876 | 3.198.653 | 2.981.524 | 1.580.593 | 1.400.931 | 1.224.048 | 510.144 | 517.245 |
| Distrito Federal | 2.525.886 | 1.357.855 | 1.207.411 | 438.316 | 769.095 | 501.945 | 365.325 | 321.666 |

Fontes: Microdados da PNAD 2008/IBGE e Rais, Microdados 2007 (MTE).

Notas: [1] População em idade ativa (PIA).

[2] População economicamente atica (PEA).

[3] Ocupados informais são os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e que trabalham por conta própria.

[4] Ocupados formais são os trabalhadores com carteira de trabalho assinada, militares, funcionários públicos estatutários e empregadores.

[5] Empresas com mais de 250 trabalhadores

[6] Ocupados até cinco salários mínimos em estabelecimentos com mais de 250 trabalhadores

A tabela 3 faz um exercício no sentido de estimar a cobertura potencial do Vale- Cultura e permite visualizar e assinalar os aspectos mais importantes e agregados do programa. Registre-se que há grandes diferenças metodológicas que resultam da natureza das fontes de dados, a primeira da PNAD e a outra do Relação Anual de Informações Sociais (Rais). O ano de referência também é diverso. Enquanto a PNAD é de 2008, a Rais é de 2007. Além disso, apesar do número total de trabalhadores para o total "Brasil" da PNAD e da Rais se aproximarem, a distribuição por estados e regiões apresenta grandes variações.

Outro elemento deve ser lembrado, qual seja, o de termo optado pela análise do número de ocupados no ano. A operacionalização do vale, no entanto, deverá levar em consideração o fluxo, isto é, as contratações e os desligamentos do trabalhador ao longo do ano, já que a cada contratação o trabalhador terá direito a este. Também não se sabe quanto tempo o trabalhador demorará para conseguir outro emprego e se este será na empresa de lucro real. Mas é possível dizer que a rotatividade do emprego no Brasil é alta e é provável que parte dos trabalhadores potencialmente beneficiários não receberá as 12 parcelas de R$ 50,00 correspondente ao Vale-Cultura.

A população economicamente ativa em 2008, no Brasil, era de 52,3% da população em idade ativa. Na PEA, 93% estavam ocupados. Entre os ocupados, 52,1% eram informais, portanto, a princípio esse é o percentual de trabalhadores que não terão direitos ao Vale-Cultura.

Entretanto, os 44 milhões de trabalhadores formais, número bastante significativo, teriam acesso ao vale se o requisito fosse apenas o da formalidade. Mas, o programa prevê ainda que os trabalhadores para terem direito ao benefício devem receber, em geral, como se viu, menos de cinco salários mínimos. Então, o número de beneficiários cai para 38 milhões, número ainda importante em termo de demanda – sem considerar que os familiares daquele trabalhador também poderão usufruir dos R$ 50,00 mensais.

Há ainda outro requisito. As empresas para serem beneficiárias devem se enquadrar no regime de tributação do lucro real. O total de empresas nesse regime abrange 6% – ou cerca de 179 mil entre aproximadamente 2,8 milhões de empresas – e representam 84% da receita agregada, segundo dados da Receita Federal. Isso quer dizer que as empresas beneficiárias serão as maiores empresas em termos de faturamento.

Por aproximação, consideramos aqui que essas empresas correspondem às empresas com mais de 250 empregados. Dessa maneira, o número potencial de trabalhadores beneficiários diminuiu, mas ainda continua importante, ou seja, em torno de 17,8 milhões. Estes representam um universo de 46,8% dos trabalhadores formais que ganham menos de cinco salários mínimos e aproximadamente 19% dos ocupados.

Além disso, deve-se enfatizar em termos regionais o Sudeste, que concentraria 50% dos trabalhadores beneficiários potenciais no Brasil, e duas cidades, Rio de Janeiro e São Paulo, que, juntas, representariam 38%.

Um último ponto sobre o assunto. O MinC estimou para 2010 que o Vale-Cultura significaria um montante de R$ 2,5 bilhões que deixariam de ser arrecadados em impostos. No exercício proposto, o pagamento de 12 meses de Vale-Cultura para os 17,8 milhões de trabalhadores representaria cerca de R$ 800 milhões/mês ou R$ 10,6 bilhões.

Há uma diferença entre o teto de recursos permitidos para dedução – pelas estimativas divulgadas pelo MinC – e os recursos necessários para o universo de trabalhadores potencialmente beneficiários aqui estimado. A renúncia prevista representa 23% das necessidades de recursos para cobrir todos os trabalhadores que teriam direito ao vale.

Para caber nos limites dos gastos tributários indiretos previstos (R$ 2,5 bilhões) apenas 4 milhões de trabalhadores poderiam receber 12 parcelas do

Vale-Cultura, ou seja, 4,5% dos trabalhadores ocupados. Se o número ainda é significativo, deve-se dizer que está além dos 12 milhões de trabalhadores divulgados como potenciais beneficiários.

Provavelmente exista aqui um problema nas estimativas de cobertura do Vale-Cultura ou nas estimativas de gasto tributário indireto. De qualquer maneira, são problemas que fragilizam o desenho do Vale-Cultura enquanto política pública.

De qualquer maneira, mesmo sem entrar no mérito das premissas conceituais e econômicas do Programa de Cultura do Trabalhador que são inúmeras, deve-se dizer que o programa ainda deverá passar por inúmeros aperfeiçoamentos no seu desenho.

### 3.2 A reestruturação do Ministério da Cultura

O MinC já havia passado, em 2006, por uma reformulação de suas secretarias e direcionado suas estruturas para o planejamento, a articulação e a racionalização de suas ações, além de criar novas secretarias finalísticas. A nova estrutura regimental, definida em 2009, redefine o papel e as competências, amplia e racionaliza as estruturas de algumas das suas secretarias.

QUADRO 1
**Reestruturação do MinC pelo Decreto nº 6.835/2009**

| Secretaria | Novas estruturas |
|---|---|
| Secretaria de Políticas Culturais | Diretoria de estudos e monitoramento de políticas culturais<br>Diretoria de direitos intelectuais |
| Secretaria de Cidadania Cultural (SCC) | Diretoria de acesso à cultura |
| Secretaria do Audiovisual | Diretoria de programas e projetos audiovisuais |
| Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural | Diretoria de monitoramento de políticas da diversidade e identidade |
| Secretaria de Articulação Institucional | Diretoria de programas integrados<br>Diretoria do livro, leitura e literatura |
| Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura | Diretoria de incentivo à cultura<br>Diretoria de desenvolvimento e avaliação dos mecanismo de financiamento |

Elaboração: Disoc/Ipea.

Além dessas mudanças, a lei ainda registra a criação da CFNC, que funcionará ao lado do CNPC e da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Também foi acrescentado, entre as autarquias, o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), instituído em 2009. Outra mudança foi a criação da Diretoria de Relações Internacionais no âmbito da Secretaria Executiva.

A Secretaria de Políticas Culturais além de desdobrar-se em duas diretorias, como apresentado no quadro 1, ganhou a função de "gerir as políticas de direitos autorais e subsidiar o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) na política sobre conhecimentos e expressões culturais tra-

dicionais no país", além da competência de "formular diretrizes, metodologias e políticas públicas para o contexto em que tecnologias digitais e o ambiente conectado em rede impactam a criação, produção, reprodução, distribuição, preservação, armazenamento, modalidades de acesso e cadeias econômicas relativas aos conteúdos simbólicos e às expressões e bens artísticos e culturais". A intenção não é a descrição exaustiva das competências, mas vale assinalar o novo caráter de implementação de ações da Diretoria de Direitos Intelectuais, que passou a "coordenar, apoiar e orientar as atividades de registro de obras intelectuais protegidas por direitos autorais" e passou a ter como atribuição "estimular a criação e o aperfeiçoamento de associações de gestão coletiva do direito autoral".

A Secretaria de Programas e Políticas Culturais (SPPC) teve seu nome modificado para Secretaria de Cidadania Cultural e também contou com a criação da Diretoria de Acesso à Cultura. O mesmo aconteceu com a Secretaria do Audiovisual que conta agora com a Diretoria de Programas e Projetos Audiovisuais e com a Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural que também conta com nova diretoria – de monitoramento de políticas de diversidade e identidade.

A duas últimas secretarias tiveram mudanças mais profundas. A Secretaria de Articulação Institucional ganhou a Diretoria de Programas Integrados e incorporou parte de ações do livro e leitura na Diretoria do Livro, Leitura e Literatura. Para a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura foram criadas duas diretorias – Diretoria de Incentivo à Cultura e Diretoria de Desenvolvimento e Avaliação de Mecanismos e Financiamento. Para ambas foram redefinidos o escopo de atuação da forma como se segue no quadro 2.

QUADRO 2
**Reestruturação do MinC pelo Decreto nº 6.835/2009**

| Secretaria | Atribuições |
|---|---|
| Secretaria da Articulação Institucional | Coordenação executiva do programa Mais Cultura<br>Articulação e integração intersetorial do programa Mais Cultura<br>Articulação federativa para consolidar o Sistema Nacional de Cultura, por meio de execução e integração dos programas, projetos e ações culturais do governo federal e dos demais níveis de governo<br>Articulação e integração das instâncias de negociação e pactuação entre os níveis de governo com vista a estruturar o Sistema Nacional de Cultura<br>Coordenação das conferências nacionais de cultura<br>Coordenação e supervisão das atividades das representações regionais do ministério |
| Secretaria de Articulação Institucional Diretoria de Programas Integrados | Planejamento e coordenação das ações do programa Mais Cultura<br>Coordenação de ações do programa Mais Cultura com parceiros públicos e privados<br>Planejamento, coordenação, desenvolvimento e monitoramento de atividades de articulação intersetorial e com os demais níveis de governo<br>Promoção da cooperação técnica com estados, municípios e Distrito Federal, para fortalecer a gestão descentralizada de programas, projetos e ações culturais<br>Promoção e monitoramento dos acordos de cooperação técnica com a sociedade civil e organizações do terceiro setor, em especial para os acordos destinados às comunidades tradicionais e para as populações em situação de extrema vulnerabilidade social |

(Continua)

(Continuação)

| Secretaria | Atribuições |
|---|---|
| Secretaria de Articulação Institucional Diretoria do Livro, Leitura e Literatura | Planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação da implementação do plano nacional de livro e leitura<br>Formulação, articulação e implementação de ações de democratização do acesso ao livro e à leitura<br>Subsídio técnico à formulação e implementação de planos estaduais e municipais de livro e leitura<br>Subsídio à formulação de políticas, programas, projetos e ações de acesso, difusão, produção e fruição ao livro e à leitura, por meio do fortalecimento da cadeia criativa e produtiva do livro e da cadeia mediadora da leitura<br>Implementação com os demais órgãos competentes das ações de fortalecimento da cadeia produtiva do livro brasileiro<br>Formulação e implementação, com a Fundação Biblioteca Nacional, dos programas de implantação e modernização das bibliotecas públicas, municipais e comunitárias<br>Planejamento, coordenação, integração, monitoramento e avaliação das ações de livro e leitura do programa Mais Cultura |
| Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura | Desenvolver, propor e executar mecanismos de financiamento e de implantação de infraestruturar cultural, com vista a propiciar o desenvolvimento sustentável da produção cultural<br>Planejar, coordenar e supervisionar a operacionalização do PRONAC<br>Propor, desenvolver e implementar ferramentas de financiamento das atividades culturais, com vista ao fortalecimento de suas cadeias produtivas<br>Planejar, propor, desenvolver e implantar novos modelos de negócios e de financiamento à cultura, isoladamente ou em parceria com organismos públicos ou privados<br>Apoiar técnica e administrativamente à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura e à Comissão do Fundo Nacional da Cultura |

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se depreende desse quadro bastante sintético, a SAI tem trabalho e funções similares em dificuldades às do mitológico Hércules. Tem como atribuição implementar o programa Mais Cultura, realizar ações de articulação do Sistema Nacional de Cultura, articular a interlocução entre atores federativos (União, estados e municípios) e ainda desenvolver políticas do Livro, Leitura e Literatura. Além disso, ainda supervisiona as regionais do MinC.

A SEFIC, por sua vez, além das tradicionais competências de operacionalização dos projetos incentivados, parte do PRONAC, passou a ter atribuições relacionadas ao desenvolvimento e à execução de mecanismos de financiamento, implantação de infraestruturas culturais, além de fortalecimento de cadeias produtivas e de proposição de modelos de negócios para a cultura. Esta também coordena o trabalho de definição de diretrizes políticas que vinculem o sistema de financiamento a prioridades governamentais, sempre em discussão com o CNPC.

Certamente o redesenho das secretarias é coerente com os desafios estabelecidos pelo SNC e PNC (seção 3.4). No entanto, cabe perguntar se a definição de competências e o rol de atribuições de cada uma delas não excederam suas capacidades efetivas e se elas não dependeriam em primeiro lugar, para sua plena eficácia, de uma delimitação mais precisa de seus papéis e de metas mais bem definidas no âmbito da consecução tanto do plano quanto do sistema. Ao lado desses esclarecimentos, deve-se dizer então que serão ainda necessárias mudanças nas estruturas de gestão e ampliação dos recursos estratégicos de cada secretaria, em especial recursos humanos e de planejamento.

### 3.3 As emendas constitucionais: vinculação de recursos

A PEC nº 150 garante a vinculação de receitas de impostos para a cultura. Quatro PECs com o mesmo fim foram analisadas concomitantemente pela Comissão Especial de Tramitação. São as PECs nºs 324/2001, 427/2001, 150/2003 e 310/2004. A PEC nº 324/2001 determinava a aplicação pela União, pelos estados e pelos municípios de no mínimo 6% da receita de impostos, e a PEC nº 427/2001, de 5%. O texto aprovado, em setembro de 2009, foi o substitutivo do deputado José Fernando Aparecido de Oliveira do Partido Verde (PV) de Minas Gerais.

O relator considerou a PEC nº 150/2003 a mais plausível ao determinar que anualmente a União aplique 2%, os estados 1,5% e os municípios 1% das receitas resultantes de impostos diretamente em cultura. Esta PEC ainda aguarda a votação em plenário, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O aumento de recursos para o setor é um dos elementos necessários para a estruturação do Plano Nacional de Cultura, cujo texto também foi aprovado na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

Cabem considerações a respeito da interpretação da PEC nº 150/2003 e sobre o aporte de recursos que esta significará. A tabela 4 resume o problema. Apresenta duas interpretações possíveis para a emenda. A primeira considera que os percentuais se aplicam sobre a arrecadação de impostos de cada esfera – o que exclui taxas e contribuições – antes da dedução/aporte de transferências constitucionais. A segunda aplica os percentuais após as deduções/aportes daquelas transferências e a última considera uma posição defensiva de cada nível de governo que procura o menor nível de alocação de recursos.

A expectativa de que essas interpretações se tornem objeto de conflito é plausível, dado o fato de que a vinculação implicará em pressões maiores ou menores nos recursos de outras áreas tais quais, educação e saúde. Os gestores dos níveis de governo tratarão de oferecer interpretações segundo seus interesses como é visível na discussão da EC nº 29/2000 na área da saúde, controvertida na definição de seus critérios de aplicação.[1]

Ademais, a leitura da PEC nº 150/2003 permite interpretações divergentes, pois apenas trata de vinculação de impostos e nada diz sobre as transferências constitucionais, ao contrário, por exemplo, da EC nº 14/1996 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e ainda definiu critérios operacionais (fundo), objetivos e delimitou o objeto do financiamento.

Na PEC nº 150/2003 não se define, por exemplo, se a gestão de documentos e os recursos destinados ao patrimônio e à cultura quilombola, que são parte

1. Ver o capítulo Saúde nas edições anteriores deste periódico, especialmente em Ipea (2006, 2007, 2008).

da área cultural na CF/88, deverão ser considerados para efeito de aplicação das alíquotas ou se as bibliotecas de órgãos públicos e das universidades, claramente parte de políticas culturais, embora não vinculadas ao MinC, também o serão. Além disso, a emenda de vinculação de recursos para a cultura é bastante genérica com respeito às transferências de recursos da União para estados e municípios.

TABELA 4
**Simulação da aplicação da PEC nº 150/2003 para União, estados e municípios**

| | União | Estados | Municípios | **Total** |
|---|---|---|---|---|
| Receitas tributárias | 253.622.786.590 | 254.970.465.575 | 47.192.829.661 | **555.786.081.826** |
| Impostos antes das transferências | 248.659.477.884 | 246.825.364.952 | 43.655.093.888 | **539.139.936.724** |
| Impostos depois das transferências | 111.839.817.694 | 297.295.458.961 | 151.990.297.734 | **561.125.574.389** |
| Opção 1 antes das trasferências | 4.973.189.558 | 3.702.380.474 | 436.550.939 | **9.112.120.971** |
| Opção 2 depois das transferências | 2.236.796.354 | 4.459.431.884 | 1.519.902.977 | **8.216.131.216** |
| Opção 3 menor nível de gastos | 2.236.796.354 | 3.702.380.474 | 436.550.939 | **6.375.727.767** |
| Relação entre opções 1 e 2 | 45 | 120 | 348 | **90** |
| Relação entre opções 1 e 3 | 45 | 100 | 100 | **70** |
| Participação opção 1 | 54,6 | 40,6 | 4,8 | **100** |
| Participação opção 2 | 27,2 | 54,3 | 18,5 | **100** |
| Participação opção 3 | 35,1 | 58,1 | 6,8 | **100** |

Elaboração: Disoc/Ipea.
Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Observa-se que as opções 1, 2 e 3 resultam de diferentes interpretações da PEC nº 150/2003. No primeiro caso, a aplicação da EC resultaria em R$ 9 bilhões e se refere aos percentuais da emenda aplicados aos recursos antes das transferências constitucionais. Nesse caso, a participação da União nos recursos seria de 54%, enquanto os estados teriam 40% e os municípios 4,6%.

A segunda opção considera a aplicação dos percentuais depois das transferências e significa um aporte menor de recursos, em torno de 10% inferiores aos da primeira opção. A participação da União cai para 27% (R$ 2,2 bilhões), a participação dos estados e municípios sobe para 54,3% (R$ 4,4 bilhões) e 18,5% (R$ 1,5 bilhões), respectivamente.

Na última alternativa os governos interpretam a PEC de forma defensiva ou conservadora, destinando o menor nível de recursos, ou seja, a União aplicaria os recursos segundo a opção 2, enquanto os estados e municípios seguiriam a opção 1. Os recursos são, nessa estimativa, 30% inferiores à primeira opção. A participação dos estados passa a ser de 58%, a da União 35% e a dos municípios de 6,8%.

Por fim, é necessário enfatizar mais um ponto relevante na questão dos recursos financeiros da área cultural. A Organização da Nacões Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) recomenda que os estados destinem 1% dos recursos para a cultura, e o MinC adotou esse objetivo no Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil, em 2007. Em 2008, o esforço de gasto da União na cultura estava na ordem de 0,18% do orçamento, descontados os encargos financeiros da União, refinanciamento da dívida pública e transferências a estados e municípios, mas ainda considerando como legitimamente culturais alguns dispêndios não finalísticos, como as despesas com inativos e pensionistas do MinC, por exemplo, o que aumenta o nível de dispêndio cultural. Caso chegassem a 1%, os recursos da União seriam da ordem de R$ 5,4 bilhões, maior do que qualquer das opções de interpretação da PEC nº 150/2003 para os recursos da União.

Em qualquer das opções, seja na aplicação da PEC ou na aplicação de 1% do orçamento, o aporte de recursos será bastante significativo e fundamental para a construção do SNC e do PNC. A definição dos mecanismos operacionais e dos critérios de repasse dos recursos deverá ter um papel central na conformação do sistema.

### 3.4 O Plano Nacional de Cultura

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 na CF/88 por meio da EC nº 48 como mecanismo de articulação da União, dos estados e dos municípios e da sociedade civil, que dela participa em decorrência do princípio da participação social, direito fundamental expresso na constituição, no seu Art. 216.

> § 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:
> 1. defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
> 2. produção, promoção e difusão de bens culturais;
> 3. formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
> 4. democratização do acesso aos bens de cultura;
> 5. valorização da diversidade étnica e regional.

A possibilidade de planejamento conjunto entre os níveis de governo já estavam expressos 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 governa-

mentais. Também, já estavam previstos os mecanismos de participação social, direito fundamental e a integração das ações, aspecto que decorre do fato de o Brasil se organizar 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 que resultou de um processo gradual, mas intenso de mobilização coletiva, talvez o aspecto crucial da construção do PNC já que esse envolve não apenas instrumentos técnicos, mas a mobilização ampla de atores.

Esse processo resultou do trabalho da Câmara dos Deputados e do MinC que colocaram em foco diretrizes gerais para o debate público. Decorreram desse momento inúmeros seminários em cidades brasileiras durante 2008.

Em 2009, foi apresentado o documento *Por que Aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas*. O documento tem a seguinte estrutura: a introdução, em que são apresentados os elementos conceituais e o histórico do plano. Um capítulo a respeito da política pública, em que estão descritas as estruturas para a gestão do plano e os capítulos seguintes esclarecem a respeito dos conceitos de diversidade e participação.

Na verdade, a proposta do PNC conforma um vasto conjunto de conceitos, valores, objetivos, estratégias e diretrizes, nem sempre claros enquanto conjunto que será 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 se desloquem 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 vão se configurando para a mudança do padrão de comportamento do Estado em relação à cultura.

Destacaremos aqui as cinco estratégias e suas respectivas diretrizes, pois estas permitem a visualização das intenções e a apresentação do sentido geral que nutre o PNC.

QUADRO 3
**Estratégias do PNC**

| | |
|---|---|
| Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais | 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 |
| Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira | Adequar a legislação e a institucionalidade à convenção da diversidade da Unesco |
| Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural | Criar condições para a formação artística e de público e a disponibilização de meios de produção e difusão |
| Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável | Formação profissional; regulamentação do mercado de trabalho; estímulo ao investimento e ao empreendedorismo; inserção de bens culturais nas dinâmicas econômicas contemporâneas |
| Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais | Criar condições para cogestão participativa das políticas com a sociedade; criar redes, canais de acompanhamento e transparência |

Elaboração: Disoc/Ipea.
Fontes: Brasil (2007, 2009).

A estratégia 1 se desdobra em três diretrizes com 25 (instituições e mecanismos de integração), 19 (financiamento) e 13 (legislação) ações.

Também na estratégia 2 são três diretrizes: criação, conservação, preservação e valorização do patrimônio artístico e cultural diversificado; estímulo à reflexão sobre a arte e a cultura; valorização da diversidade, com 43, 21 e 19 ações.

A estratégia 3 se desdobra em: fluxos de produção e de formação de público, com 30 ações; equipamentos culturais e circulação da produção, com 22 ações; e estímulo à difusão por meio da mídia, com nove ações.

A quarta estratégia tem como primeira diretriz capacitação e assistência ao trabalhador da cultura, com 18 ações; estímulo ao desenvolvimento da economia da cultura com 35 ações; e turismo cultural, com 13 ações.

A quinta estratégia desdobra-se em duas diretrizes, com 18 e nove ações distribuídas entre: organização de instâncias consultivas e de participação direta e diálogo com as iniciativas do setor privado e da sociedade civil.

Como se vê, em linhas gerais, 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. Ponto positivo.

O ponto negativo é que o conjunto simplesmente reflete o texto da CF/88: reconhece o problema da democratização, que se refere à questão do acesso de todos aos bens e aos processos culturais; refere-se ao reconhecimento da diversidade cultural, ou seja, dos modos de vida, saberes e fazeres; refere-se ao papel do Estado, dos mercados e das comunidades no âmbito da cultura; indica a participação social, aliás, direito fundamental, e finalmente, como resultado do conjunto refere-se à democracia cultural, que é a possibilidade de vivenciar o conjunto de possibilidades culturais.

Portanto, todos esses elementos estão presentes na CF/88, claro, depois de certo esforço interpretativo realizado sobre seus conteúdos. Dessa maneira, o PNC tem muitos e inquestionáveis méritos, entre eles, o de ter sido um processo com participação ampla, mas não possui a qualidade principal de um plano, que é ser capaz de dar foco e orientar estratégias substantivas e consistentes para a atuação dos agentes no campo da cultura.

### 3.5 Quadro geral e execução de orçamentária no MinC

Como já visto, o MinC executa suas atividades nas áreas do patrimônio material e imaterial, das artes, da diversidade e da economia da cultura. Para demonstrar a execução orçamentária deste ministério, apresenta-se a tabela 5 dividida nos programas agrupados em gastos finalísticos e não finalísticos. Este ministério organiza suas ações em dez programas finalísticos.

A análise da distribuição dos recursos mostra que as ações finalísticas consumiram, em 2008, R$ 605 milhões ou 61% dos R$ 982 milhões executados neste ano. Esse montante representou um aumento de 50,8% em relação a 2005 e de 7,2% em relação ao ano anterior isto é, 2007.

Chama atenção que, além do aumento do nível de recursos, o nível de execução declinou de 80,9% em 2005, para 74% – em 2006, foi de 83% e em 2007, de 76,4%. Entretanto, isso mostra uma maior disponibilização de recursos e um aumento absoluto da capacidade de execução, mesmo que esta seja inferior aos recursos autorizados. Também deve estar claro que a execução das despesas não finalísticas puxa a média da execução para cima, pois é de 95,9%, enquanto as finalísticas são de 64,9%, em 2008. Portanto, persistem as dificuldades na execução dos programas finalísticos.

Por exemplo, em 2008 o Programa Cultura Afro-Brasileira teve nível de execução de 29,5% e o Programa Engenho das Artes, executado pela Fundação Nacional de Arte (Funarte), teve um nível de execução de 32,8%, em 2008. As mudanças na sua presidência, agora com Sérgio Mamberti à sua frente, explicam esse nível de execução: foi realizada uma reestruturação global das suas atividades e das estratégias dos seus programas, que criam grandes expectativas para os próximos anos quando projetos como o Pixinguinha ganharão novo formato.

A tabela 5 também permite observar a importância que vêm ganhando os programas Livro Aberto, Brasil, Som e Imagem e Cultura Viva – Arte Educação e Cidadania, em termos de participação no orçamento total do ministério. Na ordem passaram a significar 9,4%, 13,8% e 12,2% do orçamento do MinC. O Programa Engenho das Artes vem em seguida, com 9,1%, perdendo participação relativa em comparação a 2005, mesmo que seus recursos absolutos tenham se mantido no patamar próximo a R$ 90 milhões.

TABELA 5
**Execução orçamentária dos programas do MinC (2005-2008)**

| Ministério da Cultura | 2005 | | | 2006 | | | 2007 | | | 2008 | | | Variação 2005-2008 | Variação 2007-2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Liquidado | **Total (%)** | Nível de execução (%) | Liquidado | **Total (%)** | Nível de execução (%) | Liquidado | **Total (%)** | Nível de execução (%) | Liquidado | **Total (%)** | Nível de execução (%) | | |
| **Total** | **651,3** | **100** | **80,9** | **761,7** | **100** | **83,9** | **916,5** | **100** | **76,4** | **982,4** | **100** | **74,0** | **50,8** | **7,2** |
| Brasil Patrimônio Cultural | 34,1 | **5,2** | 63,0 | 40,8 | **5,4** | 71,2 | 46,7 | **5,1** | 81,1 | 57,6 | **5,9** | 68,2 | 69,0 | 23,1 |
| Livro Aberto | 39,4 | **6,1** | 76,3 | 13,0 | **1,7** | 62,6 | 30,7 | **3,4** | 68,6 | 91,9 | **9,4** | 85,1 | 133,3 | 199,0 |
| Brasil, Som e Imagem | 62,3 | **9,6** | 91,7 | 67,6 | **8,9** | 85,8 | 106,4 | **11,6** | 69,3 | 136,0 | **13,8** | 75,6 | 118,1 | 27,9 |
| Museu Memória e Cidadania | 24,4 | **3,7** | 96,1 | 31,1 | **4,1** | 90,1 | 32,1 | **3,5** | 96,0 | 42,8 | **4,4** | 93,5 | 75,4 | 33,5 |
| Cultura Afro-Brasileira | 11,3 | **1,7** | 58,5 | 12,4 | **1,6** | 80,2 | 22,7 | **2,5** | 93,4 | 10,0 | **1,0** | 29,5 | -11,6 | -56,1 |
| Monumenta | 45,5 | **7,0** | 80,2 | 64,8 | **8,5** | 79,3 | 77,2 | **8,4** | 91,3 | 43,0 | **4,4** | 87,9 | -5,4 | -44,3 |
| Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania | 64,6 | **9,9** | 79,3 | 52,6 | **6,9** | 89,5 | 40,8 | **15,4** | 79,8 | 119,7 | **12,2** | 84,3 | 85,3 | -15,0 |
| Engenho das Artes | 89,5 | **13,7** | 63,3 | 123,7 | **16,2** | 71,9 | 90,8 | **9,9** | 42,5 | 89,3 | **9,1** | 32,8 | -0,3 | -1,7 |
| Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural | 5,3 | **0,8** | 89,3 | 5,0 | **0,7** | 78,5 | 6,7 | **0,7** | 85,8 | 7,2 | **0,7** | 78,4 | 35,6 | 7,2 |
| Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC | – | **–** | – | – | **–** | – | 10,6 | **1,2** | 89,7 | 7,8 | **0,8** | 93,9 | – | -26,4 |
| Subtotal despesas finalísticas | 376,4 | **57,8** | 74,7 | 411,0 | **54,0** | 78,2 | 564,7 | **61,6** | 69,9 | 605,3 | **61,6** | 64,9 | 60,8 | 7,2 |
| Apoio administrativo | 150,9 | **23,2** | 88,9 | 214,6 | **28,2** | 97,9 | 232,8 | **25,4** | 92,2 | 238,5 | **24,3** | 98,1 | 58,1 | 2,5 |
| Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais | 1,7 | **0,3** | 100,0 | 10,9 | **1,4** | 93,3 | 2,0 | **0,2** | 100,0 | 4,5 | **0,5** | 100,0 | 158,3 | 122,0 |
| Operações Especiais: Serviços da Dívida Externa (Juros e Amortizações) | 2,8 | **0,4** | 76,4 | 3,7 | **0,5** | 99,9 | 5,0 | **0,5** | 94,9 | 8,5 | **0,9** | 53,5 | 203,8 | 69,9 |
| Gestão da política de cultura | 64,3 | **9,9** | 92,3 | 42,0 | **5,5** | 84,0 | 32,1 | **3,5** | 83,5 | 43,7 | **4,5** | 90,8 | -31,9 | 36,2 |
| Gestão da participação em organismos internacionais | 0,6 | **0,1** | 63,2 | 0,7 | **0,1** | 71,1 | 0,5 | **0,1** | 63,9 | 0,5 | **0,0** | 67,5 | -22,2 | -13,1 |
| Previdência de inativos e pensionistas da União | 54,6 | **8,4** | 98,1 | 78,8 | **10,3** | 98,7 | 79,3 | **8,7** | 94,8 | 81,4 | **8,3** | 98,2 | 49,0 | 2,6 |
| Subtotal das despesas não finalísticas | 274,9 | | | 350,7 | **46,0** | 91,9 | 351,7 | **38,4** | 90,0 | 377,1 | **38,4** | 95,4 | 37,2 | 7,2 |

Fonte: Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores de 2008 (em mil reais) – corrigidos pelo IGP_DI médio.

No que se refere aos programas, a tabela 5 indica que houve uma redistribuição interna dos recursos com vários deles tendo variação negativa de recursos, entre 2005 e 2008 – Cultura Afro-Brasileira (-11,6%), Monumenta (-5,4%) e Engenho das Artes (-0,3%); e de 2007 para 2008 – Cultura Afro-Brasileira com variação negativa de 56%, Monumenta ( 44,3%), Cultura Viva (15%), Engenho das Artes (1,7%) e Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC) com (26,4%).

Chame-se atenção para o comportamento do programa Museu, Memória e Cidadania que tem nível de execução sempre acima de 90% e variação positiva de 75,4%, no período, e de 33,5% entre 2007 e 2009. Além de tudo, deve-se lembrar que este programa passará a ser gerido pelo Ibram, autarquia federal com personalidade jurídica de direito público, criado pela Lei nº 11.906/2009 e que ficou vinculada ao MinC.

O nível de execução do PRODEC também é regularmente alto, embora seus recursos tenham diminuído, e o Programa Brasil Patrimônio Cultural teve variação positiva nos períodos apresentados na tabela 5, embora seu nível de execução seja, em três dos quatro anos analisados, inferior a 70%.

O orçamento executado da cultura aumentou em 50,8%, entre 2005 e 2008, enquanto a execução do orçamento global variou positivamente em 30% – descontando dívida pública, encargos financeiros da União, transferências a estados, municípios e Distrito Federal e operações oficiais de crédito. Deve-se apontar também que entre os últimos dois anos esta variação positiva foi de 7,2% para a cultura e de 6,5% para o orçamento global. A participação dos recursos do MinC no orçamento global foi de 0,15%, em 2005 e 0,18%, em 2008. Esse conjunto de informações permite recolocar a questão do orçamento, apontando o significativo esforço político de gasto e o aumento de recursos em termos absolutos, mas também os limites para que esses aumentos signifiquem uma trajetória que garanta, sem esforços adicionais, o atendimento da meta preconizada de 1% dos recursos orçamentários. Ademais, a execução do ministério foi em 2008 de 74%, o que revela dificuldades que decorrem tanto da forma de gestão do orçamento e da política de superávit primário do governo federal, quanto da forma de execução do próprio ministério.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certamente, o MinC atuou com suas inúmeras iniciativas na reconstrução e no fortalecimento de instituições aptas a atuarem a partir do princípio da equidade e no sentido de consolidação de políticas culturais capazes de conduzir processos de desenvolvimento da cultura e da cidadania cultural, com pleno respeito aos direitos culturais.

No entanto, os problemas não são novos, não são novos os desafios a serem enfrentados, nem é desconhecida a magnitude e a intensidade das ações para superá-los. Superar a carência de recursos financeiros e a fragmentação da atuação das instituições culturais é parte do diagnóstico com o qual muitos atores do campo cultural estão de acordo.

Contudo, transformar o diagnóstico em um conjunto de passos concretos implica transformações institucionais maiores do que aquelas realizadas até aqui. É necessário o esforço de repensar e de construir mecanismos de planejamento que superem a fragmentação e sejam capazes de orientar os atores de forma consistente no médio e longo prazos.

Esses passos estão ensaiados nas propostas do plano nacional, do sistema nacional, da vinculação orçamentária, do Vale-Cultura e nas reestruturações do MinC, mas é necessário que se completem e ganhem forma institucional em termos de ótimas capacidades técnicas e políticas, que são qualidades indispensáveis para o redesenho de processos, de fluxos de gestão, de decisão política e de integração de atores de diferentes níveis territoriais.

A tarefa não é simples no contexto do Estado brasileiro exigirá processos longos de pactuação entre os diversos atores e desde que os objetivos sejam claros, factíveis e as ações pressupostas para atingi-los sejam financiáveis nos arranjos disponíveis, pode-se dizer que a atuação do MinC dos últimos anos terá contribuído para tornar a tarefa possível.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). **Caderno de Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Brasília, 2007. Disponível em: <www.cultura.gov.br/pnc>.

_____. Ministério da Cultura (MinC). **Caderno de Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Brasília, 2009. Disponível em: <www.cultura.gov.br/pnc>.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 13, 2006.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 14, 2007.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 15, 2008.

SILVA, F.; ARAÚJO, H.; E MIDLEJ, S. A Constituição e a democracia cultural. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 17, 2009. p. 226-281. v. 2.

CAPÍTULO 7

# TRABALHO E RENDA

## 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo está dividido em quatro seções. Na seção 2, destacam-se o impacto da crise internacional sobre o mercado de trabalho brasileiro bem como a recuperação do nível de emprego após um conjunto de medidas anticíclicas. Na seção 3, apresentam-se os resultados dos programas de trabalho e renda durante 2008 e – em alguns casos – no primeiro semestre de 2009, bem como a análise das condições de financiamento com base no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Ressalta-se aqui que, entre os programas que conformam o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, apenas os programas de garantia de renda (seguro-desemprego e abono salarial) mostraram-se capazes de responder, ainda que de forma limitada, ao contexto de crise econômica; os demais programas continuaram presos nas limitações de recursos e de capacidade de implementação, pouco se avançando em mudanças de estratégia. Por fim, as considerações finais abordam os desdobramentos da crise em termos da formulação de alternativas para a geração de oportunidades de trabalho.

Embora os efeitos da crise só se disseminassem para além dos países capitalistas centrais a partir do segundo semestre, já no início de 2008 se multiplicavam os indícios de problemas de solvência nos mercados financeiros, inicialmente no mercado de derivativos, baseados em financiamentos imobiliários dos Estados Unidos, devido à inadimplência no setor dos mutuários de alto risco (*subprime*). Até setembro, várias grandes instituições financeiras norte-americanas e europeias haviam declarado falência. Nesse ponto, a incerteza criada pelo colapso dessas instituições começou a afetar os setores produtivos, seja pela queda na demanda – devido à desvalorização dos ativos, seja por crescentes dificuldades de acesso ao crédito – por causa da incerteza gerada (IPEA, 2008, p. 5-18).[1] Em julho de 2009, o Fundo Monetário Internacional (FMI) (FMI, 2009) previa retração do produto mundial de 1,4% para este ano – a menor taxa pós Segunda Guerra Mundial –, depois de se verificar crescimento global de 5,2%, em 2007, e 3,4%, em 2008.

Dos diferentes canais de transmissão[2] da crise internacional à economia brasileira, cabe destacar quatro que tiveram impacto direto no mercado de trabalho: forte contração no crédito, deterioração das expectativas de crescimento, diminuição na confiança do consumidor e queda na quantidade exportada

1. Uma cronologia detalhada da crise financeira pode ser encontrada em Ipea (2008).
2. Segue-se aqui a análise contida em Ipea (2008) e Costanzi (2009).

e no seu preço. Os primeiros dois fatores levaram à redução dos investimentos e os dois últimos confirmaram a expectativa de queda na demanda e conduziram à não renovação de estoques. Por outro lado, o Brasil foi relativamente pouco afetado pelo lado financeiro: nem as instituições financeiras tiveram problema de solvência, dadas a pequena profundidade e a alta seletividade do crédito bancário, nem houve crise cambial – apesar da depreciação verificada no último trimestre de 2008, logo a moeda nacional voltou a se valorizar.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Mercado de trabalho: crise internacional e reação no Brasil

Em consequência do impacto da crise internacional, no período compreendido entre janeiro de 2008 e junho de 2009, o mercado de trabalho brasileiro experimentou dois momentos totalmente distintos.[3] Os primeiros três trimestres de 2008 representaram o ápice do ciclo de crescimento do emprego iniciado em 2004: não apenas se elevava o nível de ocupação, como também este crescimento estava alicerçado no assalariamento e na formalização dos empregos e foi acompanhado pela elevação, ainda que pequena, dos salários. A partir de outubro de 2008, o país começou a sentir os efeitos da crise financeira internacional, que se expressou em forte queda da produção (retração do produto interno bruto – PIB de 3,6%) e do emprego no último trimestre – levando rapidamente à onda de demissões que implicou no fechamento de 800 mil postos de trabalho, entre novembro de 2008 e janeiro de 2009.

A primeira resposta se deu via negociação coletiva. Acordos procuraram utilizar mecanismos de flexibilidade existentes, como as férias coletivas, a redução da jornada de trabalho e a suspensão do contrato de trabalho via bolsa de qualificação profissional.[4] Quando não houve negociação – como no caso da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) –, a resistência à demissão em massa acabou se dando pelo recurso à Justiça do Trabalho (JT), que eventualmente reconheceria a necessidade de informação e de negociação previamente à demissão coletiva.[5] Porém, mesmo quando bem-sucedidos, tais acordos seriam insuficientes para garantir a manutenção do nível agregado de emprego e renda, em virtude do pequeno poder de barganha de diferentes categorias de trabalhadores e do fato de excluírem por princípio os trabalhadores da economia informal.

3. Um quadro pormenorizado da evolução dos principais indicadores de mercado de trabalho (nível de ocupação, taxa de desemprego, grau de formalização e rendimentos do trabalho) durante a crise está disponível em Ipea (2009a, 2009b, 2009c).

4. Modalidade do seguro-desemprego que cobre o salário do empregado com contrato suspenso, desde que seja ofertado curso de qualificação profissional.

5. Sobre isso, verificar o Recurso Ordinário em Dissídio Coletivo nº 309/2009 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) – Seção de Dissídios Coletivos.

A magnitude da reversão desses indicadores influenciou a adoção de uma série de medidas anticíclicas por parte do governo, voltadas a evitar quedas subsequentes no nível de atividade econômica. *Grosso modo*, essas medidas abarcaram três frentes:

- expansão da oferta interna de crédito e redução das taxas de juros;
- expansão do gasto público social, especialmente benefícios e manutenção dos investimentos em infraestrutura; e
- estímulo ao consumo via redução de impostos.

O primeiro conjunto de medidas visava enfrentar as restrições de crédito à produção, especialmente para os setores exportadores, assim como ao consumo. Em termos gerais, a taxa de juros básica (SELIC)[6] foi reduzida de 13,75% em janeiro de 2009 para 8,75% em agosto de 2009. Também reduziram-se as exigências de depósito compulsório, abriram-se linhas de crédito novas via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e facilitou-se o acesso a divisas. Embora tenha sido efetivo em evitar a escassez do crédito, o efeito dessas medidas sobre seu custo foi amortecido pelo alto *spread* cobrado pelos bancos.

As demais medidas visavam estimular diretamente a demanda interna, assim como enfrentar as consequências em termos de desemprego e de pobreza. O segundo conjunto abarcou, de um lado, a incorporação de mais 2 milhões de famílias ao Programa Bolsa Família (PBF) e, de outro, a concessão de parcelas extras do seguro-desemprego a setores selecionados.[7] Além disso, o governo manteve o aumento já programado no salário mínimo, cujo valor em fevereiro cresceu cerca de 7% em termos reais. No lado dos investimentos, os projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) continuaram sendo executados, sendo que entre janeiro e abril de 2009 os valores desembolsados superaram em 20% o mesmo período de 2008; e, paralelamente, o governo federal anunciou a expansão dos investimentos em habitação, com a meta de construir 1 milhão de novas moradias[8] – o que pode ser um dinamizador do emprego no setor de construção civil.

Por fim, o terceiro conjunto consistiu na redução de impostos. Destaque-se a redução temporária do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre automóveis, bens de capital e eletrodomésticos da linha branca. Também houve redução em caráter permanente do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), por meio do reajuste da tabela e da criação de novas alíquotas, e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Análise do impacto da redução do IPI sobre os automóveis estimou que, por conta da recuperação das vendas e dos efeitos que isso gera ao longo da cadeia, foram preservados entre 50 e 60 mil empregos (IPEA, 2009d).

6. Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.

7. Mais detalhes na seção 3 deste capítulo.

8. Informações divulgadas no 7º Balanço do PAC. No que se refere ao programa *Minha Casa, Minha Vida*, a Medida Provisória (MP) nº 459, que o regulamentou, foi editada em 25 de março de 2009.

O financiamento desse pacote, que implicou aumento dos gastos e redução das receitas tributárias, mostrou-se factível pela redução do superávit primário. No primeiro semestre de 2009, este correspondeu a apenas 1,3% do PIB, contra 4,4% no mesmo período de 2008 (BRASIL, 2009). Em outras palavras, a enorme poupança gerada pela meta de superávit primário permitiu ao governo evitar medidas que reduzissem ainda mais a demanda interna – como o corte de gastos ou a elevação de impostos.

Seja porque o Brasil foi atingido com menor intensidade pela crise internacional, seja porque as medidas anticíclicas surtiram efeito, os indicadores de emprego e renda reagiram ainda no primeiro semestre de 2009, embora lentamente. A taxa de desemprego não se elevou muito acima da observada para o mesmo período do ano anterior, e já havia indicativos de recuperação tanto do nível de atividade quanto do emprego – o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) registrou criação líquida de 400 mil empregos entre fevereiro e junho. Fundamental para tanto foi o consumo das famílias – que continuou crescendo apesar da queda nos investimentos –, que se mostrou o principal componente de sustentação da demanda interna. Tudo indica que a evolução futura do nível de emprego e dos salários dependerá do dinamismo do mercado interno brasileiro, bem como da capacidade do governo de sustentar as políticas de estímulo à demanda e de proteção social.

### 2.2 Redução da jornada de trabalho

Feitas essas considerações iniciais sobre a dinâmica econômica e seus reflexos sobre o mercado de trabalho, o primeiro fato relevante que merece ser mencionado é a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 231/1995 na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, reduzindo o limite da jornada semanal de trabalho dos empregados – das atuais 44 horas para 40 horas, sem diminuição de salários –, bem como prevendo novas restrições à utilização de horas extraordinárias pelos empregadores – um adicional mínimo não de apenas 50 %, mas de também 75 % do valor da hora normalmente trabalhada.

Essa PEC possui um longo histórico de discussão no Poder Legislativo, existindo outras iniciativas a ela relacionadas – a título de exemplo, as PECs nºs 271/1995 e 393/2001, bem como o Projeto de Lei (PL) nº 4.653/1994.[9] Não obstante, devido ao seu caráter polêmico, abriu-se novamente espaço para seu debate ao longo de 2008 e 2009, com a oitiva não só de parlamentares, mas também de representantes de empregadores e empregados, bem como de membros de universidades e institutos de pesquisa.

9. Recorde-se que as centrais sindicais lançaram, no início de 2008, uma campanha nacional pela redução da jornada de trabalho sem a redução de salário. A Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical (FS) e outras quatro centrais mobilizaram trabalhadores em torno do tema, bem como recolheram assinaturas solicitando que o Congresso Nacional acelerasse o debate sobre a redução – ao final, aproximadamente 1,5 milhão de assinaturas foi recolhido em todo o Brasil.

Como resultado disso, em junho de 2009, a citada Comissão Especial aprovou a nova jornada semanal e o novo adicional por horas extraordinárias. Entretanto, para entrar em vigor, a PEC nº 231/1995 ainda depende de aprovação do plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – com duas votações em cada casa, com o apoio de pelo menos três quintos dos membros de ambas.

Os argumentos utilizados na discussão da PEC diferenciam-se claramente segundo a posição funcional dos atores envolvidos, se mais próximos aos empregadores ou aos empregados. Os argumentos dos empregadores, vocalizados principalmente pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), incluem os seguintes pontos:

1. Da perspectiva estritamente *econômica*, a redução de jornada poderia implicar a destruição de empregos no Brasil – ou, no máximo, a manutenção dos já existentes. Isto porque, sem a diminuição de salários, uma jornada menor resultaria em maior custo para as empresas. E este custo se desdobraria em três possíveis cenários: primeiro, pura e simples redução da produção de bens e serviços; segundo, intensificação do trabalho, com a mesma base técnica; e terceiro, intensificação do trabalho, com a introdução de novas tecnologias. Em qualquer desses cenários, haveria eliminação de empregos – ou sua mera manutenção.

2. De maneira semelhante, o aumento do adicional de horas extraordinárias também poderia resultar na destruição de empregos – ou somente a manutenção dos já existentes. Afinal, esse aumento iria contra a necessidade de flexibilidade de certas empresas, em determinados setores, em certas regiões e em determinados momentos. Para aumentar a produção de bens e serviços em picos sazonais, essas empresas precisariam contar com maior número de horas de trabalho de seus empregados. O exemplo seriam as empresas agrícolas, que teriam um componente sazonal em seu funcionamento. Sem possibilidade de horas extraordinárias, estas não teriam como responder às demandas do mercado, resultando na eliminação de empregos no campo – ou na mera manutenção de seu número.

3. Por si só, a redução da jornada de trabalho implicaria aumento dos custos com o pagamento de salários em cerca de 10% – falando estritamente em termos de salário-hora. Além disso, caso as empresas venham a contratar mais empregados, isto também implicaria aumento dos custos – pois haveria despesas para recrutar e capacitar novos empregados, ampliar espaços e equipamentos de alimentação, transporte, saúde e

assim por diante) (CNI, 2009; PASTORE, 2009a, 2009b).[10] Como já mencionado, o maior custo para as empresas poderia se traduzir em destruição de empregos – ou em sua mera manutenção.

Por outro lado, os argumentos dos empregados, expressos pelas centrais sindicais – CUT, FS, Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Social Democracia Sindical (SDS), Central Autônoma de Trabalhadores (CAT), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), contam com os seguintes pontos:

1. Do ponto de vista estritamente *econômico*, haveria amplo espaço para a redução da jornada de trabalho, dado o acentuado aumento da produtividade de diversos setores econômicos nas décadas de 1990 e 2000. Ademais, o aumento no custo de produção de bens e serviços causado pela redução da jornada de 44 horas para 40 horas semanais seria de menos de 2% – dado o reduzido peso dos salários na composição dos custos de produção internamente ao Brasil e, também, quando se compara o Brasil a outros países (DIEESE, 2004, 2008).[11] Assim, a maioria das empresas do país absorveria sem problemas o impacto da redução da jornada semanal.
2. Se não de direito, pelo menos de fato, a jornada média do trabalhador brasileiro já se encontraria atualmente próxima às 40 horas semanais (IPEA, 2009e).[12] Desse modo, mais uma vez, o impacto econômico da redução seria absorvido sem problemas pela maioria das empresas brasileiras – sem aumento expressivo de custos de produção e sem elevação significativa nos preços de seus bens e serviços.
3. A redução da jornada, associada ao aumento do adicional por horas extraordinárias – de forma a minimizá-las –, poderia se traduzir na criação de aproximadamente 2,8 milhões de novos empregos no Brasil (DIEESE, 2004, 2008).[13] Caso isto venha efetivamente a ocorrer – pois as empresas poderiam compensar parte da necessidade por empregados com um aumento da intensidade do trabalho, com ou sem mudanças tecnológicas –, esses novos empregos resultariam em uma massa salarial consideravelmente ampliada, com impactos positivos sobre o mercado interno e a produção de bens e serviços no país.

10. Sobre isso, verificar o documento de 2009 da CNI e os documentos de José Pastore, consultor da Fipe.
11. A respeito de ambos os pontos, verificar a Nota Técnica nº 66/2008 e a publicação *Reduzir a Jornada de Trabalho é Gerar Empregos do Dieese*.
12. Sobre isso, ver Ipea (2009e).
13. Acerca disso, ver Dieese (2004, 2008).

4. Já do ponto de vista *social* e *econômico*, a redução da jornada se traduziria em melhores condições de trabalho, com destaque para as melhores condições de segurança e de saúde no trabalho – menos doenças e acidentes de trabalho, com impactos positivos para os sistemas de saúde, previdência social e assistência social, bem como para o próprio sistema econômico (OIT, 2007, 2008).[14] Paralelamente, a redução induziria melhores condições de vida em geral, dado o maior tempo livre para os trabalhadores dedicarem à sua capacitação profissional – com os impactos positivos que isto possuiria para o próprio sistema econômico –, assim como para os trabalhadores dedicarem-se à sua família e à sua comunidade.

Em resumo, esses são alguns dos argumentos utilizados por representantes de empregadores e de empregados na discussão da PEC nº 231/1995. De toda maneira, esta proposta ainda depende de aprovação do plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. E pode-se adiantar que essa aprovação não será fácil, dada a atual composição do Poder Legislativo, dominada por vários empresários cumprindo mandato parlamentar.[15]

### 2.3 Regularização do trabalho imigrante no Brasil

Finalmente, outro fato relevante a destacar-se foi a promulgação da Lei nº 11.961/2009, que abriu novas possibilidades de regularização da situação de indivíduos imigrantes no Brasil. As estimativas a respeito do número de imigrantes que se encontram hoje em situação irregular oscilam entre 50 mil indivíduos – conforme a Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça (MJ) e 300 mil indivíduos – de acordo com o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)/Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Esses imigrantes concentram-se especialmente em grandes metrópoles, como a de São Paulo, onde sobrevivem sem direitos de quaisquer espécies. Destaque-se que, até por conta disto, é frequente sua submissão ao trabalho em condições análogas à escravidão. Isto ocorre devido a um conjunto de mecanismos de coação, relacionados à retenção indevida de seus documentos pessoais, à obrigação de pagamento de dívidas ilegalmente constituídas e, também, à ameaça de expulsão do país por conta de sua situação imigratória irregular.

---

14. De acordo com diversos especialistas e ativistas da área de segurança e de saúde laboral, há uma relação direta e proporcional entre a duração da jornada e a ocorrência de doenças e de acidentes de trabalho. As resoluções da III Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador, por exemplo, apontaram para a necessidade de uma redução da jornada, bem como para a necessidade de uma restrição à utilização de horas extraordinárias – inclusive as que se dão por meio dos chamados "bancos de horas". Afinal, isso permitiria reduzir as doenças e os acidentes de trabalho no Brasil – que se encontram em patamares muito superiores aos de outros países –, bem como possibilitaria diminuir os gastos dos sistemas de saúde e previdência social – que também se encontram em patamares muito superiores aos de outros países. A este respeito, ver o documento com as resoluções aprovadas na conferência, disponibilizado na internet pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), assim como OIT (2007, 2008).

15. Conforme informa Diap (2009).

Em boa medida, a Lei nº 11.961/2009 procurou abolir esse trabalho em condições similares à escravidão, ao favorecer a regularização da situação imigratória dos indivíduos. As expectativas de regularização com a nova lei e o novo decreto variam de 40 mil (Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça) a 70 mil (Instituto Migrações e Direitos Humanos/Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) indivíduos. Mesmo que os números pareçam modestos, estes contemplam um esforço importante para a erradicação do trabalho em condições análogas à escravidão nas áreas urbanas do Brasil.

### 2.4 Instituição da Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho

A Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CT-SST) foi instituída em maio de 2008 e se propõe a implementar a Convenção nº 187, da Organização Internacional do Trabalho, para promover a segurança e a saúde no trabalho; revisar e ampliar a proposta da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST); propor o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, por meio da definição de papéis e de mecanismos de interlocução permanentes entre seus componentes; e elaborar o Programa Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho no âmbito das competências do trabalho, da saúde e da previdência social. A CT-SST firmou acordos bilaterais com as áreas de educação, minas e energia e saúde e, em seu âmbito, foram criados o Grupo de Trabalho Setorial – Indústria da Construção Civil (GTS – ICC) e o Grupo de Trabalho Setorial –Transporte Rodoviário de Cargas (GTS –TRC), este com foco especial nas micro e pequenas empresas. Ambos os grupos de trabalho têm plano de ação que privilegia o fortalecimento do diálogo social, o aperfeiçoamento da regulamentação em vigor no setor da indústria da construção (IC) e no setor do transporte rodoviário de cargas (TRC) e a formação específica em SST, além do trabalho de fiscalização e de vigilância sanitária.

A criação da CT-SST pode ser considerada mais uma iniciativa no relacionamento interinstitucional do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Previdência Social (MPS), que detêm a atribuição constitucional de assegurar a segurança e a saúde do trabalhador. Este relacionamento também se faz por meio dos grupos, dos comitês e das comissões tripartites, em que participam os empregadores, os trabalhadores e o governo. Os grupos tripartites são instalados para fins específicos, como a elaboração ou a revisão de norma regulamentadora, e encerrados quando cumprida sua finalidade. As comissões tripartites são nacionais ou regionais e versam sobre temas específicos – ergonomia, benzeno, energia elétrica, Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) etc.

Apesar das iniciativas de deliberação intersetorial, a área de SST se recente da falta de articulação no dia a dia de suas atividades, com prejuízo para o resultado

de seus trabalhos. Evidência disto é a ausência de programação conjunta entre o setor de fiscalização do MTE e o Ministério Público do Trabalho (MPT), com demandas externas que interferem nas possibilidades de fiscalização do MTE, além da dificuldade existente no cruzamento dos bancos de dados administrativos geridos pelas diferentes instituições, o que dificulta ou impede análises e soluções com ações de colaboração intersetorial.

## 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Na edição nº 16 deste periódico, argumentou-se que, em 2007, as dificuldades para o financiamento dos programas de emprego e de crédito via Fundo de Amparo ao Trabalhador se acentuaram. A combinação de processos apontada para explicar isso envolvia principalmente um crescimento das despesas – mais acentuado no caso do seguro-desemprego – superior ao aumento das receitas. Este processo dificultou o financiamento de outros programas como os de Geração de Emprego e Renda, Qualificação Profissional e de Intermediação de Mão de Obra. Além disso, apontou-se um agravante no quadro descrito: um aumento na participação das receitas financeiras do FAT no financiamento dos programas, o que é preocupante, haja vista o atual quadro de queda da taxa básica de juros. Neste número, serão analisados os dados finais do FAT para 2008 e as informações disponíveis até o momento para 2009.

No ano de 2008, observou-se uma interrupção na tendência de crescimento real do déficit primário do FAT, que vinha ocorrendo desde 2004. O déficit primário do FAT caiu de cerca de R$ 8,5 bilhões para cerca de R$ 5,8 bilhões. A explicação para isso foi o aumento real de 16% da arrecadação do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) repassada ao FAT, com a desaceleração do crescimento das despesas, que aumentaram mais de 10% em 2007 e apenas 3% em 2008.[16] A queda no crescimento das despesas é quase que totalmente explicado pela forte desaceleração do crescimento dos gastos com seguro e abono. Os resultados anteriormente descritos estão, com certeza, relacionados ao forte crescimento econômico verificado no Brasil até outubro de 2008.

O que aconteceu em 2008 também representou um contraexemplo ao raciocínio que vinha sendo exposto em edições anteriores deste periódico. Na edição nº 16, por exemplo, constatou-se que o comportamento dos gastos com o seguro-desemprego vinha tendo um comportamento pró-cíclico com o aumento das contratações de trabalhadores formais, já que um maior número de trabalhadores

16. Sobre a melhoria da situação financeira do FAT em 2008, fomos alertados pela equipe da Coordenadoria-Geral dos Recursos do FAT (CGFAT)/MTE que o aumento das receitas do exercício ocorreu, em parte, em função de o Tesouro Nacional ter repassado ao fundo R$ 1,6 bilhão em janeiro de 2008, relativo à parte da receita da arrecadação do PIS/PASEP que deixou de repassar em dezembro de 2007, o que contribuiu para alteração da trajetória da curva de receitas.

com carteira assinada, mantido o alto nível de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, refletia-se no aumento do número de demandantes do seguro. Em 2008, apesar do crescimento altamente significativo do emprego formal, o crescimento dos gastos com o seguro foi relativamente baixo – o que sugere que a relação entre a variação do gasto e o ciclo econômico não é tão forte como se supunha. Uma parte da explicação para o comportamento dos gastos com o seguro-desemprego, e também do abono, pode estar na desaceleração do crescimento real do salário mínimo, que determina o valor dos benefícios pagos a título de seguro-desemprego, o valor pago como abono e a quantidade de trabalhadores com direito a este último. As taxas de crescimento real do salário mínimo em 2006, 2007 e 2008 foram, respectivamente, de 13,7%, 5% e 3,8%.

De qualquer forma, nesse contexto menos restritivo, abriu-se espaço para a elevação do orçamento de outros programas que não apenas o seguro-desemprego e o abono salarial. De acordo com a tabela 1, por exemplo, os valores liquidados do programa Qualificação Social e Profissional aumentaram em mais de 60%, em 2008, em relação a 2007. Contudo, o mesmo não pode ser dito sobre a ação Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra, cujo montante liquidado pouco se alterou.[17]

Porém, para 2009, os dados até agora levam a crer que haverá uma volta ao padrão observado no período 2004-2007. Comparando os dados nominais de 2008 e 2009, tem-se, para o período de janeiro a julho de 2009, uma queda de 13,3% nas receitas do FAT, acompanhada por elevações de 39,7% nos gastos com o seguro-desemprego e de 37,6% nos gastos com o abono. Dado que o pagamento dos benefícios constitucionais (seguro-desemprego e abono salarial) é a finalidade primeira do FAT, podem ficar comprometidas as receitas que seriam direcionadas aos demais programas que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tais como intermediação de mão de obra, qualificação profissional e programas de geração de emprego e renda.

Uma vez que a receita primária do fundo, praticamente toda advinda da arrecadação do PIS/PASEP, não tem crescido no mesmo ritmo das despesas, continua a se fazer necessário recorrer às receitas oriundas das aplicações financeiras do FAT para custear despesas correntes e obter créditos.[18] Porém, este padrão de financiamento está com sua manutenção cada vez mais difícil, dado o atual contexto de queda acentuada da taxa básica de juros. Uma vez que esta é acompanhada pela queda da taxa de juros de longo prazo (TJLP), o principal indexador dos retornos financeiros do FAT, coloca-se cada vez com mais força a questão sobre o modelo de financiamento do fundo.

---

17. É verdade que o nível de execução do Programa de Qualificação Social e Profissional caiu expressivamente, mas isso é consequência de que uma rápida elevação do orçamento – obtida após pressão do CODEFAT –, que aumentou os recursos autorizados em 370% de 2007 para 2008, foi seguida de grandes dificuldades de fechar convênios com as entidades executoras – ver seção 3.2.

18. Para uma explicação mais detalhada da dinâmica geral do FAT e discriminação de suas receitas, ver Cardoso Jr. e Gonzalez (2007).

TABELA 1
**Volume e nível de execução orçamentária do MTE segundo programas e ações selecionados do PPA (2007-2008)[1]**

| Programas e ações selecionados – PPA 2003-2007 e PPA 2008-2011[(2)] | 2007 | | 2008 | |
|---|---|---|---|---|
| | Liquidado | Nível de Execução em (%) | Liquidado | Nível de Execução em (%) |
| Ministério do Trabalho e Emprego – **Total** | **30.823.892.181** | **84,86** | **35.360.265.185** | **86,5** |
| Erradicação do Trabalho Infantil | 1.477.410 | 85,93 | 1.286.669 | 46,92 |
| Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda | 17.893.908.282 | 99,84 | 20.532.242.927 | 97,91 |
| Pagamento do Benefício Abono Salarial | 5.096.312.480 | 100 | 5.975.342.257 | 96,52 |
| Pagamento do Seguro-Desemprego | 12.353.032.198 | 100 | 14.152.621.734 | 98,61 |
| Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico | 12.588.840 | 93,05 | 15.131.410 | 96,6 |
| Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra | 92.666.084 | 93,77 | 101.317.876 | 94,34 |
| Recursos Pesqueiros Sustentáveis | 484.409.066 | 88,74 | 540.372.148 | 89,74 |
| Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal | 484.409.066 | 88,74 | 540.372.148 | 89,74 |
| Qualificação Social e Profissional | 86.156.817 | 71,43 | 140.341.414 | 31,53 |
| Rede de Proteção ao Trabalho | 19.391.641 | 76,36 | 20.250.173 | 71,62 |
| Erradicação do Trabalho Escravo | 9.383.025 | 87,04 | 10.990.161 | 78,92 |
| Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo | 5.045.040 | 100 | 6.153.605 | 80,21 |
| Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo | 3.964.323 | 76,52 | 4.424.129 | 79 |
| Assistência Emergencial a Trabalhadores Vítimas de Trabalho Escravo | 119.662 | 39,89 | 58.427 | 19,48 |
| Economia Solidária em Desenvolvimento | 31.963.497 | 94,13 | 21.399.584 | 51,61 |
| Segurança e Saúde no Trabalho | 43.640.315 | 96 | 52.908.596 | 95,24 |
| Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho | 2.073.490 | 98,26 | 2.452.798 | 76,65 |
| Primeiro Emprego | 99.516.671 | 83,06 | | |
| Estímulo Financeiro ao Empregador para Geração do Primeiro Emprego Destinado a Jovens | 2.735.550 | 28,95 | | |
| Concessão de Auxílio-Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego Atendidos pelas Linhas da Ação de Qualificação | 19.858.319 | 68,95 | | |
| Qualificação de Jovens com vistas à Inserção no Mundo do Trabalho | 76.294.078 | 95,49 | | |
| ProJovem | | | 184.055.147 | 49,16 |
| Concessão de Auxílio-Financeiro | | | 61.899.600 | 52,52 |
| Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – ProJovem Urbano e Campo | | | 120.212.559 | 55,48 |
| Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo | | | 1.802.430 | 7,52 |

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira da União – Câmara dos Deputados.

Notas: [1] A tabela 1 não pode ser vista como uma descrição de todos os gastos do Ministério do Trabalho e Emprego, já que inclui apenas alguns dos programas mais importantes do ministério e, dentro deles, apenas algumas ações consideradas mais relevantes.

[2] Deve-se deixar claro que existem mudanças nos nomes e nas características das ações entre os PPAs 2003-2007 e 2008-2011.

O significado desse movimento geral é que a principal fonte de financiamento das políticas de emprego está se tornando insuficiente, e o uso das receitas financeiras do FAT para financiar os próprios benefícios constitucionais do *Seguro-Desemprego* e do *Abono Salarial* está impondo um limite à expansão das demais políticas de emprego e de renda do MTE. É preciso lembrar que a intenção à época da criação do FAT era que a arrecadação do PIS/PASEP financiaria não apenas o seguro-desemprego e o abono salarial – suas principais prioridades –, mas também deveria ser suficiente para financiar os programas de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional. Ao mesmo tempo, também se esperava que os depósitos especiais e seus retornos fossem suficientes para financiar os programas de geração de emprego e de renda. Assim, tal como alertado na edição nº 14 deste periódico, o ajuste "por dentro" do gasto do MTE, cortadas despesas de outros programas do ministério para poder lidar com o crescimento das despesas obrigatórias definidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), corre o sério risco de desmontar alguns programas atualmente existentes caso o problema do financiamento não seja equacionado.

### 3.1 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

A crise mundial que eclodiu nos últimos meses de 2008 teve repercussões inegáveis no mercado de trabalho formal brasileiro. Os dados do CAGED para o período de janeiro a julho de 2009 mostram um aumento do total de desligamentos do setor formal, em relação ao mesmo período do ano passado, de 5,2% para o Brasil.[19] Isto, em conjunto ao aumento de mais de 13% no número de demitidos sem justa causa nesse período, cria um aumento de demanda pelo seguro-desemprego.

O número de segurados já estava se elevando no período anterior à crise, seguindo a expansão do emprego formal, em ambiente de alta taxa de rotatividade, fenômeno ressaltado nos últimos números deste periódico. Assim, dada a grande expansão do emprego formal em 2008, já era esperado um provável aumento do número de segurados em 2009, o que deve ser reforçado pelo aumento do número de demissões sem justa causa mencionado no parágrafo anterior. Segundo os dados do Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego (SAEG), o número de segurados total para o período de janeiro a julho de 2009 foi 16,5% superior ao do mesmo período do ano passado. O aumento do salário mínimo em 2009 de 12% – um percentual superior ao observado em 2008, que foi de 9% – deu um impulso adicional ao aumento dos gastos com o seguro.

Além do aumento no número de segurados, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), como normalmente faz em momentos de crise do mercado de trabalho, estendeu excepcionalmente o período de recebimento

19. Se comparássemos os períodos de janeiro a maio dos anos mencionados, o aumento teria sido ainda maior, de 7,2%. Isso mostra que o fenômeno de aumento do número de demitidos do setor formal já está arrefecendo.

do seguro. No primeiro momento, a Resolução nº 592/2009, criou critérios para a escolha dos setores cujos trabalhadores demitidos poderiam ser beneficiados por aumentos transitórios no número de parcelas recebidas. Com base nesses critérios, a Resolução nº 595 beneficiou trabalhadores demitidos em dezembro de 2008, em determinados setores nas unidades da federação (UFs), com a prorrogação do recebimento do seguro por mais dois meses. A Resolução nº 606/2009, por sua vez, estendeu a prorrogação determinada pela Resolução nº 595/2009 para demitidos em mais setores. Por fim, a Resolução nº 607 estendeu por dois meses o recebimento do seguro para os trabalhadores demitidos no mês de janeiro de 2009, em determinados setores[20] e UFs. Nesse sentido, a pressão sobre os gastos com o seguro-desemprego em 2009 aumentará não apenas em decorrência do crescimento do número de segurados, mas também em função da elevação do número de parcelas oferecidas aos trabalhadores desligados no contexto da crise.

Em momentos de dificuldade do mercado de trabalho brasileiro, costuma-se colocar a discussão sobre o formato do programa do seguro-desemprego e sua adequação ou não para os momentos de dificuldade do mercado de trabalho brasileiro.[21] Talvez o ponto de discussão sobre o seguro que tenha mais destaque seja a questão do número de parcelas mensais. Atualmente, o número de parcelas do seguro varia de três a cinco, podendo ser aumentado em até dois meses pelo CODEFAT. Contudo, estimativas feitas para as seis regiões metropolitanas (RMs) mais importantes do país[22] mostram que pelo menos 40% dos trabalhadores estão desempregados há mais de seis meses, com resultados variando entre as cidades estudadas. Isto demonstra que o reduzido número de parcelas deixa de fora uma proporção significativa de trabalhadores cujo tempo de desemprego é maior e que as extensões temporárias da duração do benefício não mudaram esse panorama.

Conforme apresentado na subseção anterior, as despesas com o abono salarial aumentaram em 2008, mas o ritmo de crescimento arrefeceu significativamente quando comparado aos anos anteriores. Enquanto em 2006 e 2007 esse crescimento foi de 40% e 22%, respectivamente, em 2008 o incremento no gasto com o abono foi de apenas 4%. Dois fatores podem explicar a desaceleração verificada: de um lado, o número de trabalhadores que acessou o benefício cresceu, também, a taxas inferiores – em 2006, 2007 e 2008, o incremento no número de benefícios pagos foi de 15%, 25% e 7%, respectivamente; de outro, o aumento real do salário mínimo em 2008 também foi menor que o ocorrido nos dois anos anteriores (13,7%, 5% e 3,8%, em 2006, 2007 e 2008,

20. Foram beneficiados setores diferentes em cada unidade da federação. Para o Brasil como um todo, os setores que concentraram a maior parte dos beneficiários foram alguns subsetores da indústria de transformação –destacando-se o metalúrgico, o mecânico, o de material de transporte, o químico, o têxtil e o de alimentos e bebidas –, o comércio varejista e a agricultura.

21. O argumento que será desenvolvido neste estudo seguirá aquele apresentado em Amorim e Gonzalez (2009).

22. As RMs estudadas são Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Recife e Salvador.

respectivamente). Nesse contexto, conforme já mencionado, o problema do financiamento das políticas públicas de emprego, trabalho e renda em 2008 foi levemente arrefecido, mas, dado que nenhuma transformação estrutural no modelo de financiamento foi levada a cabo, esse foi apenas um resultado conjuntural, que provavelmente não será repetido em 2009, haja vista os efeitos da crise sobre o mercado de trabalho.

### 3.2 Programas que ofertam serviços: intermediação de mão de obra e qualificação profissional

As informações referentes à política de orientação profissional e intermediação de mão de obra apontam que foi reforçada, em 2008, a recente tendência de crescimento do número de trabalhadores inscritos no Sistema Nacional de Emprego (Sine), de vagas captadas junto a empregadores em busca de mão de obra e de trabalhadores colocados no mercado de trabalho. Nota-se que, em comparação a 2007, o número de inscritos aumentou 10,30%; de vagas, 22,60%; e de colocados, 8,88% (tabela 2).

Tais dados parecem sugerir que a política de orientação profissional e intermediação da mão de obra ampliou sua cobertura e/ou melhorou seu desempenho. De fato, a rede de atendimento do Sine foi expandida em 2008, tendo alcançado 1.260 unidades em todo o país. As despesas reais com esta política, conforme observado na tabela 1, sofreram uma leve elevação. Entretanto, não são apenas esses os motivos pelos incrementos verificados nos resultados de 2008. Na verdade, a melhoria dos indicadores parece estar muito mais associada à conjuntura do mercado de trabalho, que até setembro desse ano era bastante favorável.

A análise de alguns indicadores de desempenho dessa política nos oferece indícios nessa direção. Observa-se na tabela 2 que as taxas de efetividade, aderência e admissão caíram no último ano, sugerindo que, ainda que esteja ocorrendo alguma expansão ou melhoria do sistema, este não tem conseguido acompanhar o ritmo de crescimento do mercado de trabalho. A queda na taxa de efetividade, por exemplo, sinaliza que a capacidade do sistema (re)inserir os trabalhadores inscritos no Sine reduziu em 2008. Ou seja, a probabilidade de um trabalhador em busca de emprego ser colocado pelo sistema diminuiu. As sistemáticas reduções na taxa de aderência, que desde 2003 já acumulam uma perda de quase 12 pontos percentuais, por sua vez, indicam que embora o número de vagas disponibilizadas pelas empresas esteja crescendo rapidamente, o sistema de intermediação tem enfrentado dificuldades crescentes para aproveitá-las. Por fim, a trajetória de queda na taxa de admissão expressa que o papel que o Sine exerce na (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho é cada vez mais marginal em relação ao total de trabalhadores admitidos pelas empresas.

TABELA 2
**Evolução da intermediação de mão de obra – Brasil (2000-2008)**
(Em %)

| Ano | Inscritos | | Vagas | | Colocados | | Taxa de efetividade[1] | Taxa de aderência[2] | Taxa de admissão[3] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Número | Variação | Número | Variação | Número | Variação | | | |
| 2000 | 4.805.433 | 27,70 | 1.281.220 | 22,70 | 581.618 | 37,70 | 12,10 | 45,40 | 6,00 |
| 2001 | 4.687.001 | -2,50 | 1.435.173 | 12,00 | 742.880 | 27,70 | 15,80 | 51,80 | 7,20 |
| 2002 | 5.118.563 | 9,20 | 1.648.542 | 14,90 | 869.585 | 17,10 | 17,00 | 52,70 | 8,90 |
| 2003 | 5.444.219 | 6,40 | 1.560.767 | -5,30 | 844.693 | -2,90 | 15,50 | 54,10 | 8,60 |
| 2004 | 4.872.769 | -10,50 | 1.670.751 | 7,00 | 886.483 | 4,90 | 18,20 | 53,10 | 7,80 |
| 2005 | 4.977.550 | 2,20 | 1.718.736 | 2,90 | 893.728 | 0,80 | 18,00 | 52,00 | 7,30 |
| 2006 | 5.148.720 | 3,40 | 1.772.282 | 3,10 | 878.394 | -1,70 | 17,10 | 49,60 | 6,80 |
| 2007 | 5.428.622 | 5,44 | 2.060.917 | 16,40 | 980.997 | 11,70 | 18,07 | 47,60 | 6,84 |
| 2008 | 5.987.808 | 10,30 | 2.526.628 | 22,60 | 1.068.140 | 8,88 | 17,84 | 42,28 | 6,41 |

Fonte: MTE.
Notas: [1] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos.
[2] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas.
[3] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o CAGED.

Em outras palavras, se, por um lado, o dinamismo do mercado de trabalho até setembro de 2008 implicou uma elevação no número de inscritos, de vagas captadas e de colocados pelo Sine, por outro, este revela a incapacidade do sistema ser responsivo à conjuntura do mercado de trabalho. Informações preliminares de janeiro a junho de 2009 indicam que, frente à situação oposta – de desaquecimento do mercado de trabalho –, a capacidade do sistema captar vagas junto às empresas e (re)inserir trabalhadores caiu significativamente, reafirmando o caráter passivo da atuação do Sine no país.

Sobre o programa Qualificação Social e Profissional, nota-se que, em 2008, o orçamento autorizado foi significativamente maior do que o verificado em anos anteriores, atingindo R$ 402 milhões. Do total de recursos previstos, contudo, apenas 32% foram liquidados – valor ainda assim 63% superior ao montante liquidado em 2007. A despeito desse incremento no total de recursos direcionados à política de qualificação, os resultados apresentados na tabela 3 parecem desfavoráveis: em 2008, o número de educandos inscritos e concluintes reduziu-se a 37% e 40%, respectivamente, quando comparado aos resultados obtidos em 2007.

TABELA 3
**Evolução da qualificação social e profissional (2003-2008)**

| Ano | Tipo | Educandos inscritos | Educandos concluintes | Carga horária média – concluintes | Custo educando/hora – concluintes (R$) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2003 | PlanTeQ | 144.557 | 139.433 | 110,88 | 2,35 |
| 2004 | PlanTeQ | 155.280 | 147.479 | 176,71 | 2,47 |
| 2005 | PlanTeQ | 124.518 | 117.430 | 181,00 | 2,62 |
| | PlanSeQ | 4.833 | 4.625 | | |
| | **Total** | **129.351** | **122.055** | | |
| 2006 | PlanTeQ | 119.332 | 112.716 | 127,23 | 2,54 |
| | PlanSeQ | 16.672 | 15.798 | | |
| | **Total** | **136.004** | **128.514** | | |
| 2007[1] | PlanTeQ | 124.282 | 113.948 | 195,72 | 2,68 |
| | PlanSeQ | 5.300 | 4.664 | | |
| | **Total** | **129.582** | **118.612** | | |
| 2008[2] | PlanTeQ | 38.486 | 33.745 | 198,57 | 3,39 |
| | PlanSeQ | 42.691 | 37.568 | | |
| | **Total** | **81.177** | **71.313** | | |

Fonte: Base de Gestão da Qualificação do MTE – 11 de setembro de 2009.
[1] Dados parciais. Alguns convênios ainda se encontram vigentes em setembro de 2009.
[2] Dados parciais. A vigência dos convênios firmados em 2008 é até dezembro de 2009. Os dados parciais compreendem uma meta de 268 mil, sendo 53 mil de PlanTeQs e 215 mil de PlanSeQs.

O baixo nível de execução física e financeira sugere problemas na gestão do programa. Na verdade, em 2008, só foram executados convênios firmados em 2007, pois os convênios para a execução de planos territoriais de qualificação (PlanTeQs) e de planos setoriais de qualificação (PlanSeQs) com o orçamento de 2008 foram firmados apenas em dezembro.[23] Nesse contexto, este vem sendo executado em 2009 e os convênios de 2009 ainda estão em processo de conveniamento – caso dos PlanTeQs – e em processo de realização de audiências públicas para elaboração de novos projetos – caso dos PlanSeQs.

A meta para os convênios firmados em 2008 é qualificar 268 mil trabalhadores – valor bastante superior ao verificado em anos anteriores (tabela 3) – sendo 53 mil por meio dos PlanTeQs e 215 mil por meio dos PlanSeQs. Entre os PlanSeQs, destaca-se o PlanSeQ Bolsa Família, que visa qualificar 91.845 beneficiários do Programa Bolsa Família, integrando ações de qualificação e inserção profissional no setor da construção civil –articulado com as obras do PAC – e no setor de turismo – articulado com o Ministério do Turismo (MTur).

23. Os PlanTeQs são elaborados e executados por governos estaduais e municipais com repasse de recursos federais. Já os PlanSeQs respondem a demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, cujo atendimento não tenha sido planejado pelos estados e municípios. A respeito da introdução dos PlanSeQs, ver edição nº 13 deste periódico.

Do ponto de vista estratégico, destaca-se que desde os convênios firmados em 2007 – em grande parte executados em 2008 –, fica nítido que o programa de Qualificação Social e Profissional tem privilegiado a alocação de recursos nos PlanSeQs, e não mais nos PlanTeQs, como tradicionalmente vinha ocorrendo. Considerando que a soma de recursos destinada à qualificação social e profissional no país é claramente insuficiente para atender a demanda potencial – quase 6 milhões de trabalhadores inscritos no Sine anualmente – tal mudança no foco do programa pode ser considerada positiva. A probabilidade dos escassos recursos serem potencializados e surtirem mais efeitos nos PlanSeQs é maior, uma vez que neles a qualificação é direcionada a um público específico e articulada a outras políticas públicas, tal como o Bolsa Família e o PAC. Por outro lado, a mudança evidencia a incapacidade da política promover a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação.

Ainda sobre os convênios firmados em 2008 – que estão sendo executados ao longo de 2009 –, é importante registrar que a Resolução do CODEFAT nº 577/2008 alterou o custo – aluno/hora, repercutindo no aumento do custo – aluno/médio, que passou de R$ 550,00 para R$ 790,00. A elevação do custo – aluno/hora pode ser considerada uma condição necessária –porém não suficiente – para aprimorar a qualidade da formação, já que o patamar atual é bastante baixo. Portanto, a expectativa é que, em 2009, ocorra um aumento substancial do número de beneficiários, associado a incrementos da carga horária e/ou da qualidade dos cursos oferecidos.

### 3.3 Programas de geração de trabalho e renda: Proger, PNMPO e Ecosol

#### 3.3.1 Programas de crédito

O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) opera por meio de linhas de crédito, cujos recursos advêm de disponibilidades financeiras do FAT. Estas devem ser aplicadas em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais após aprovação do CODEFAT, e são limitadas ao montante de recursos que excede a reserva mínima de liquidez (RML).[24] Conforme se observa na tabela 4, a RML cresceu a partir de 2002 taxas significativamente altas, acompanhando o crescimento exponencial dos gastos com os benefícios constitucionais. Desde o início de 2000 até 2006, elevou-se também consideravelmente os recursos alocados em depósitos especiais, o que permitiu uma expansão expressiva do volume de operações e do valor total dos empréstimos realizados no âmbito do Proger nesse período.

24. A RML destina-se a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial – Lei nº 8.352/1991. O montante da reserva mínima de liquidez é determinado, essencialmente, pelos gastos com os benefícios constitucionais, pois não pode ser inferior ao maior entre os seguintes valores: *i*) a soma dos valores pagos em benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores e de cinquenta por cento dos valores pagos em benefícios do abono salarial nos doze meses anteriores; e *ii*) a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições de PIS/PASEP e o montante global dos pagamentos efetuados para atender as despesas com o Programa do seguro-desemprego, com o abono salarial e com o financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES.

Claramente, a trajetória ascendente dessas duas variáveis não era sustentável. Se a fonte de recursos dos depósitos especiais é parte do excedente da RML, e este vinha sendo comprimido por uma elevação da própria reserva, era previsível que novos aportes de recursos ao Proger não conseguiriam manter os níveis que vinham atingindo. Conforme destacado em *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 16, esta esperada inflexão na evolução do volume de recursos alocados em depósitos especiais ocorreu em 2007, tendo sido reafirmada em 2008, quando as novas alocações totalizaram apenas R$ 6.086 milhões.

TABELA 4
**Evolução dos depósitos especiais, do saldo extramercado e das reservas mínimas de liquidez do FAT – Brasil (2000-2008)**
(Em R$ milhões)

| Ano | Depósitos especiais | | Saldo extramercado (31/dez.) | RML (31/dez.) | Excedente à RML (31/dez.) |
|---|---|---|---|---|---|
| | Saldo (31/dez.) | Alocações | | | |
| 2000 | 15.782 | 2.131 | 6.673 | 2.812 | 3.861 |
| 2001 | 15.192 | 2.232 | 8.885 | 3.645 | 5.240 |
| 2002 | 19.972 | 5.481 | 8.707 | 2.567 | 6.140 |
| 2003 | 22.083 | 5.673 | 13.830 | 4.957 | 8.873 |
| 2004 | 27.350 | 6.902 | 15.541 | 5.006 | 10.535 |
| 2005 | 37.692 | 13.920 | 11.621 | 6.822 | 4.799 |
| 2006 | 48.482 | 16.202 | 8.157 | 7.552 | 605 |
| 2007 | 49.242 | 9.533 | 9.975 | 9.489 | 486 |
| 2008 | 45.680 | 6.086 | 17.454 | 9.697 | 7.757 |

Fonte: Coordenação-Geral de Recursos do FAT/MTE.

Os impactos sobre a evolução do Proger têm sido nítidos. A tabela 5 apresenta o volume e o valor das operações realizadas no âmbito do Proger segundo linhas de crédito. Nota-se que o número de operações de crédito em 2008 caiu 16% em relação ao verificado em 2007, e o valor total dessas operações sofreu uma queda de 19%. Em relação ao orçamento do MTE, o total de recursos aplicados nas linhas do Proger em 2008 não alcançou 50%, ao passo que, em 2007, atingiu 66% e, em 2006, 87%, evidenciando, portanto, uma acelerada trajetória de queda.

TABELA 5
**Evolução da utilização de recursos do FAT em programas de geração de emprego e renda – Brasil (2007-2008)**

| Programas | 2007 | | 2008 | | Variação | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Quantidade de operações | Valor (R$) | Quantidade de operações | Valor (R$) | Quantidade de operações (%) | Valor (R$/%) |
| Proger Urbano | 1.784.846 | 6.754.693.023 | 1.657.934 | 6.714.962.038 | -7,11 | -0,59 |
| FAT-Empreendedor Popular | 5.687 | 25.936.655 | 7.324 | 31.722.048 | 28,78 | 22,31 |
| Proger Turismo | 2.290 | 104.650.190 | 2.439 | 131.603.837 | 6,51 | 25,76 |

(Continua)

(Continuação)

| Programas | 2007 | | 2008 | | Variação | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Quantidade de operações | Valor (R$) | Quantidade de operações | Valor (R$) | Quantidade de operações (%) | Valor (R$/%) |
| Proger Exportação | 232 | 30.021.607 | 136 | 5.619.717 | -41,38 | -81,28 |
| Jovem Empreendedor | 63 | 922.763 | 4 | 57.891 | -93,65 | -93,73 |
| Proger Rural | 997 | 27.980.433 | 26 | 862.423 | -97,39 | -96,92 |
| PRONAF | 169.811 | 1.637.801.739 | 73.244 | 1.142.496.418 | -56,87 | -30,24 |
| Proemprego | 1.204 | 378.164.969 | 317 | 196.639.000 | -73,67 | -48,00 |
| FAT-Habitação | – | – | – | – | – | – |
| FAT-Material de Construção | 89.317 | 222.551.477 | 40 | 2.492.519 | -99,96 | -98,88 |
| FAT-Fomentar | 13.692 | 3.326.829.718 | 14.695 | 3.491.887.000 | 7,33 | 4,96 |
| FAT-Integrar | – | – | – | – | – | – |
| FAT Giro Rural | 3.946 | 716.344.391 | – | – | -100,00 | -100,00 |
| FAT Giro Setorial | 7.077 | 1.063.264.128 | 3 | 169.000 | -99,96 | -99,98 |
| FAT Giro Coop. Agropecuário | 11 | 6.550.000 | 2 | 820.000 | -81,82 | -87,48 |
| FAT Inclusão Digital | 1.866 | 2.074.854 | 6 | 7.068 | -99,68 | -99,66 |
| IE Econômica | 947 | 4.023.704.590 | 43 | 2.646.216.000 | -95,46 | -34,23 |
| IE Insumos Básicos | 203 | 510.940.957 | 39 | 386.133.000 | -80,79 | -24,43 |
| FAT-Exportar[1] | 123 | 1.430.222.876 | 91 | 1.764.402.000 | -26,02 | 23,37 |
| FINEP | 55 | 232.911.940 | 37 | 187.249.331 | -32,73 | -19,61 |
| **Total** | **2.082.367** | **20.495.566.311** | **1.756.380** | **16.703.339.290** | **-15,65** | **-18,50** |
| **Valor total/ orçamento MTE (%)** | **–** | **66,49** | **–** | **47,24** | **–** | **–** |

Fonte: CPROGER/CGER/DES/SPPE/MTE.
Elaboração dos autores.
Obs.: [1] Não inclui os programas financiados com os depósitos constitucionais no BNDES.
Dados preliminares. Posição em 1º de setembro de 2009.

As retrações, entretanto, não foram indiscriminadas. Note-se que as linhas *Proger Urbano*, *FAT – Empreendedor Popular* e *Proger Turismo*, justamente aquelas cujos valores médios dos contratos são mais baixos, sofreram as menores quedas ou até mesmo elevaram o número de operações e de valores negociados. Isso porque as novas alocações de recursos no programa ao longo de 2008 privilegiaram as linhas de investimento para os micro e pequenos empreendedores urbanos e rurais, a despeito das operações em infraestrutura, destinadas prioritariamente a médias e grandes empresas.

Em outras palavras, as atuais restrições de recursos para as alocações em depósitos especiais colocaram em primeiro plano a necessidade de se racionalizar os programas de geração de emprego e renda, reduzindo a pulverização de recursos entre linhas de crédito de impactos duvidosos sobre a geração de trabalho e abrindo uma oportunidade de retomada do objetivo primeiro do Proger: conceder empréstimos a pequenos empreendedores formais e informais com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro tradicional. Vale ressaltar, contudo, que uma efetiva democratização do acesso ao crédito no país não depende apenas de um redirecionamento de recursos para determinadas linhas, mas também de uma discussão mais ampla sobre a arquitetura institucional do Programa – ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 16.

Instituído em 2004, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) continua apresentando trajetória de crescimento. O volume de operações de microcrédito em 2008 foi de 1.274 mil, o que significou um incremento de 32% em relação a 2007. O total de recursos liberados foi da ordem de R$ 1,8 bilhão, cabendo ressaltar que grande parte desse valor (cerca de 65%) refere-se à atuação do Programa de Microcrédito Produtivo (CrediAmigo) – vinculado ao Banco do Nordeste (BNB).

TABELA 6
**Evolução do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – Brasil (2005-2008)**

| Ano | Quantidade de operações concedidas de microcrédito | Crescimento no ano (%) | Valor concedido (R$ milhões) | Crescimento no ano (%) |
|---|---|---|---|---|
| 2005 | 632.106 | – | 602,34 | – |
| 2006 | 828.847 | 31 | 831,82 | 38 |
| 2007 | 962.942 | 16 | 1.100,38 | 32 |
| 2008 | 1.274.296 | 32 | 1.807,07 | 64 |
| **Total** | **3.698.191** | | **4.341,60** | |

Fonte: Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do MTE.

Além de muito concentrado em única instituição, ressalta-se que o volume de recursos emprestado ainda está bastante abaixo do potencial existente, uma vez que os agentes financeiros podem usar para financiamento desse programa os recursos da exigibilidade bancária, que, caso não sejam aplicados, são recolhidos pelo Banco Central do Brasil (Bacen) sem qualquer remuneração. Para se ter uma ideia desse potencial, a exigibilidade bancária em dezembro de 2008 era de R$ 2,91 bilhões. Parece, portanto, que o programa ainda não conseguiu criar incentivos suficientes para que as operações de microcrédito tornem-se atrativas aos interesses privados dos bancos e difundam-se conforme é socialmente desejável.

### 3.3.2 Economia solidária

Desde 2003, quando da sua criação, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do MTE, vem buscando desenvolver uma estratégia de consolidação do setor em articulação com os movimentos sociais reunidos no Fórum Brasileiro de Economia Solidária centrada em três grandes frentes de ação: difusão da proposta e da qualificação em economia solidária, apoio à criação e ao fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e revisão do marco legal.

Esse amplo leque de desafios não encontra, contudo, correspondência nos recursos com que a Senaes conta para enfrentá-los, sejam financeiros ou humanos. Como indicador sintético das restrições hoje enfrentadas pelo principal órgão de execução das políticas para o setor, pode ser apontado o volume dos recursos orçados nos exercício de 2008:[25] uma dotação inicial da ordem de R$ 49 milhões, reduzida a R$ 41,5 milhões autorizados, sendo efetivamente liquidados R$ 21,4 milhões (51,6%).

Embora a Senaes venha conseguindo, por meio de diversas parcerias, executar ações fundamentais da estratégia definida, parece claro que – ao manter-se a desproporção entre o conjunto das tarefas colocadas e os recursos para tanto disponibilizados – os avanços serão necessariamente lentos, colocando mesmo em risco a perspectiva de consolidação do setor, objetivo precípuo de todo o trabalho desenvolvido.

## 3.4 PROGRAMAS QUE FISCALIZAM CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO

Os programas que atualmente organizam as atividades dos órgãos de inspeção do trabalho no Brasil são: *i*) o *Segurança e Saúde no Trabalho* – dedicado à promoção desses atributos nas empresas – conforme o Art. 7º, inciso XXII, da CF/88); *ii*) o *Rede de Proteção do Trabalho* – preocupado com o cumprimento de vários aspectos da legislação trabalhista – previstos, principalmente, na consolidação das leis do trabalho; e *iii*) o *Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo* – focado na eliminação de formas de trabalho análogas à escravidão no país.

A cada ano, esses três programas têm seu planejamento efetuado pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), por meio da elaboração de um documento denominado *Diretrizes para o Planejamento*. Na versão de 2009 deste documento, verificam-se algumas mudanças em relação aos anos anteriores. Destacam-se as alterações ocorridas por conta da nova forma de remuneração dos auditores fiscais do trabalho (AFTs), que deixou de ser variável – vinculada à produtividade desses profissionais – para se tornar fixa – com o pagamento de subsídio, como determina a Lei nº 11.890/2008.

25. Esses dados orçamentários, referentes ao Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, não incluem a ação orçamentária Promoção da Inclusão Produtiva, uma vez que esta constitui na prática uma unidade gerencial à parte, localizada no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Segundo o *Diretrizes*, essa nova forma de remuneração implicaria alguns riscos para a atividade de inspeção do trabalho, pois poderia reduzir-se à produtividade dos AFTs –realização de menos inspeções em empresas, lavratura de menos autos de infração etc.[26] Por outro lado, a remuneração por subsídio abriria novas possibilidades para a inspeção no país, que privilegiariam não mais apenas a produtividade, mas também a qualidade da atuação dos auditores. Essas possibilidades estariam em projetos que versam sobre as questões problemáticas da realidade laboral brasileira, mas que – por sua base relativamente reduzida de incidência, em termos de número de empregados – dificilmente teriam espaço no planejamento – pois os AFTs que com eles se envolvessem teriam sua remuneração prejudicada.

Outros pontos de destaque do *Diretrizes*, além dos riscos e das possibilidades abertas pela alteração no modo de remuneração dos auditores, são: *i*) a necessidade de maior integração dos programas *Segurança e Saúde no Trabalho* e *Rede de Proteção do Trabalho* –em todas as etapas de trabalho dos AFTs – planejamento, inspeção e monitoramento –, ainda que a inspeção possa também se dar de forma separada; *ii*) a necessidade de atuação mais integrada com outras instituições envolvidas com a proteção ao trabalho no Brasil – como o MPT e a JT; e *iii*) a necessidade de ênfase nas ações do programa *Segurança e Saúde no Trabalho*.

Por fim, mencione-se algo a respeito dos limites da inspeção do trabalho no Brasil, expressos no *Diretrizes*. Tal inspeção preocupa-se basicamente com a relação de trabalho assalariada, o que por si só, já é um limitador do alcance dos AFTs – afinal, estes dedicam seus esforços a "somente" 57,4% dos ocupados no país.[27] E, mesmo restringindo-se àqueles caracterizados por uma relação assalariada, os auditores encontram uma série de dificuldades em sua atuação – as estruturas e os procedimentos à sua disposição são insuficientes e por vezes inadequados, o que, os obriga ao foco em empresas de determinados setores, de certas regiões e de determinados portes, por meio de ações previamente planejadas, de âmbito nacional, regional e local.

Por mais relevante e destacada que seja a atuação dos AFTs, há alguns limites a ela colocados. Em alguma medida, tais limites podem ser contornados por investimentos no aprimoramento e na ampliação da inspeção – por meio de novos auditores, novas instalações, novos equipamentos e assim por diante.[28] Podem ser contornados também por melhor articulação administrativa com outros órgãos

26. Note-se que, apesar da nova forma de remuneração (parcela única e fixa – subsídio), o *Diretrizes para o Planejamento – 2009* define metas mínimas anuais de ações fiscais, a serem atingidas tanto pelo coletivo de AFTs como individualmente por cada um deles.

27. A razão das aspas é bastante óbvia, pois "somente" os empregados representam 52 milhões de trabalhadores no Brasil, de acordo com os dados da Pesquisa naciona por Amostragem de Domícilios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD 2007/IBGE).

28. Apenas a título de exemplo, o número de AFTs hoje no país corresponde a 3,1 mil. Este número é quase 10% superior ao existente no início do governo Lula, mas ainda 10% inferior ao registrado no início do governo FHC.

estatais – como o MPT, a JT e os ministérios da área social – e não estatais – associações e sindicatos, por exemplo. De todo modo, restarão alguns limites importantes à inspeção de trabalho, ao menos no que se refere ao seu objetivo principal, que é o cumprimento das regras sobre a contratação, utilização, remuneração e demissão de trabalhadores assalariados no país. Provavelmente, tais limites demandarão iniciativas de outra ordem e magnitude para sua superação.

BOX 1
**Enfrentamento do trabalho escravo**

Como mencionado, a *Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo* é um dos principais programas que estruturam as atividades da inspeção do trabalho. Ano após ano, esse programa vem realizando esforços crescentes para a eliminação de formas de trabalho análogas à escravidão, especialmente nas áreas rurais do país. O *número de operações* do Grupo Móvel de Fiscalização (organismo-base do programa, composto por servidores de diversos órgãos federais – SIT, MPT, Polícia Federal (PF) etc.) chegou a 158 em 2008 (número 2,4 vezes superior ao de 2002 e 14,4 vezes maior que o de 1995, ano em que foi criado o programa. A *quantidade de fazendas* inspecionadas por esse grupo aumentou para 301 em 2008 – quantidade 1,6 vez superior a de 2002 e 3,9 vezes maior que a de 1995. Já o *número de trabalhadores libertos* das condições análogas à escravidão atingiu 5.016 em 2008 (número semelhante ao de 2002, mas quase 60 vezes superior ao de 1995. A maior parte desses trabalhadores estava nas regiões Centro-Oeste (33,5%), Nordeste (29,9%) e Norte (20,0%). Ressalve-se, por fim, que não há como dimensionar corretamente todos esses esforços do programa *Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo* – principalmente pela razão de não haver estimativas precisas da quantidade de trabalhadores submetidos às condições análogas à escravidão atualmente no Brasil.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O impacto relativamente brando da crise sobre o mercado de trabalho, associado à eficácia das medidas governamentais anticíclicas, parece ter evitado o surgimento no debate brasileiro de alternativas políticas que questionassem o próprio modelo de crescimento anterior, ao contrário do que aconteceu nos países em que a crise teve consequências mais profundas. No que se refere às medidas contra a crise, pelo menos dois pontos merecem consideração: as contrapartidas das empresas aos pacotes anticíclicos e as opções alternativas de geração de trabalho e renda.

Chama atenção a ausência de compromissos explícitos por parte das empresas que se beneficiaram dos créditos e das desonerações de impostos em torno da geração de emprego, uma vez que o custo fiscal será cobrado de toda a sociedade. Ademais, como houve movimentos de concentração de capital durante a crise, é possível que processos de racionalização do trabalho tenham lugar nas maiores

empresas, mesmo após a crise. Seria plenamente possível ao governo federal ter condicionado suas medidas anticíclicas ao estabelecimento de pactos tripartites a respeito de patamares futuros de emprego, jornada e salários, mas o máximo que se fez foram compromissos informais e pontuais.

Um aspecto importante da agenda internacional de resposta à crise foi a ênfase na mudança do modelo de desenvolvimento. Além de uma nova regulamentação do sistema financeiro, ponto fulcral da crise, aponta-se a necessidade de repensar a própria dinâmica do crescimento que a antecedeu, particularmente no tocante às oportunidades de trabalho geradas. Estimava-se que mais de 180 milhões de pessoas estavão desempregadas em 2008, e que entre um quinto e um quarto de toda a força de trabalho mundial obtinha renda insuficiente para sua subsistência.[29]Além disso, a ampliação do consumo em alguns países aguçou os problemas de sustentabilidade ambiental já presentes. Uma proposta levantada por organismos multilaterais envolve a criação de novos empregos em função justamente da conversão da economia para um padrão mais sustentável – os chamados "empregos verdes". A viabilização de tal agenda, porém, implica um papel mais importante para o Estado como indutor da geração de emprego – direta e indiretamente –, da mudança de padrões de consumo e da redistribuição de renda – já que grande parte da expansão do consumo em alguns países – notadamente os Estados Unidos – baseou-se mais na expansão do crédito do que dos salários.

No Brasil, os termos desse debate são modificados pela origem externa da crise e pelo fato de que a massa de rendimentos do trabalho estava em expansão e sua distribuição se torna mais igualitária a cada ano. Porém, é pertinente a questão de quais oportunidades de trabalho se procurará gerar no contexto pós-crise e por meio de que políticas. No caso específico das políticas de emprego, exceção feita ao prolongamento temporário da duração do seguro-desemprego, estas se mostraram passivas diante da evolução do mercado de trabalho – não houve qualquer mudança na sua cobertura ou no seu formato. Apesar da existência de um compromisso com a agenda de "desenvolvimento limpo", as medidas anticíclicas em nenhum momento abordaram esse ponto; ao contrário, procurou-se estimular a geração de empregos nos setores tradicionais, como o da indústria automobilística.

Em um sentido mais amplo, a resposta à crise reforçou a percepção generalizada que o crescimento econômico por si só gerará as oportunidades de trabalho necessárias e adequadas para toda a população brasileira. A situação emergencial favoreceu o questionamento de visões consolidadas acerca das políticas macroeconômicas, em especial aquelas excessivamente centradas no dilema entre estabilidade de preços e emprego. Não houve o mesmo questionamento, porém, em relação à qualidade e à distribuição das oportunidades de trabalho geradas: é

29. Ver OIT (2009). O valor de referência para pobreza extrema é renda familiar *per capita* inferior a 1,25 dólar Americano por dia – ajustado para paridade de poder de compra.

preciso ter em vista que a estrutura de emprego do Brasil ainda é bastante desigual, e que o desemprego continua bastante alto, particularmente entre os trabalhadores mais pobres. Tais fatos convidam à busca de propostas alternativas para a criação de oportunidades dignas de trabalho.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, B.; GONZALEZ, R. O seguro-desemprego como resposta à crise no emprego: alcance e limites. **Boletim de Mercado de Trabalho**, n. 40. Rio de Janeiro, Ipea, 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Resultado do Tesouro Nacional**. Brasília: STN/MF, jul. 2009.

CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1313).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Redução da jornada de trabalho**: mitos e verdades. Brasília, 2009.

COSTANZI, R. N. Crise global e impactos no Brasil: o problema da estabilidade da instabilidade financeira. **Boletim Fipe,** nº 347. São Paulo, ago. 2009.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Reduzir a jornada é gerar empregos**. São Paulo: Editora Dieese, 2004.

_____. **Redução da jornada de trabalho**. São Paulo, 2008 (Nota Técnica, n. 66/2008).

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Redução da jornada**: DIAP revela tendência da comissão especial. Brasília, mar. 2009.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World Economic Outlook Update**. Washington, DC, 2009.

IPEA. **Carta de Conjuntura,** n. 5. dez. 2008.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 38, 2009a.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 39, 2009b.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 40, 2009c.

_____. **Impactos da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de automóveis**. Ipea: 2009d (Nota Técnica, n. 25/2009d).

_____. **Comunicado da Presidência**, n. 24 do Ipea. Carga horária de trabalho: evolução e principais mudanças no Brasil, Brasília, jul. 2009e.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Labour Overview**: Latin America and the Caribbean, 2007.

_____. **Labour Overview**: Latin America and the Caribbean, 2008.

_____. **Global Employment Trends**, may 2009.

PASTORE, J. **Jornadas de trabalho**. São Paulo, 2009a.

_____. **Argumentos e contra-argumentos**: redução de jornada e empregos. São Paulo, 2009b.

CAPÍTULO 8

# DESENVOLVIMENTO RURAL

## 1 APRESENTAÇÃO

Os interesses classistas dos grandes produtores agropecuários continuam predominantes. Projetos de interesse da categoria avançaram no Congresso com a prevalência de suas teses sobre outros setores da sociedade, como trabalhadores rurais sem-terra, organizações ambientalistas, povos indígenas e quilombolas.

Por terem uma forte bancada no Congresso, os ruralistas têm tido sucesso no encaminhamento de propostas de mudanças na lei, como as que liberaram a contratação sem assinatura de carteira para trabalho de curto prazo no meio rural; as que facilitaram a alienação de terras públicas de até 1,5 mil hectares na Amazônia, além da edição de instruções normativas que impuseram mudanças ao processo de reconhecimento de comunidades quilombolas. Também têm tido sucesso em bloquear matérias de interesse dos trabalhadores rurais, como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438/2001 – que determina o confisco da terra onde houver trabalho escravo. Há também, em tramitação, diversas tentativas de redução das exigências ambientais em diversos níveis.

Problemas climáticos e oscilações dos preços agrícolas no mercado internacional podem afetar a capacidade de honrar os compromissos financeiros e garantir recursos para a safra seguinte para muitos produtores rurais. Nessas circunstâncias, muitos produtores precisam e têm conseguido ajuda temporária. Contudo, não é incomum que muitos atrasem sistematicamente, ou não paguem as parcelas das dívidas renegociadas. Dados do Tesouro Nacional mostram que, dos agricultores abarcados pela renegociação de 1995, 32% nunca pagaram nenhuma parcela. Em 2005, do valor das dívidas renegociadas que não estava sendo pago, 76% correspondiam a contratos acima de R$ 200 mil, ou o correspondente a apenas 1,5% dos contratos, ou seja, em termos de volume de recursos envolvidos, a inadimplência concentra-se nos maiores contratos.

As tentativas de criminalização dos movimentos sociais, e de reduzir-lhes o espaço de ação, continuam frequentes. Ao mesmo tempo, esforços são empregados para barrar a atualização dos índices de produtividade que balizam as ações de desapropriação por interesse social. Os dados mostram que as desapropriações, embora tenham incidido sobre uma porção de terra menor que a atualmente ocupada por projetos de assentamento, concentram o maior número de famílias. Por outro lado, o desempenho do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no último ano agrícola (2008-2009),

deixou a desejar, pois os créditos concedidos foram mais modestos que os dos anos anteriores, sobretudo nas linhas de atendimento dos agricultores mais pobres (linhas A, A/C e B).

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Regularização fundiária na Amazônia Legal

A fim de fazer frente ao problema da ocupação desordenada das terras da Amazônia Legal,[1] o governo brasileiro vem empreendendo em anos recentes uma acelerada política de regularização fundiária. O limite máximo de 100 hectares, referido na Lei nº 8.666/1993,[2] para concessão de propriedade ou direito real de uso de terras públicas, com dispensa de licitação a particulares que residissem e produzissem nelas, sofreu recentemente duas importantes revisões: a primeira, proposta na forma da Lei nº 11.196/2005, ampliou o limite de hectares para até 500; a segunda, introduzida pela Medida Provisória (MP) nº 422 e reforçada pela MP nº 458 – convertidas nas Leis nº 11.763/2008 e nº 11.952/2009, respectivamente – estendeu esse limite a terras de até 15 módulos fiscais,[3] ou cuja superfície não seja maior que 1,5 hectares.[4]

Sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para o qual a Lei nº 11.952 transferiu as competências de normatização e expedição de títulos de propriedade rural, antes desempenhadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o projeto de regularização fundiária da Amazônia Legal abrangia, de início, uma área equivalente a 12% da região: 67,4 milhões de hectares de terras. Essa proporção foi posteriormente reconsiderada: áreas de destinação definida, como as unidades de conservação ou os projetos de assentamento, foram, a partir de consulta aos órgãos competentes – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Incra etc. –, retiradas da base cartográfica original. Com isso, a estimativa atual relativa à extensão da área total do projeto de regularização é de 58,8 milhões de hectares de terra não destinadas, arrecadadas e registradas em nome da União.[5]

1. Amazônia Legal é a região definida pela Lei nº 5.173/1966, que abrange a totalidade dos estados do Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Amapá, Mato Grosso e Tocantins, e parcialmente o estado do Maranhão. A Amazônia Legal tem 760 municípios.

2. Esse limite foi originalmente estipulado pelo Art. 29 da Lei nº 9.383/1976.

3. Instituído pelo Art. 50 do Estatuto da Terra, de 1964, o módulo fiscal corresponde à área mínima necessária para o sustento de uma família de trabalhadores rurais. A medida varia de município para município: na Amazônia Legal, um módulo fiscal tem em média 76 hectares.

4. Terras cujas dimensões variem entre 1.500 e 2.500 hectares são passíveis de venda por processo licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/1993. Áreas públicas acima desse limite só podem ser alienadas mediante autorização do Congresso Nacional.

5. Essa área engloba aproximadamente os 35 milhões de hectares de *posses* recenseadas na Amazônia Legal em 2003 e os 25 milhões de hectares grilados que, de acordo com o Incra, existem na região. Segundo o MDA, há mais de 100 milhões de hectares, sob controle dos estados, passíveis de regularização.

Essa revisão incidiu também sobre o número de posses que seriam regularizadas pelo projeto. A previsão inicial de proceder à regularização de 296,8 mil posses fora estimada a partir de informações do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); esse conjunto de dados, atinentes ao ano de 2003, referia-se apenas ao exercício da posse sem documento da terra, e não permitia distinguir ocupações em terras públicas federais de ocupações mantidas sobre terras públicas estaduais ou privadas.[6] Com a identificação cartográfica de glebas públicas federais não destinadas e arrecadadas pelo Incra, obtida a partir de dois pontos georreferenciados do Censo Agropecuário 2006,[7] a avaliação preliminar foi reponderada: o programa Terra Legal, nome dado à política de regularização fundiária na Amazônia Legal, deverá legalizar 158 mil ocupações, situadas em 446 municípios da região.

O programa classifica as áreas de ocupação por dimensão e, pelo mesmo critério, submete-as a processos diferenciados de legalização: para áreas de até um módulo fiscal a emissão de título de domínio será gratuita e não sujeita a vistoria prévia; também isentas de vistoria, áreas de um a quatro módulos fiscais de extensão serão transferidas a preço simbólico aos posseiros que se declararem ocupantes; já as áreas superiores a quatro módulos fiscais serão vendidas a preço de mercado aos ocupantes que tencionam adquirir-lhes a propriedade.

A partir do conjunto de 296,8 mil ocupações registradas no SNCR, tomado inicialmente como universo de incidência do projeto de regularização, era possível estimar que os imóveis de até quatro módulos fiscais de área corresponderiam a cerca de 95% do total de imóveis beneficiados pelo programa. Mesmo com o redimensionamento da área de impacto do programa Terra Legal a partir de pontos georreferenciados, tal projeção segue sendo uma referência verossímil, respaldada, por exemplo, pelas informações relativas à estrutura de distribuição de área por estabelecimentos rurais na região Norte e no estado do Mato Grosso, conforme apurado pelo Censo Agropecuário 2006: desconsiderando, para efeitos de cálculo, a categoria dos produtores sem área e trabalhando com as classes de área definidas pela pesquisa, verifica-se que apenas 5,45% dos estabelecimentos rurais da região têm área superior a 500 hectares.[8] Esse predomínio numérico dos pequenos lotes sustenta o argumento oficial de que o programa favorecerá diretamente a agricultura de base familiar.

6. A regularização das ocupações em terras estaduais é competência dos institutos de terras, e as ocupações em terras privadas precisam ser regularizadas judicialmente.

7. A Lei nº 11.952/2009 dispõe também sobre a regularização de imóveis em área urbana. Segundo o MDA, há 172 municípios na Amazônia Legal cujas sedes estão em terra federal não destinada, e o Incra registra mais de 260 processos com pleitos de doação para municípios. Pela regulação, a doação dessas áreas aos municípios dependerá da aferição do seu grau de urbanização ou da referência a elas em plano diretor ou lei municipal, respeitado o limite de 2,5 mil hectares.

8. Essa comparação tem sentido apenas aproximativo: a superfície da Amazônia Legal não abarca inteiramente o estado do Maranhão, e o limite de 500 hectares, citado na estimativa, excede a área de 440 hectares, correspondente à medida máxima de quatro módulos fiscais na região.

Com efeito, o limite que, segundo a legislação brasileira, define a pequena propriedade rural é de quatro módulos fiscais,[9] e é a este parâmetro que se reportam as discussões em torno do potencial distributivo da ação de regularização fundiária empreendida pelo governo federal na Amazônia Legal.

As condições de ingresso no programa, inscritas no Art. 5º da Lei nº 11.952, reforçam essa diretriz: o posseiro não pode ter outro imóvel rural em qualquer parte do país, deve praticar cultura efetiva, provar que a ocupação e exploração direta, mansa e pacífica da terra sobre a qual deseja ter reconhecido seu direito são anteriores a 1º de dezembro de 2004, ainda que não tenha sido ele o primeiro a ocupá-la, e, por fim, não pode ter sido beneficiado por programa de reforma agrária. Mas, se no que diz respeito ao público de potenciais requerentes do programa Terra Legal, os pequenos posseiros representam, de fato, a ampla maioria, por outro lado a vasta área abarcada por uma minoria de grandes posseiros – que ocupam lotes de extensão superior a quatro módulos fiscais – denota que a política de regularização poderá, ao legitimá-la, cristalizar uma estrutura fundiária bastante desigual.

As primeiras críticas dirigidas ao programa Terra Legal reportavam que, à falta de informações exatas acerca da estratificação por área das ocupações na região, era plausível supor que sua distribuição territorial obedeceria ao padrão concentrador, que caracteriza a estrutura fundiária dos imóveis rurais registrados na Amazônia Legal: dados do Incra (INCRA, 2005) revelam que as propriedades de até quatro módulos representam 80% do total das unidades cadastradas, mas ocupam apenas 11,5% da área. As médias e grandes, que são 20% do total de imóveis, ocupam 88,5% da área. Os dados do Censo Agropecuário 2006, embora se refiram não a imóveis, mas a estabelecimentos rurais,[10] reiteram esse diagnóstico: os estabelecimentos com área maior que mil hectares representam apenas 2,8% do número total, mas abrangem 61,5% da área total dos estabelecimentos rurais do conjunto formado pela região Norte mais o estado do Mato Grosso. Por outro lado, os estabelecimentos com área inferior a 100 hectares representam 73,4% do número total de estabelecimentos desse universo, embora somem apenas 12% da área total. As diferenças entre a área ocupada pela agricultura familiar, cuja propriedade não excede a quatro módulos fiscais e cuja mão de obra é formada predominantemente

9. O agrupamento por extensão dos imóveis rurais é objeto do Art. 4º da Lei nº 8.629/1993. O dispositivo vincula à categoria de *médias propriedades* terras com superfície entre quatro e 15 módulos fiscais – isto é, até 1,5 mil hectares aproximadamente, para áreas situadas na Amazônia Legal; são consideradas *grandes* as propriedades com área superior a 15 módulos.

10. Os conceitos de *imóveis rurais* e *estabelecimentos agropecuários* não são perfeitamente coincidentes. Os imóveis rurais são parcelas de terra sobre as quais existe um título de propriedade particular cadastrado no Incra; os estabelecimentos agropecuários constituem a unidade de investigação do Censo Agropecuário e compreendem "toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, à exploração agropecuária, florestal e aquícola, independentemente de seu tamanho" (IBGE, 2006, p. 33). A categoria *produtor sem área* ilustra a diferença: identificada, no Censo 2006, a existência de atividade de produção agropecuária autônoma de empregado em um estabelecimento sob administração de outro produtor/proprietário e nos limites da área deste, a produção desse empregado era contabilizada como novo estabelecimento agropecuário. O Censo 2006 contabilizou, como estabelecimentos agropecuários, 255.024 produtores sem área.

por membros da família, e a área ocupada pela agricultura não familiar ou patronal reforçam, sob outro ângulo, a dimensão da concentração fundiária na Amazônia Legal: agregando os dados relativos à região Norte e ao Mato Grosso, o censo aponta que os estabelecimentos de agricultura familiar representam 85% do total, mas cobrem apenas 20% da área, ao passo que os estabelecimentos patronais, cujo número corresponde a 15% do total, dominam 80% da área.

O quadro fundiário das áreas declaradas especificamente como ocupação no censo manifesta uma disparidade pouco mais acentuada: as áreas de ocupação com superfície inferior a 100 hectares englobam 18% da área total de estabelecimentos dessa condição, embora correspondam a 87% do número total deles; em contrapartida, as ocupações sobre área superior a 1 mil hectares mal chegam a 0,5% do número total, mas concentram 45% da área total de estabelecimentos em que o produtor declarou-se ocupante, isto é, afirmou nada ter pago pela terra sob sua posse. Os dados relativos ao pessoal ocupado em estabelecimentos rurais na região agregam uma evidência a mais ao desenho dessa estrutura concentrada: entre 1985 e 2006 observou-se uma redução de cerca de 30% (de 2,83 milhões para 2,1 milhões) do contingente de trabalhadores em atividade agropecuária na região.

A comparação entre os dados dos Censos Agropecuários 2006 e 1995-1996 revela ligeira redução da proporção de área ocupada por estabelecimentos com superfície superior a 1 mil hectares e do seu número em relação ao número total de estabelecimentos. Tal modificação, em vez de sugerir uma tendência de desconcentração da propriedade, explica-se, em especial no norte do país, pela política de demarcação de unidades de conservação – federais e estaduais, entre unidades de proteção integral (UPIs) e unidades de uso sustentável (UUSs) – e de terras indígenas. Na floresta Amazônica 25,56% da área são destinados a unidades de conservação e 23,65% a terras indígenas, o que, descontadas as sobreposições, resulta em um total de 46,43% do território situado em área protegida; nas áreas do Cerrado e do Pantanal, compreendidas nos limites da Amazônia Legal, contabilizam-se, respectivamente, 18,58% e 5,37% de área protegida por norma ambiental ou legislação indigenista (EMBRAPA, 2010). Cerca de 98% das terras indígenas estão situadas na Amazônia Legal.

Mas a relação entre o ordenamento territorial na Amazônia Legal e o problema ecológico é ambígua. Entre as justificativas evocadas em prol do programa Terra Legal, afirma-se que a concessão de registros de propriedade criará as bases legais para a responsabilização jurídica dos ocupantes das terras em caso de descumprimento das leis ambientais e trabalhistas. A regularização obrigaria os beneficiários a atender à função social da propriedade, conjunto de requisitos constitucionais relativos ao aproveitamento adequado da área, à observância das normas que disciplinam as relações de trabalho e ao compromisso de averbar as áreas de reserva legal e preservação permanente. O § 2º do Art. 15 da Lei nº 11.952 previne que a

ocorrência de desmatamento irregular nesses espaços pode implicar rescisão do título e a consequente reversão da área em favor da União. Embora essas disposições corroborem a tese segundo a qual a privatização de terras públicas federais ilegalmente ocupadas na Amazônia Legal dará mais eficiência à aplicação das normas de proteção à natureza em uma região sob risco constante de degradação ambiental, a regularização fundiária incluirá áreas em que ainda não foi realizado o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), o que pode acarretar futuramente à União a necessidade de readquirir parte das terras alienadas que vierem a ser declaradas como áreas de conservação ambiental.

Outra questão importante envolve as regras de compensação das áreas de reserva legal. Em tramitação no Congresso, iniciativas de modificação da legislação ambiental – como o projeto de reforma do Código Florestal – Projeto de Lei (PL) nº 1.876/1999 – e o PL nº 6.424/2005 – propõem, entre outros pontos, facultar ao proprietário a possibilidade de compensar a reserva legal mediante o arrendamento de uma área equivalente a importância ecológica e extensão em outra microbacia hidrográfica, e de efetuar a recomposição delas mediante ações de reflorestamento, mesmo com espécies exóticas destinadas a fins econômicos, como as palmáceas; assim, caso seja autorizado a um produtor compensar em área de outra microbacia o percentual de reserva legal não observado em sua propriedade, um sojicultor do cerrado, por exemplo, poderia quitar seu passivo ambiental, instalando, em lotes desmatados da Amazônia, uma monocultura de palmáceas para produção de óleo de dendê. A discussão sobre créditos de carbono também intervém no tema: uma vez fixadas metas mundialmente válidas para a emissão de dióxido de carbono, países e empresas que as excedessem poderiam comprar créditos de países e empresas que as respeitassem. A recuperação de áreas degradadas seria computada como crédito, negociável em um mercado internacional cujo potencial monta a US$ 63 bilhões.[11] Como a participação nesse mercado seria condicionada à legalidade das propriedades, a regularização dos 58,8 milhões de hectares de terras na Amazônia viria em boa hora.

Parte das objeções levantadas ao programa Terra Legal adverte ainda que, com a intenção de tornar efetiva a fiscalização ambiental, a regularização fundiária transferirá o direito de propriedade de terras federais precisamente a quem as desmatou ou as tem ocupado a título precário. Tal hipótese deu projeção à ideia de que a MP nº 458, origem da Lei nº 11.952 e da política de legalização de posses na Amazônia Legal, seria um "prêmio à grilagem". A força dessa expressão pode, contudo, ser atenuada, ao menos pelo fato de não se poder imputar aos posseiros de boa ou má-fé a presciência quanto à oportunidade de virem a se

11. A estimativa é do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam). A conservação das áreas de reserva legal ou de preservação permanente não seria contabilizada como créditos de carbono.

tornar proprietários legais da terra que desmataram ou ocuparam. Ademais, se a grilagem incide, em regra, sobre áreas desmatadas e se faz acompanhar do comércio ilegal de madeiras, o desmatamento, por sua vez, nem sempre serve à fraude de títulos de propriedade: ele está tradicionalmente articulado à dinâmica de deslocamento da fronteira agrícola e ao modelo de produção marcado pela incorporação sucessiva e predatória de novas áreas de exploração. Esse processo engendra a expulsão de pequenos produtores – compelidos a avançar sobre as áreas de floresta, com as conhecidas consequências ambientais – e explica o padrão concentrador da estrutura fundiária do país. Oliveira (1972) identifica nele a gênese de acumulação primitiva do capitalismo agrário em que a expansão horizontal da ocupação de terra, empreendida quase sempre com baixíssima capitalização, não promove, a rigor, a expropriação da propriedade, mas, antes, a expropriação do "excedente" deixado pelo trabalho do pequeno posseiro – que ocupa uma área, desmata-a, destoca-a, e, com a abertura da lavoura de subsistência, como que prepara a terra para a chegada da lavoura comercial ou dos grandes rebanhos do futuro proprietário.

O tradicional modelo brasileiro de expansão agrícola por meio da anexação sucessiva de novas áreas depende da manutenção de um estoque de terras ociosas – donde decorre a pressão política contra a reforma agrária e a desapropriação de latifúndios improdutivos – ou de áreas não exploradas, sobre as quais, todavia, não impenda nenhum tipo de restrição de uso – donde decorre a pressão política pela flexibilização das leis ambientais. É certo que a agricultura brasileira se tem notabilizado por ganhos de produtividade atribuídos à intensificação técnico-científica dos métodos de cultivo e de criação; no entanto, esse fator de progresso não relativiza o caráter essencial da condição que historicamente tem determinado o comportamento econômico do setor agrícola do país: a oferta elástica de terras.

Desse ponto de vista, na medida em que promove a transferência de terras públicas ao domínio privado, uma política de regularização fundiária na área de expansão da fronteira agrícola – na Amazônia Legal – vai ao encontro da exigência por crescente disponibilidade de terras. Ampliando a oferta de terras, e favorecendo, em última instância, a mercantilização fundiária na região amazônica, tal política acabará talvez por abdicar dos meios de garantir a consecução de alguns dos fins que inspiraram a sua formulação: o programa de regularização pode significar a própria perda da possibilidade de se realizar uma intervenção política a partir das terras públicas federais existentes na região, e não fazer mais que confiar a questão ambiental e da proteção jurídica em favor do pequeno produtor à regionalização das normas de proteção ambiental e à mão invisível do mercado que tem regido o processo de concentração da propriedade da terra na região.

A controvérsia acerca do programa Terra Legal não se restringe, porém, à questão ambiental: movimentos e organizações sociais rurais alegam que o aumento do limite das áreas regularizadas de quatro para 15 módulos fiscais, dimensão que extrapola o tamanho convencional da chamada "pequena propriedade familiar", tenderá a aprofundar o desmatamento, a concentração fundiária e mesmo a presença estrangeira na Amazônia, preocupação que começou a ganhar espaço na discussão pública recente sob o enfoque da segurança e da soberania alimentar, que têm, como principal pressuposto, a soberania territorial.[12]

Em virtude da extensão da região e do relativo desconhecimento da situação das terras públicas nela situadas, a questão do controle das aquisições de terra na Amazônia passa, segundo as justificativas em favor do programa Terra Legal, pela regularização fundiária: em uma área em que a maior parte das terras pertence à União, a indústria da grilagem acelerou a devastação da cobertura florestal e originou um mercado ilegal de imóveis rurais. A expansão da fronteira agropecuária valorizou áreas em Rondônia, Pará, Tocantins e Mato Grosso. O mais recente indutor desse inflacionamento, iniciado com o alargamento da área de pastagens, é a soja. É controversa, no entanto, a suposição de que a entrada da soja na região tenha alastrado o desmatamento: tem prevalecido (BRANDÃO; REZENDE; MARQUES, 2006) a esse respeito a tese de que as novas áreas de plantio de soja na Amazônia são criadas a partir da conversão de áreas de pastagens degradadas, e não propriamente a partir de áreas de devastação recente da floresta virgem, que, a rigor, não seriam viáveis à produção do grão, senão após alguns anos. As áreas de pastagens, por outro lado, já sofreram transformações que as tornam apropriadas para o plantio da soja, isto é, já foram preparadas; ademais, podem, após a soja, ser reconvertidas em áreas de pastagem mais produtiva. Mas, se por um lado tal tese faz presumir que a soja não contribui diretamente para o desmatamento, por outro ela não exclui a possibilidade de que a entrada do grão na região esteja a agravá-lo indiretamente; embora não se possa afirmar que a soja substitui a pecuária, deslocando-a invariavelmente para o interior da floresta e forçando, assim, a derrubada da mata, não é estranho à dinâmica de expansão da fronteira agrícola que a pecuária extensiva, de baixa produtividade e de efeitos destrutivos sobre o meio ambiente, e que corresponde a uma etapa da operação da grilagem – subsequente, em regra, à expulsão dos pequenos posseiros –, acabe por ceder lugar, no processo de valorização da terra, à soja e a outras culturas comerciais.

Ao conceder título de propriedade aos posseiros, alienando terras públicas a particulares, o governo afirma a intenção de deter a especulação e lançar as bases para a consolidação de um mercado legal de terras, cujas transações sejam

12. Vale referir ainda que um projeto de lei, elaborado pelo governo federal em 2009, propõe limitar a 10% da superfície dos municípios da Amazônia Legal a soma das terras que podem ser adquiridas por estrangeiros. Para o restante do país, seguiria em vigor o limite de 25%.

tributadas e cujos beneficiários tenham acesso a políticas de estímulo à produção. Em princípio, a legalização do mercado fundiário daria segurança jurídica aos investidores interessados em ampliar suas propriedades na região. Esse argumento foi, no entanto, questionado por 37 procuradores de sete estados da região: em nota divulgada em junho de 2009, solicitando ao presidente que vetasse a MP nº 458, eles previnem que a regularização, tal como concebida, incentivará o desmatamento e tornará mais vulneráveis ao assédio dos grileiros, dos posseiros pobres e das populações tradicionais – ribeirinhos, indígenas e quilombolas –, cujas terras não são identificadas pelo texto da medida provisória.[13] O Grupo de Trabalho de Bens Públicos e Desapropriação, do Ministério Público Federal, também se pronunciou contra o dispositivo, que, segundo seu parecer, contraria a política nacional de reforma agrária: a destinação de terras a ocupantes originariamente ilegais, em razão da omissão do Estado, fere o Parágrafo Único do Art. 191 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que proíbe a aquisição de imóveis públicos por usucapião.

Com efeito, a regularização fundiária por meio de titulação direta e sem licitação é autorizada apenas em vista dos princípios que orientam a reforma agrária e mediante a demonstração de que a propriedade cumpre sua função social. A existência de uma previsão legal específica – o Art. 17, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, conhecida como a Lei de Licitações – em favor do direito dos pequenos produtores à legitimação de suas posses foi aludida com frequência pelas críticas que põem em dúvida a virtude distributiva do programa Terra Legal. Essa norma, que em sua última versão, autorizava à administração pública conceder título de propriedade, com dispensa de licitação, a pessoas físicas sobre a área rural em que houvessem já instalado moradia e cultivado a terra, na extensão máxima de 500 hectares, situada na Amazônia Legal,[14] teve sua redação reformulada pela Lei nº 11.952/2009, no âmbito, pois, da política de regularização do programa Terra Legal, de que resultou a ampliação desse limite para 15 módulos fiscais ou para um máximo de 1,5 mil hectares.

A política de regularização deverá certamente fazer subir o preço da terra, fazendo sobressair uma tendência que já se verifica desde há alguns anos na região. Embora se tenha registrado, no Amazonas e em Roraima, uma redução real do preço da terra, provável sintoma do caráter especulativo e precário das ocupações, constatou-se que, entre 2000 e 2006, os preços de venda de terras para lavoura sofreram um aumento de 12,84% no Tocantins, 9,7% em Rondônia,

13. O texto menciona o caso das terras cuja posse em disputa motivou o assassinato da missionária Dorothy Stang, em Anapu: como, por ocasião do crime, não havia dispositivo legal para favorecer os grileiros, a área, de 1,5 mil hectares, foi transformada em assentamento de trabalhadores rurais. Para os procuradores, se a MP nº 458 estivesse em vigor na época, os acusados pela morte de Dorothy poderiam ter obtido o reconhecimento da condição de ocupantes diretos, que lhes renderia a titulação da propriedade.

14. Lei nº 11.196/2005 regulamentada pelo Decreto nº 5.732/2006.

15,6% no Mato Grosso e 5% no Pará.[15] Essa consequência econômica, corolário previsível de um programa de legalização de posses sobre terras públicas que, transformando-as em propriedade privada, converte-as também em mercadoria, tampouco é insuscetível de questionamento: ela tem motivado a objeção segundo a qual a regularização fundiária da Amazônia ocorreria justamente na rota de expansão do agronegócio, e serviria antes a este último que ao pequeno produtor.

O argumento inspira-se na constatação do aumento da área plantada de soja na região Norte entre 1995 e 2006: o cotejo entre os dados dos censos agropecuários e das edições anuais da Produção Agrícola Municipal (PAM), ainda que revele a disparidade entre as pesquisas quanto à extensão total das áreas utilizadas para o plantio de soja,[16] mostra que esta última expandiu-se, de 1995 a 2006, entre 20 e 30 vezes na região Norte.[17] A proporção da área plantada da soja em relação às áreas das demais culturas temporárias também se ampliou: segundo a pesquisa PAM/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a soja respondia por 0,43% da área plantada de lavouras temporárias em 1996, mas, em 2008, essa extensão montava a 22,55%. Em termos absolutos, a área de soja cresceu de 7,6 mil hectares, em 1996, para 508 mil hectares, em 2008. Nesse mesmo período, registrou-se a redução da área de outros cultivos temporários na região, como o algodão, cuja área plantada diminuiu de 5,2 mil hectares (0,3%) – havia sido de 20 mil hectares, em 1995 – para 2,1 mil hectares (0,1%); o arroz, com queda de 514,8 mil hectares (29,16% ) para 434,7 mil hectares (19,3%); e o feijão, que sofreu um decréscimo de área de 193,7 mil hectares (10,97%) – era de 240 mil hectares, em 1995 – para 163,1 mil hectares (7,24%). Considerando o universo das áreas de lavoura temporária,[18] segundo a PAM, percebe-se que a expansão do plantio de soja na região fez a cultura ocupar uma proporção de terra equiparável à utilizada para produção de milho e mandioca.

A comparação entre dados absolutos e relativos concernentes às áreas de plantio não é suficiente para fundamentar a conclusão de que a soja tem ocupado as áreas antes dedicadas ao cultivo de gêneros alimentícios, mais característicos da pequena

15. Ver Gasques, Bastos e Valdes (2008).

16. As divergências explicam-se essencialmente pelas diferenças de metodologia entre as duas pesquisas: os dados do censo têm origem em declarações dos responsáveis pelos estabelecimentos agropecuários, ao passo que os da PAM são informados por órgãos municipais ligados à política agrícola. Para o intervalo 1995-2006, o censo aponta que a área colhida de soja cresceu de cerca de 9 mil hectares para 236 mil hectares; na PAM esses números são 24,6 mil e 508,2 mil.

17. A presença da soja no Mato Grosso é mais antiga e abrangente: sua área colhida cresceu de 1,7 milhão de hectares, em 1995, para 3,7 milhões de hectares, em 2006, de acordo com o censo; segundo a PAM, o aumento foi de 2,3 milhões, em 1995, para 5,8 milhões, em 2006, mantendo sempre uma proporção acima de 60% da área total de lavouras temporárias. Para efeitos de percepção do avanço dessa cultura sobre o bioma amazônico, dar-se-á ênfase maior aos dados de produção agrícola referentes à região Norte, a despeito de o estado do Mato Grosso também integrar a Amazônia Legal.

18. Entre as áreas de lavoura permanente na região Norte, as culturas mais presentes, no período 1996-2008, são o café – cuja área aumentou de 125 mil hectares para 184,5 mil hectares entre esses anos – e o cacau – que cresceu de 67,5 mil hectares para 107,1 mil hectares; outra cultura de destaque mais encontradiça em propriedades de agricultura familiar é a banana, cuja área plantada decresceu de 104,4 mil hectares, em 1996, para 84,7 mil hectares, em 2008. Outros produtos, como o coco-da-baía, frutíferas e pimenta-do-reino ocupam, atualmente, entre 25 mil e 30 mil hectares de área. Dados das edições anuais da PAM/IBGE.

agricultura; é mais provável que o crescimento da soja se tenha valido de incorporação, ao universo das culturas temporárias, de novas áreas ligadas a outras formas de utilização da terra. Com efeito, a área total ocupada por lavouras temporárias na região Norte aumentou de 1,9 milhão, em 1995, para 2,2 milhões, em 2008, de acordo com a PAM; o censo agropecuário confirma essa expansão no quadro geral das formas de utilização de terra – computando um crescimento de 1,2 milhão de hectares para 2,3 milhões de hectares, entre 1995 e 2006 –, e revela, como aponta a tabela 1, que, entre 1985 e 2006, as proporções das áreas de pastagens naturais e de matas naturais na região se reduziram de 18,79% e 47,25% para 10,78% e 40,19%, respectivamente. O dado acerca da redução das áreas de matas naturais chama tanto mais atenção em vista da percepção de que a tendência no país foi inversa: essas áreas aumentaram, entre 1985 e 2006, de 22,14% para 28,48%.

TABELA 1
**Área dos estabelecimentos agropecuários por utilização das terras (1985, 1995 e 2006)**

| Brasil e região geográfica | Utilização das terras | Área dos estabelecimentos agropecuários (ha) | | | Área dos estabelecimentos agropecuários (%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1985 | 1995 | 2006 | 1985 | 1995 | 2006 |
| **Brasil** | **Lavouras permanentes** | **9.903.487** | **7.541.626** | **11.612.227** | **2,64** | **2,13** | **3,52** |
| | **Lavouras temporárias** | **42.244.221** | **34.252.829** | **48.234.391** | **11,27** | **9,69** | **14,62** |
| | **Pastagens naturais** | **105.094.029** | **78.048.463** | **57.316.457** | **28,03** | **22,07** | **17,37** |
| | **Pastagens plantadas** | **74.094.402** | **99.652.009** | **101.437.409** | **19,76** | **28,18** | **30,74** |
| | **Matas naturais** | **83.016.973** | **88.897.582** | **93.982.304** | **22,14** | **25,14** | **28,48** |
| | **Matas plantadas** | **5.966.626** | **5.396.016** | **4.497.324** | **1,59** | **1,53** | **1,36** |
| Norte | Lavouras permanentes | 738.106 | 727.845 | 1.859.457 | 1,18 | 1,25 | 3,39 |
| | Lavouras temporárias | 1.942.621 | 1.244.211 | 2.345.628 | 3,1 | 2,13 | 4,28 |
| | Pastagens naturais | 11.754.695 | 9.623.763 | 5.905.157 | 18,79 | 16,49 | 10,78 |
| | Pastagens plantadas | 9.121.747 | 14.762.858 | 20.619.017 | 14,58 | 25,3 | 37,63 |
| | Matas naturais | 29.564.886 | 25.502.392 | 22.020.993 | 47,25 | 43,7 | 40,19 |
| | Matas plantadas | 165.424 | 254.242 | 255.687 | 0,26 | 0,44 | 0,47 |

Fonte: IBGE (2006).

A pecuária bovina em grandes propriedades constitui, entretanto, a atividade geograficamente predominante na Amazônia Legal. De acordo com o Censo Agropecuário 2006, os estabelecimentos agropecuários com área acima de 1 mil hectares, dedicados à pecuária bovina, ocupam 43,5% da área total dos estabelecimentos situados no conjunto formado pela região Norte e pelo Mato Grosso; por outro lado, eles representam apenas 2,07% do número total de estabelecimentos existentes nesse universo; considerando apenas a região Norte, os estabelecimentos de extensão superior a 1 mil hectares que praticam a pecuária bovina ocupam pouco mais de um terço da área total, embora somem apenas

1,35% do número total de estabelecimentos. O aumento dos efetivos de rebanho bovino atesta também o crescimento da pecuária nessa região: conquanto noticiem números diferentes, tanto o censo quanto a PAM assinalam que o número de bovinos no Norte duplicou-se de 1995-1996 a 2006, e é estimado, hoje, em um efetivo entre 30 e 40 milhões de cabeças.

O quadro fundiário e econômico da Amazônia Legal apresenta a estrutura de distribuição das terras na região e oferece uma imagem da dinâmica de deslocamento ou de consolidação geográfica das atividades agropecuárias. É neste universo, e em conformidade com suas tendências, que estão situadas as áreas de ocupação a que se destinam as ações do programa Terra Legal, mas a forma com que tais áreas nele se inserem deve alterar-se significativamente a partir da conversão de terras públicas federais, ocupadas ilegalmente, em imóveis rurais particulares, devidamente titulados e, por conseguinte, comercializáveis.

De acordo com a Lei nº 11.952, os procedimentos previstos para a regularização das ocupações em terras públicas federais podem ou não envolver encargos onerosos ao beneficiário, a depender da extensão da área sobre a qual ele pretende obter titulação. Os imóveis com área inferior a um módulo fiscal – o que corresponde, em média, a 76 hectares, e a um máximo de 110 hectares na região – serão doados; os imóveis de um a 15 módulos fiscais serão transferidos sob pagamento, em condições especiais, que tendem a reduzir o valor da terra a níveis bem abaixo dos de mercado; no caso dos imóveis de até quatro módulos fiscais, tais condições são mais vantajosas. Ocupações superiores a 1,5 mil hectares não serão legalizadas, salvo se o ocupante abrir mão da parcela que ultrapassar esse limite.

No processo legislativo que precedeu à sua votação, a Lei nº 11.952 recebeu algumas emendas que tendiam ampliar sua aplicação, mas que dissonavam do propósito original do projeto. Os acréscimos ao texto visavam estender a regularização a particulares que exercessem exploração indireta da área ou fossem proprietários de imóveis rurais em outras partes do país, e a pessoas jurídicas que mantivessem posse de terras na Amazônia Legal. Ao sancionar a lei, o presidente da República vetou tais dispositivos, invocando em abono dessa decisão a ausência de informações que permitissem saber em que medida eles comprometeriam a finalidade principal da regularização: garantir a pequenos agricultores a propriedade das terras em que moravam e trabalhavam.

Contudo, em seu formato final, a lei dispensa tratamento diferenciado a pequenos, médios e grandes posseiros. Seu Art. 15 estabelece prazos desiguais para a negociação dos títulos: as áreas de até quatro módulos fiscais não podem ser alienadas por dez anos, mas os ocupantes beneficiados com o reconhecimento de propriedade sobre áreas superiores a quatro módulos fiscais podem vendê-las após três anos. Essa permissão foi acrescentada por emenda no Congresso, e incorporada ao

parágrafo que estipula o prazo de dez anos para alienação de áreas inferiores a quatro módulos fiscais; como um eventual veto somente poderia incidir sobre todo o artigo, a diferença entre as duas autorizações acabou por ser mantida na redação final, sob pena de perder, com a suspensão integral do dispositivo, a possibilidade de fazer constar nele a fixação de um prazo para venda do lote regularizado. Isto significa que o ocupante que se tornar proprietário de área superior a quatro módulos fiscais poderá aliená-la em três anos, desde que tenha quitado o pagamento. Se se levar em conta que tal prazo não parece suficiente para compensar grandes investimentos feitos na terra, não se pode concluir outra coisa senão que, nos seus moldes atuais, o programa de regularização fundiária não está isento do risco de estimular a especulação imobiliária na Amazônia Legal.

Nesses prazos estabelecidos para a negociação das propriedades rurais reside a consequência essencial da Lei nº 11.952, muitas vezes elidida pelo debate acerca dos efeitos distributivos, reais ou supostos, da regularização. A proporção da área a ser apropriada por pequenos posseiros tem importância limitada no tempo, e deverá perdê-la ainda mais quando houver decorrido o prazo que autoriza a comercialização das terras. O principal efeito da regularização é a expansão do mercado de terras na Amazônia Legal. Uma vez liberada, essa expansão provavelmente reproduzirá o processo de concentração da propriedade que tem configurado a distribuição dos imóveis rurais na região. O argumento legalista aventado em favor da regularização, segundo o qual o mercado clandestino de terras, presidido por grileiros e degradadores, seria substituído por um mercado formal, não menciona o significado jurídico e político mais veemente que ele porta: o reconhecimento, aos ocupantes, do direito real de uso sobre terras federais impede que o Incra venha propor ações de reintegração de posse que façam retornar ao patrimônio público áreas da União sob apropriação privada.

Ao criar condições objetivas para a expansão do mercado fundiário na Amazônia, o programa Terra Legal subtrai ao domínio do Estado uma vasta área de terras públicas federais, uma grande base territorial a partir da qual se poderia fazer avançar a reforma agrária. À falta de um órgão regulador específico, a reforma agrária é a única política capaz de efetuar um controle, ainda que indireto, sobre o mercado de terras e de, assim, atenuar ou mesmo reverter a tendência intrinsecamente concentradora desse mercado. Essa alternativa revela-se tanto mais necessária quando se tem em vista que a terra é, na origem, um bem público, cuja oferta não pode ser aumentada pelo mercado, mas se limita à extensão territorial do país. Seja por desapropriação de imóveis particulares que não cumprem a sua função social, seja pela instalação de projetos de assentamento de famílias de trabalhadores rurais em terras públicas, as áreas destinadas à reforma agrária são resguardadas contra a apropriação privada e impõem limites à expansão de um mercado fundiário cujo padrão de funcionamento tem gerado estruturas socioeconômicas fortemente excludentes.

### 2.2 Criminalização dos movimentos sociais

A criminalização dos movimentos sociais da classe trabalhadora, em 2008, afetou todas as categorias. Vários estudos e artigos (SOUZA, 2008) mostram que a par do crescimento do número de greves no país, em anos recentes, aumentou a penalização dos sindicatos com a aplicação de multas, interditos proibitórios, demissões de ativistas e dirigentes sindicais e tentativas de coibir passeatas e assembleias públicas (SILVA, 2008). Os sindicalistas avaliam estes fatos como parte da estratégia para a retirada de direitos sociais e trabalhistas. Mas, nenhum movimento social tem sido mais visado pelas forças conservadoras que os movimentos sociais rurais.

Tem sido frequente a aplicação de sanções contra os sem-terra, principalmente os organizados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). As formas de coerção variam conforme a região e contam com a participação de diferentes instituições públicas e privadas. Ainda repercutem as deliberações do Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul que visava a aplicação de penalidades contra o MST, a sua dissolução e o fechamento de suas escolas. Como resultado, além de sofrerem violência física, os acampamentos – suas instalações e pertences – foram destruídos por forças policiais. Ainda no Rio Grande do Sul, oito sem-terra estão sendo processados com base na Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983), editada pelo regime militar. O processo corre em segredo de justiça, apesar do MST ter requerido a sua publicização. Em caso de condenação, a lei prevê penas de três a 15 anos de cadeia.

Em 2009, o Ministério Público gaúcho, em articulação com o Executivo estadual, recrudesceu a ofensiva contra as organizações populares.[19] Em fevereiro de 2009, um termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público e a Secretaria Estadual de Educação decretou o fechamento de todas as escolas itinerantes que funcionavam nos acampamentos dos trabalhadores sem-terra, sob o argumento de que estas serviam apenas como fonte de aliciamento. A atuação conjunta do Ministério Público e do Executivo foi decisiva para o aumento de todos os registros de conflito e violência no estado.[20]

As chamadas escolas itinerantes começaram a funcionar há 13 anos no Rio Grande do Sul. As salas de aula operavam como extensão de uma escola estadual e o Estado repassava um total de R$ 16 mil por mês para a organização não

19. Como já relatado em Ipea (2008), o Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul aprovou, em 2007, um plano de ação institucional de teor fascista que propunha a proibição de marchas e manifestações, a autorização de despejos, o deslocamento de acampamentos, a declaração de ilegalidade do movimento e, por fim, a dissolução final do MST.

20. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), de 2007 para 2008, o número de conflitos aumentou de 32 para 33, o número de famílias envolvidas passou de 3.875 para 4.934, a quantidade de despejos de 940 para 1.954 e de expulsões de 0 para 60. Além disso, foram identificadas 19 prisões ante 15 em 2007 e 328 agressões diante de 54 no ano anterior.

governamental (ONG) Instituto Preservar,[21] encarregada de contratar os professores para todas as escolas sob sua supervisão.

O Relatório Anual da Anistia Internacional de 2009 denunciou o estado do Rio Grande do Sul por promover a criminalização dos movimentos sociais, a polícia militar pela violência contra os sem-terra acampados e os promotores por darem sustentação a ordens judiciais de despejo com o uso da violência contra agricultores e suas famílias.

O recrudescimento da repressão aos movimentos sociais, entretanto, não é exclusividade do estado do Rio Grande do Sul.

Na Paraíba, em 1º de maio, dois trabalhadores integrantes do MST foram presos e torturados quando com 60 famílias montavam acampamento às margens da fazenda Cabeça de Boi, município de Pocinhos. Todos foram violentamente despejados pela milícia privada da proprietária da fazenda e pela polícia militar. A área reivindicada pelas famílias foi declarada de interesse social para fins de reforma agrária, por meio de Decreto Presidencial de 4 de dezembro de 2008, e já foi solicitada a emissão de posse pelo Incra.

Em São Paulo, tem havido condenações de lideranças dos sem-terra a severas penas de encarceramento por terem participado de ocupações de terra. Exagerar a gravidade dos atos de desobediência civil que o movimento promove para sensibilizar a opinião pública é a estratégia dos grandes proprietários, que tem na mídia um grande aliado.

A Justiça Federal de Marabá, no Pará, condenou o MST e entidades a ele vinculadas ao pagamento de multas por descumprimento de determinações judiciais. Três integrantes do movimento foram condenados a pagar R$ 5,2 milhões por terem liderado a manifestação que bloqueou parte da estrada de ferro Carajás, pertencente à Vale, em abril de 2009.

Em Santa Catarina, um integrante do MST, em outubro de 2008, foi condenado pela Justiça Federal à pena de dois anos de detenção em regime semiaberto por invadir e ocupar terras da União às margens da BR-470, no município de Gaspar.

Em Goiás, a Justiça Federal determinou o fechamento do curso de Direito ministrado pela Universidade Federal de Goiás (UFG) em convênio com o Incra, a partir de uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (MPF). Um dos argumentos utilizados pelo MPF era o de que o curso de graduação ministrado exclusivamente aos beneficiários da reforma agrária e seus familiares feria o princípio da igualdade.

21. O Instituto Preservar contava com 13 educadores e cinco merendeiras e vinha recebendo repasses de cerca de R$ 16 mil por mês para atendimento de cerca de 690 crianças, em nove acampamentos do MST no Rio Grande do Sul.

Integrantes do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) foram presos, em abril último, por participarem de protesto na área da Usina de Tucuruí, com o objetivo de pressionar as Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte), empresa responsável pela hidrelétrica, a cumprir os acordos firmados com as famílias afetadas pela obra. Desde que foram desalojadas as famílias reivindicam, em vão, ações compensatórias do Estado e da Eletronorte.[22]

Em julho de 2009, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) denunciou ameaças de morte contra lideranças do MAB, em Tucuruí, vindas de

> (…) setores ligados aos grandes interesses econômicos da região, principalmente os da grilagem de terras, do agronegócio, da indústria do carvão e da indústria madeireira, que em sua maioria, desenvolvem atividades ilegais, causando a destruição da Amazônia (INESC, 2009).

### 2.3 A atualização dos índices de rendimento para a agropecuária

A reação contrária à proposta de reajuste dos níveis de rendimento para a agropecuária tem propagado a opinião de que o governo vem sendo constrangido a rever os índices vigentes por pressões do movimento social campesino. Rigorosamente falando, porém, a atualização dessas metas decorre de norma constitucional expressa: ela remete ao princípio da função social da propriedade rural, definição consignada no Art. 186 da Constituição que prescreve o aproveitamento racional e adequado dos recursos a partir de graus de critérios fixados em lei. Os parâmetros de medição da produtividade dos imóveis rurais, tal como a recomendação de adaptá-los periodicamente ao estágio de progresso técnico-científico da agropecuária, foram estabelecidos pela Lei Federal nº 8.629/1993. Esta última condição vincula-se ao conceito de propriedade produtiva, cuja determinação se rege, segundo o Art. 6º desta lei, por dois índices: o grau de utilização da terra (GUT) e o grau de eficiência na exploração (GEE). Caso não atenda aos requisitos, ou, o que vem a ser este, caso não esteja cumprindo sua função social, a propriedade é declarada improdutiva, e se torna por isso passível de desapropriação para fins de reforma agrária.

O uso de índices de eficiência para verificação do grau de produtividade do imóvel rural já era admitido no Estatuto da Terra, cujo Art. 46 aludia a "limites mínimos de produtividade agrícola para confronto com os mesmos índices obtidos

22. A usina hidrelétrica de Tucuruí foi construída há 25 anos, durante a ditadura militar, e até hoje os atingidos pela barragem reivindicam direitos e obras para a melhoria das condições de vida nos municípios e comunidades que sofreram com o alagamento das terras e da floresta. "Mais uma vez a solução para as empresas e Estado é a força policial", dizem as lideranças. Segundo dados da CPT, nos últimos três anos foram assassinados 14 lideranças rurais nessa região, em decorrência da luta pela terra. A última vítima foi Raimundo Nonato, liderança do sindicato de Tucuruí, brutalmente assassinado na porta de casa, no dia 16 de abril de 2009.

em cada imóvel".[23] Embora o Incra, em atenção ao estatuto, já houvesse estabelecido um coeficiente de rendimento econômico (1965-1973) e um coeficiente de produtividade (1973-1980), foi, de fato, o Decreto nº 84.685/1980, que fixou a regra fundamental de aferição do rendimento rural: pela primeira vez, tal exigência se formulava em termos de grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal (GUT) e grau de eficiência obtido nas diferentes explorações (GEE). A Instrução Especial 19, editada pelo Incra em 1980, efetivou essa norma, criando índices de rendimento (GEE) e índices de rendimento mínimo (GUT) para a pecuária, a agricultura e o extrativismo vegetal ou florestal, e definindo cinco zonas de pecuária por meio do agrupamento de microrregiões homogêneas. Ainda hoje usados para classificar os imóveis rurais como "produtivos" ou "improdutivos", esses índices são aplicados aos dados informados pelos próprios proprietários junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural; contudo, mesmo que, com base neles, o imóvel seja considerado "improdutivo", isto não implica sua imediata desapropriação; para tanto, é preciso que a vistoria de fiscalização, com prévia notificação do proprietário, confirme aquele parecer.[24]

A despeito de existir previsão legal acerca da necessidade de submeter os níveis de produtividade a revisões regulares que os ponham em conformidade com o aperfeiçoamento dos métodos de cultivo e criação, os índices não são atualizados há 29 anos. Órgão competente para calculá-los e fiscalizar seu adimplemento, o Incra já empreendeu, sem êxito, mais de uma tentativa de fazer valer essa disposição, firmada como compromisso do governo federal no II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003-2006). Os índices em vigor tomam por referência os dados do Censo Agropecuário 1975, e traduzem, portanto, padrões médios de produção da época. Um projeto de reajuste dos indicadores chegou a ser elaborado pelo MDA e pelo Incra em 2005, com base em informações do Censo Agropecuário 1995-1996 e da PAM 1999-2003/IBGE, mas, por não contar com a adesão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa),[25] a proposta, tornada sem efeito, foi substituída em 2009 por um plano de atualização concebido em conjunto por técnicos dos dois ministérios envolvidos. A julgar por indicações preliminares divulgadas, o novo projeto de revisão dos índices, conquanto se paute por metas numericamente mais modestas que as do precedente, utiliza, por outro lado, bases mais atuais: a PAM dos anos 1997-2006 ou, quando disponível, dos anos 1998-2007, perfazendo uma série histórica de dez anos,

23. O Estatuto da Terra foi promulgado em novembro de 1964, no início da ditadura militar. A referência aos níveis mínimos de produtividade aparece no Art. 46, inciso III (*condições da exploração e do uso da terra*), § 1º, alínea "e".

24. Essa retrospectiva histórica e parte das conclusões que dela se seguem encontram-se melhor desenvolvidas em sua fonte original: Ramos (2005).

25. Para converter-se em regulação específica, precisaria ser aprovada pelo MDA e pelo Mapa, sob consulta ao Conselho Nacional de Política Agrícola. O Art. 11 da Lei nº 8.629/1993, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.182-56/2001, aduz esta exigência.

excluídos os dados atípicos, relativos a períodos de seca ou enchente. Quanto à pecuária, foi mantida a estratégia de adotar, como fonte de informações, o Censo 1995-1996.[26]

Para efeitos de cálculo do GUT e do GEE, é preciso considerar os parâmetros que definem, para a pecuária, a agricultura e o extrativismo vegetal ou florestal, o conceito de área utilizada. Para a pecuária, essa medida envolve uma variável denominada Índice de Lotação (IL), fixada pelo Incra segundo a Zona Pecuária[27] em que está a propriedade. Em termos simplificados, o IL resulta da divisão do número de unidades animais (UA) pelo número de hectares da área do imóvel usada como pastagem.[28] Para conhecer o número total de UA do rebanho, multiplica-se o número de cabeças de cada categoria existente no imóvel[29] por um fator de conversão, arbitrado pelo Incra de acordo com a categoria e a Zona Pecuária. Caso haja, na mesma propriedade, rebanhos de diferentes categorias, o número total de UA advirá da soma dos resultados calculados por categoria. Para a agricultura e para o extrativismo, consideram-se efetivamente utilizadas as áreas plantadas com produtos vegetais ou aquelas em que se efetua a exploração, desde que observados os índices de rendimento e a lei ambiental. As áreas em processo de formação ou recuperação de pastagens e de culturas permanentes estão isentas de preencher o nível de rendimento previsto.

O método de conferência do GUT e do GEE não foi alterado: segue válido o expediente indicado no Art. 6º da Lei nº 8.629/1993. Para ser declarada produtiva, a propriedade deve atingir um grau de utilização da terra igual ou superior a 80%, dado pela relação entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.[30] O grau de eficiência na exploração obedece a sistemática diversa: para vegetais, divide-se a quantidade colhida do produto pelo respectivo índice de rendimento; para a pecuária, divide-se o total de UA do rebanho pelo IL praticado na Zona Pecuária correspondente. O GEE é dado pela soma dos resultados relativos à produção vegetal e pecuária, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100. É reconhecida como produtiva a

26. À época, ainda não haviam sido publicados os dados do Censo Agropecuário 2006.

27.Cada Zona Pecuária abrange um conjunto de microrregiões geográficas que apresentam graus médios de produtividade pecuária equivalentes.

28.Havendo diferença, esta área é a menor entre a que for declarada como pastagem pelo proprietário e a que for obtida pela razão entre o número de UA e o IL mínimo.

29. Metodologia estabelecida pelo § 4º do Art. 5º da Instrução Normativa (IN) nº 11/2003, do Incra. Esta instrução, negociada entre a Confederação Nacional de Agricultura e o governo federal, aumentou o número de categorias de animais e incluiu novos fatores de conversão relativos às etapas de cria e engorda de novilhos precoces. Os rebanhos são classificados segundo as categorias: bovinos, novilhos precoces, bubalinos, equinos, asininos, muares, ovinos e caprinos.

30. A área aproveitável do imóvel corresponde à diferença entre sua área total e a área não aproveitável. O Art. 6º da IN nº 11/2003 do Incra classifica como não aproveitáveis as áreas ocupadas com construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos (estufas, viveiros, sementeiros etc.), as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração, as áreas sob efetiva exploração mineral, as áreas protegidas por lei ambiental e as de preservação permanente.

propriedade cujo GEE é igual ou superior a 100%.[31] A medida do nível de rendimento da pecuária reclama a aplicação de dois ILs diferentes: um IL mínimo, usado no cálculo da área efetivamente utilizada com pecuária (GUT), e um IL específico para o GEE. Assim, para que uma propriedade rural seja declarada produtiva do ponto de vista do GUT, sua área útil, isto é, a razão entre o número de UA e este IL mínimo, deve equivaler a, pelo menos, 80% da área aproveitável. Para os produtos vegetais, é instituído apenas um índice de rendimento, aplicável ao cálculo do GEE e derivado da razão entre a produção – em peso ou unidade – e a área – em hectares.

A proposta de atualização dos níveis de produtividade para a agricultura especificamente considerou, como referência, a média histórica dos dez anos cobertos pelos dados da PAM. O procedimento adotado respeitou o princípio de regionalização, distribuindo os municípios, em cada microrregião geográfica, segundo as médias de produtividade. No passo seguinte, selecionou-se o ponto correspondente ao primeiro quartil (os primeiros 25%) dessa distribuição e se determinou que a produtividade média registrada aí fosse tomada como índice de produtividade. Essa regra atendia ainda a um critério adicional: o índice não poderia ser nem menor que o atual nem maior que o dobro deste.

O impacto real dessa alteração, significativo se comparado à indexação anterior, é, não obstante, menos drástico do que fazem supor os protestos da classe ruralista a que a mídia tem dado um tom tão apocalíptico. Por exemplo, para a produção de soja, 89,3% dos municípios terão índices iguais ou menores que a média histórica, outros 3,9% manterão as metas atuais e apenas 6,8% deles as terão elevadas. O município de Sorriso, no Mato Grosso, maior produtor de soja do país e sempre citado como exemplo do alegado rigor excessivo que as novas metas irão impor aos produtores, terá seu índice dobrado de 1,2 toneladas/hectares para 2,4 toneladas/hectares, valor ainda bastante inferior à média de produção entre 2006 e 2007: 3,1 toneladas/hectares.[32] Para o milho, as proporções são parecidas: apenas 7,8% dos municípios terão índice superior à média histórica, ao passo que 4,6% deles conservarão os índices em vigor e 87,6% atenderão a índices menores ou iguais à média histórica. As metas para o café seguirão praticamente idênticas: 94,4% dos municípios não terão seus índices reajustados, e apenas em 0,4% deles sofrerão aumento. Para a cana-de-açúcar, prevê-se a conservação dos índices correntes em 29% dos municípios; 58,8% deles terão índices iguais ou menores que a média histórica, e apenas 12,4% precisarão cumprir metas maiores que a média histórica.

31. O Art. 6º, § 7º, da Lei de Terras nº 8629/1993 interpõe aqui uma ressalva: "não perderá a qualificação de produtiva a propriedade rural que, por caso fortuito ou motivo de força maior, deixar de preencher, no respectivo ano, o GEE fixado para seu produto ou atividade".

32.Dados da PAM/IBGE divulgados pelo MDA.

O efeito da mudança desses indicadores de rendimento sobre a pecuária é de magnitude equivalente. O reajuste dos níveis de produtividade para o setor altera o Índice de Lotação mínimo do GUT e o Índice de Lotação empregado para o GEE. Ele baseia-se em um estudo desenvolvido em parceria pelo Incra e pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em 1999: a partir da distribuição dos níveis de produtividade – dos Índices de Lotação, no caso da pecuária – por microrregião e em cada Zona Pecuária, definiram-se, como base para o cálculo do GUT e do GEE, o terceiro e o sétimo decil, respectivamente. Visto que o terceiro decil é a variável que segrega os primeiros 30% pontos de uma série, situar aí o padrão para o cálculo do Índice de Lotação significa propor uma meta de produtividade superada por 70% das microrregiões de cada Zona Pecuária.

O reduzido número dos imóveis rurais que serão de fato atingidos pelo reajuste dos índices obriga a computar outro fator de atenuação à proposta elaborada em conjunto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Como já é regra, apenas propriedades de área superior a 15 módulos fiscais[33] serão submetidas à vistoria. Dos cerca de 4,2 milhões de imóveis cadastrados pelo Incra, apenas 2,64% excedem este limite: 97,36% deles, portanto, não serão afetados pela alteração das metas. Mas, se do ponto de vista do número das unidades rurais a ela sujeitas, a atualização dos índices não parece justificar sua relevância, do ponto de vista da área abrangida sua necessidade torna-se evidente: estes 2,64% de imóveis com extensão superior a 15 módulos fiscais ocupam 51,84% da área rural total do país. Cumpre notar que o cálculo do GUT e do GEE é feito para cada propriedade em particular, levando sempre em conta suas condições específicas.

É importante reconhecer também que, à vista da espetacular taxa de crescimento do produto agropecuário dos últimos anos, o setor produtivo do campo pouco tem a recear em relação ao reajuste. Um estudo divulgado pelo Mapa (GASQUES; BASTOS; BACCHI, 2009) mostrou que de 1975 a 2008, a produtividade total dos fatores na agropecuária cresceu a uma taxa anual de 3,68%. Entre 2000 e 2008, esta taxa foi de 5,59% ao ano (a.a.). A comparação com o desempenho do setor agropecuário de países concorrentes confirma a força dessa ascensão: na China, o crescimento anual foi de 3,2% de 2000 a 2006 e, nos Estados Unidos, a taxa esteve em 1,95% a.a. de 1975 a 2006.

Os reajustes foram, contudo, acerbamente repudiados pelos ruralistas. Associações patronais do campo e líderes políticos que militam em favor da

33. A fixação do módulo fiscal leva em conta as condições geográficas específicas que limitem o uso permanente e racional da terra, e varia de município para município: nos estados de Amazonas e Acre, por exemplo, o módulo fiscal médio corresponde a 100 hectares; no Rio Grande do Sul, a unidade média do módulo fiscal equivale a 20 hectares. A medida é estabelecida pelo Incra por meio de Instrução Especial.

classe no Congresso[34] têm argumentado que a medida é discriminatória, uma vez que nenhum outro setor está sujeito a metas de produtividade. A correlação com a indústria é recorrente: se a um empresário industrial se permite reduzir a produção quando a demanda se retrai, por que o agropecuarista seria obrigado a arcar com prejuízos em momentos de crise para satisfazer índices de produtividade, sob pena de sofrer desapropriação de seu imóvel? Tal exigência submeteria o produtor a uma dupla prova, a da exploração econômica e a da utilização da terra.

Por sua natureza econômica, porém, a propriedade rural não pode equiparar-se à indústria: a terra é um fator de produção restrito, cuja oferta está confinada à fronteira territorial do país. Esta circunstância assinala, aliás, que a terra é, na origem, um bem público, razão pela qual a Constituição subordina sua exploração a uma função social. Como Polanyi (1980) observou em sua obra clássica, a conversão da terra em "mercadoria" é uma ficção, porque a oferta de terra não pode ser ampliada por um mercado "autorregulado". Quando, por outro lado, se consente que a distribuição da propriedade fundiária se realize por mecanismos de mercado, dá-se ensejo a que terras improdutivas sejam usadas como reserva de valor. A atualização dos índices de rendimento da agropecuária tem em mira justamente coibir essa prática especulativa, e não infligir restrições ao produtor rural. Ademais, o argumento ruralista segundo o qual o mercado mesmo encarrega-se de castigar os improdutivos vai de encontro às estatísticas recentes relativas ao aproveitamento das áreas exploráveis. De acordo com os dados do Incra,[35] 22,7% da área rural explorável do país não é utilizada. Na região Norte, a proporção de área explorável não explorada chega a 51%.

O sentido da oposição dos ruralistas à revisão dos índices de rendimento agropecuário apoiada pelo Incra/MDA e pelo movimento social rural se explica mais claramente à luz do Projeto de Lei nº 202/2005, em trâmite no Senado. Aprovado em caráter terminativo pela Comissão de Agricultura do Senado, mas ainda pendente de apreciação do plenário[36] antes de seguir à Câmara, o projeto desagrega os parâmetros que definem o caráter produtivo de uma propriedade rural; em suma, ele extingue o GUT. A produtividade passaria a ser avaliada exclusivamente com base no GEE. Desse modo, uma propriedade rural cuja área aproveitável fosse de 1,5 mil hectares, por exemplo, poderia ser utilizada em apenas 10% de sua extensão sem correr o risco de ser declarada improdutiva, desde que a produtividade nesses 10% de área efetivamente cultivada atinja o GEE exigido. O PL nº 202/2005 também propõe

34. A força política da bancada ruralista do Congresso é abordada no texto: *Bancada ruralista: o maior grupo de interesse do Congresso Nacional*, de Vigna (2007).

35. Estas informações constam em Dieese e NEAD (2008).

36. Um recurso assinado por parlamentares contrários ao PL nº 202 garantiu que a matéria fosse levada ao plenário, suspendendo o efeito terminativo de sua aprovação no âmbito da comissão.

transferir para o Congresso a prerrogativa de aprovar qualquer alteração dos índices de produtividade que o Executivo venha a propor. Os Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário perderiam a autonomia de estabelecer os critérios empregados na política de reforma agrária, e esta, tendo de ser submetida ao Congresso, esbarraria sempre na resistência da aguerrida bancada ruralista. O descomunal ataque desferido pelos porta-vozes da classe contra a proposta de atualização dos índices pode também ter por motivação de fundo a necessidade de acumular munição para outras causas, como as renegociações da dívida do setor, os subsídios na forma de seguro rural ou compra de excedentes com recursos públicos, a flexibilização da legislação ambiental e da demarcação de áreas de proteção destinadas a indígenas, remanescentes de quilombos, ribeirinhos e outros grupos.

### 2.4 Novos paradigmas para a desapropriação por interesse social

O processo de desapropriação de terras por interesse social recebeu um novo alento. Dois eventos recentes introduziram novos paradigmas para sua aplicação.

Amparado pela constatação comprovada de crime ambiental, o presidente Lula assinou um decreto no dia 19 de agosto de 2009, declarando a fazenda Nova Alegria, localizada no município de Felisburgo, em Minas Gerais,[37] como de interesse social para fins de reforma agrária. Com o decreto presidencial, o Incra ficou autorizado a desapropriar o imóvel rural. A decisão, contudo, ainda pode ser questionada na justiça, embora o decreto represente um avanço quanto à limitação ao exercício do direito de propriedade.[38]

Outro caso paradigmático ocorreu no Pará. Em 2004, o presidente Lula assinou um decreto reconhecendo a fazenda Cabaceiras, localizada no estado do Pará, como de interesse social para fins de reforma agrária. O decreto estava fundado na violação das normas que regulam as relações de trabalho, uma vez que o Grupo Móvel do Ministério Trabalho resgatou entre 2002 e 2004 nada menos que 82 trabalhadores em situação análoga à de escravidão.

### 2.5 Conflitos e violência no campo

De janeiro a junho de 2009, os conflitos no campo apresentaram queda expressiva. O mesmo não se pode dizer da violência no campo, que apresentou elevação

37. O município de Felisburgo ficou nacionalmente conhecido em 20 de novembro de 2004 em razão da execução de cinco integrantes do MST por 18 jagunços contratados pelo dono da fazenda Nova Alegria. Outros 20 integrantes do movimento saíram feridos, além de terem todos os seus pertences destruídos após o incêndio do acampamento.

38. A função social da propriedade só é cumprida quando atende, *simultaneamente*, os quatro requisitos previstos no Art. 186 da Constituição, quais sejam: o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente e o respeito às normas que regulam as relações de trabalho. Neste sentido, parte da doutrina jurídica considera que o que há de absoluto no direito de propriedade é a sua função social. Servem ainda como fundamento desta posição o Art. 1.228 e parágrafos do Código Civil e os Arts. 6º e 8º da Lei nº 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais que tratam da reforma agrária.

nos demais indicadores em diversas regiões do país. Segundo a CPT, até junho do ano corrente foram registradas 102 ocupações, 122 conflitos ligados à reivindicação de terras e dez por acesso à água em todo país. O Centro-Oeste foi o maior palco de conflitos tanto em termos absolutos quanto relativos. Foram três homicídios, 13 tentativas de assassinato, 80 famílias expulsas e 1.200 despejadas. As regiões Sudeste e Nordeste também apresentaram incremento do número de conflitos, despejos e expulsões. Contudo, o que mais chamou atenção foi o crescimento das ações de milícias privadas no campo, especialmente no Nordeste e no Sudeste.

Quanto ao trabalho escravo, o ano de 2008 encerrou com o segundo maior número de trabalhadores libertados e o maior número de denúncias desde a criação do grupo móvel do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Foram, ao todo, 5.266 trabalhadores libertados e 280 denúncias. Grande parte destas ocorrências está ligada às atividades exploradas na nova fronteira agrícola, como a pecuária e o setor sucroalcooleiro. Dos 5.266 trabalhadores libertados em 2008, nada menos que 2.553 (48%) foram encontrados nos canaviais. A pecuária continua tendo o maior número de casos denunciados (48%) além de um expressivo contingente de trabalhadores libertados (20% do total). O Centro-Oeste aparece com o maior percentual de trabalhadores libertados no país em 2008 (32%), seguido do Nordeste (28,4%) e do Norte (19%). Em número de casos e denúncias, contudo, a região Norte continua liderando as estatísticas, concentrando cerca de 47% das ocorrências de trabalho escravo.

A atualização semestral da "lista suja" divulgada pelo MTE em julho aponta para 174 empregadores flagrados explorando trabalho escravo no país. A região Nordeste apresenta o maior número de novas inclusões, seguida do Centro-Oeste, região em que foi identificada a exploração de trabalho escravo até mesmo em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) executadas por conhecida empreiteira brasileira. Até junho de 2009, foram realizadas 95 denúncias e libertados 2.013 trabalhadores, com destaque para os estados da Bahia, do Acre, de Pernambuco, do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, cujas libertações no ano corrente já superaram os números de 2008.

### 2.6 A estagnação da luta quilombola

Quanto aos quilombolas, 2008 encerrou sem nenhuma titulação realizada. Em 2007, foram duas e em todo o governo Lula ocorreram apenas seis. A estagnação foi agravada ainda pela oficialização de novos procedimentos adotados pelo Incra para a identificação de territórios quilombolas, por meio da Instrução Normativa nº 49/2008. A nova instrução normativa torna o processo de titulação ainda mais burocrático e moroso, ao exigir detalhamentos e filigranas no relatório antropológico, atingindo diretamente o direito à autotitulação das

comunidades. Além disso, a bancada ruralista conseguiu suprimir do texto do Estatuto da Igualdade Racial, aprovado em caráter terminativo na Câmara dos Deputados, as disposições relativas à regularização das terras quilombolas, mostrando que nos últimos anos as lutas dos povos tradicionais têm ganhado mais obstáculos a superar.

## 3 ANÁLISE DOS PROGRAMAS

### 3.1 Reforma agrária

A reforma agrária continua enfrentando dificuldades em várias frentes, desde as relacionadas com a desapropriação de terras, os contingenciamentos orçamentários, a criminalização dos movimentos sociais, até o avanço dos setores ruralistas na defesa de seus interesses, com a edição e proposição de leis que visam inibir as demandas dos movimentos sociais rurais e penalizar suas lideranças.

A estratégia adotada por sucessivos governos em cumprir metas expressivas de assentamento, concentrando a criação de novos projetos – e a ocupação de lotes remanescentes de projetos antigos – na região Norte, está ficando cada vez mais inexequível. De uma parte, as leis ambientais vêm colocando em cheque as antigas práticas de ocupação e exploração dos lotes, com a exigência de padrões sustentáveis de manejo, de outro, quando finalizada a regularização fundiária conforme estabeleceu a Lei nº 11.952/2009 (MP nº 458), cerca de 67,4 milhões de hectares ficarão indisponíveis para os sem-terra e os com terra insuficiente, só na Amazônia Legal.

#### 3.1.1 Famílias assentadas até 2009 (primeiro semestre): quadro atual

Em 30 de junho de 2009, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra)/Incra contabilizava o assentamento de 845,6 mil famílias em 8.327 projetos em uma área total de 80,43 milhões de hectares. A tabela 7.1 (anexo estatístico deste periódico) esclarece que a região Norte concentra a maior parte da área destinada a projetos de reforma agrária – 60,6 milhões de hectares, ou 74,4% do total, e também o maior número de famílias assentadas: 346,1 mil (41% do total). Essa desproporção – relativamente às demais regiões – decorre da concentração de terras públicas, em que a criação de novos projetos de assentamento vinha encontrando menores resistências. A recente emergência de questões ambientais e a necessidade de se buscar formas mais sustentáveis de ocupação e exploração da Amazônia fizeram com que o modelo anterior de formatação dos projetos de assentamento esteja sendo – na medida do possível – alterado.

A necessidade de preservação do patrimônio natural tem induzido a criação de projetos com explícitos objetivos preservacionistas. A área total ocupada

por estes projetos vem crescendo, ocupando atualmente 47% do total das terras dos projetos de assentamento, quase que inteiramente na região Norte (99,8%). As áreas destinadas ao assentamento de trabalhadores em projetos com esses objetivos aumentaram a partir de 2003. Até 2002 ocupavam apenas 8% da área total dos projetos de assentamento. De 2003 a 2009 – primeiro semestre – ficaram responsáveis por 92% da área dos novos projetos (tabelas 7.1 a 7.9 do anexo estatístico deste periódico).

O assentamento de famílias, em projetos criados há muito tempo, continua, mas em escala decrescente. Se entre 1900 e 1994 a quase totalidade dos assentamentos foram na região Norte (53%), nos períodos seguintes foram maiores no Nordeste: 42% em 1995-1998 e 39% em 1999-2002. No primeiro governo Lula, os assentamentos na região Norte voltam a ter mesma magnitude de antes (52%), em boa medida por conta da expansão dos projetos agroextrativistas, a criação de projetos agroflorestais e de desenvolvimento sustentável (tabelas 8.2 e 8.3 do anexo estatístico deste periódico).

BOX 1
**Assentamentos no governo Lula[1]**

De 1º de janeiro de 2003 a 30 de junho de 2009, foram assentadas mais de meio milhão de famílias, que representam 62% do universo de famílias atualmente contabilizadas nos projetos de assentamento em execução. Entre 2003 e 2006, os assentamentos ficaram próximos das metas estabelecidas pelo II Plano Nacional de Reforma Agrária. A partir de 2007, contudo, o realizado ficou aquém do programado.

Nota: [1] Os assentamentos realizados em períodos anteriores podem ser consultados em edições anteriores deste periódico. Ver, em especial, Ipea (2007, 2008).

TABELA 2
**Metas e número de famílias assentadas – Brasil (2003-2008)**

| Ano | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | **Total 2003-2006** | 2007 | 2008 | **Total 2003-2008** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Metas – número de famílias | 30.000 | 115.000 | 115.000 | 140.000 | **400.000** | 150.000 | 100.000 | **650.000** |
| Número de famílias assentadas | 34.975 | 81.184 | 127.107 | 136.319 | **379.585** | 66.983 | 70.067 | **516.635** |
| % | 116,6 | 70,6 | 110,5 | 97,4 | **94,9** | 44,7 | 70,1 | **79,5** |

Fontes: Brasil e Incra (2003) e Incra (2003-2009).
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Obs.: De 2003 até o primeiro semestre de 2009, foram destinados quase 42,6 milhões de hectares para o estabelecimento de novos projetos de reforma agrária, que representam 53% de toda a área ocupada atualmente, a maior parte na região Norte (tabelas 8.5, 8.6, 8.7 e 8.8 do anexo estatístico). As desapropriações respondem por apenas 8,4%; enquanto a regularização, a arrecadação e a discriminação respondem por 83,9% das áreas dos projetos em execução.

A grande disponibilidade de terras públicas, sobretudo no Norte e no Centro-Oeste, durante todo século XX, possibilitou a criação, primeiramente de projetos de colonização e, depois de assentamento. Somente a partir de 1964, com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) foram estabelecidos critérios para desapropriação de terra por interesse social, reconhecido como o principal instrumento para assegurar o cumprimento da função social da terra.[39]

As terras obtidas por desapropriação – 23,7 milhões de hectares (29,5% do total) – abrigam quase 560 mil famílias (55% do total). O maior volume de desapropriações ocorreu na década de 1990, sobretudo entre 1995 e 1998. A partir de 2007, as áreas desapropriadas diminuem bastante (tabela 8.6 do anexo estatístico deste periódico). Nas regiões Sudeste e Sul, tem sido cada vez mais difícil a obtenção de terras pela via da desapropriação. Os atuais parâmetros que possibilitam a desapropriação de terras improdutivas parecem ter-se esgotado.

A distribuição regional das áreas desapropriadas para fins de reforma agrária revela uma maior concentração na região Norte – quase a metade do total. Em seguida, aparecem as desapropriações no Nordeste (26%) e no Centro-Oeste (20%); no Sudeste e no Sul, as áreas desapropriadas são bastante modestas (3,6% e 2,2%, respectivamente). Estes dados estão distantes dos almejados pelos movimentos sociais rurais que reivindicam aceleração nos assentamentos, sobretudo em regiões fora da Amazônia legal, e para atender as famílias que permanecem acampadas em condições precárias.

TABELA 3
**Áreas dos projetos em execução[1] obtidas por desapropriação, segundo grandes regiões e Brasil – até o primeiro semestre de 2009**

| Região | Número de projetos | Área (ha) | Número de famílias assentadas | Área (%) | Famílias (%) assentadas |
|---|---|---|---|---|---|
| Norte | 843 | 11.320.052,9 | 127.467 | 47,8 | 27,2 |
| Nordeste | 2.617 | 6.214.026,3 | 202.243 | 26,2 | 43,1 |
| Sudeste | 420 | 846.633,1 | 26.140 | 3,6 | 5,6 |
| Sul | 497 | 518.678,8 | 22.972 | 2,2 | 4,9 |
| Centro-Oeste | 761 | 4.801.468,7 | 89.892 | 20,3 | 19,2 |
| **Brasil** | **5.138** | **23.700.859,8** | **468.714** | **100,0** | **100,0** |

Fonte: Incra (2009a).
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Nota: [1] Dos projetos em execução em 7 de julho de 2009.

39. O Estatuto da Terra definiu como finalidade da desapropriação por interesse social: *i*) condicionar o uso da terra à sua função social; *ii*) promover a justa e adequada distribuição da propriedade; *iii*) obrigar a exploração racional da terra; *iv*) permitir a recuperação social e econômica de regiões; *v*) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica; *vi*) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; *vii*) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural; e *viii*) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

O fato de quase metade das terras desapropriadas se situarem na região Norte – em que haveria maior disponibilidade de terras públicas – mais que um paradoxo da reforma agrária revela o quanto a ocupação das áreas da nossa fronteira agrícola se deu de forma desordenada.

Dos projetos em execução criados a partir de 1995 e 1998, a maioria (61%) se encontra em fase inicial de implantação; entre os criados entre 1999 e 2006, poucos se encontram em fase de consolidação. Os mais recentemente estabelecidos – 2007-2009 –, ainda não ultrapassaram as etapas iniciais de estruturação. Mas, projetos criados em anos anteriores se encontram na mesma situação. Dos projetos criados antes de 1995, uma parcela significativa ainda não se encontra consolidada (35,5%). A estruturação produtiva dos assentamentos parece avançar lentamente, como mostra a tabela que se segue.

TABELA 4
**Fases dos projetos em execução,[1] segundo o período de criação**
(Em %)

| Fases | 1900-1994 | 1995- 1998 | 1999- 2002 | 2003-2006 | 2007- 2009 | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Fases iniciais[2] | 35,5 | 60,5 | 95,6 | 98,9 | 100 | **80,30** |
| Assentamento em consolidação | 33,5 | 34,8 | 3,9 | 1,1 | 0 | **14,70** |
| Assentamento consolidado | 31,1 | 4,7 | 0,5 | 0 | 0 | **4,90** |
| **Total** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |

Fonte: Incra (2009a).
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea
Notas: [1] Em execução em 7 de julho de 2009.
[2] Inclui: assentamentos criados + assentamentos em instalação + assentamentos em estruturação.

Embora a legislação ambiental tenha estabelecido parâmetros para a ocupação dos lotes da reforma agrária a serem observados por todos os projetos, a criação de projetos explicitamente voltados para a preservação ambiental, de exploração florestal e extrativista, pode dar novos rumos para a reforma agrária – sobretudo na Amazônia. Atualmente já ocupam uma área de quase 37,5 milhões de hectares, abrigando 123 mil famílias (tabela 8.9 do anexo estatístico deste periódico).

### 3.1.2 Famílias assentadas em 2008

Em 2008, a localização dos assentamentos seguiu o ritmo e a distribuição de anos anteriores: foram assentadas 70.067 famílias, das quais pouco mais de 60% em projetos criados até 2006. Projetos criados antes de 2003, inclusive projetos de colonização criados durante o governo militar, continuam a receber novas famílias. Infelizmente os dados disponibilizados pelo Sipra, do Incra, não permitem que se identifique as ocupações recentes de lotes antigos. Não é possível saber

se estão sendo ocupados lotes vagos, nunca ocupados ou de reocupação de lotes retomados ou abandonados. A tabela 5 mostra o número de projetos, segundo o ano de criação, que receberam novas famílias em 2008. Os projetos anteriores ao governo Lula (até 2002) receberam, em 2008, 32% de novas famílias, os criados no primeiro governo (2003-2006) 30% e em 2007 e 2008, as demais 38% (tabelas 8.2 e 8.3 do anexo estatístico deste periódico).

Dificuldades administrativas por parte do Incra, que vão desde a obtenção da emissão de posse de áreas desapropriadas até os contingenciamentos, que a cada ano impedem que as ações de reforma agrária consigam manter um ritmo constante, fazem com que os assentamentos acabem se concentrando nos meses finais do ano. Com isso as famílias, apesar da autorização de ocupação dos lotes, ficam a espera – por vários meses – dos recursos necessários para implantação dos projetos. Em 2008, este comportamento foi ainda mais intenso que em anos anteriores, pois mais de 90% dos assentamentos só foram realizados no último trimestre do mês antecipando mais dificuldades para o cumprimento das metas anuais de assentamento (100 mil/ano).

Apenas quatro estados receberam mais da metade dos assentamentos de 2008: Pará, Maranhão, Amazonas e Mato Grosso do Sul. Apesar da presença neste rol de unidades fora da região Norte, ainda assim, no conjunto ela recebeu quase a metade das famílias assentadas em 2008 (tabela 5).

Em 2008, apesar de terem sido vistoriados mais de 7,4 milhões de hectares, foram destinados à reforma agrária apenas 4,1 milhões de hectares de terras, dos quais 249 mil hectares (6%) obtidos por desapropriação e 3 milhões (74,5%) por ações de reconhecimento, discriminação e arrecadação, ou seja, terras públicas da União e estados. Um dado importante para 2008, e que pode ter contribuído para o não cumprimento da meta anual, está nas demoradas tratativas para a obtenção de terras. Nesta condição permaneceram em negociação cerca de 710 mil hectares, todos na região Norte.

### 3.1.3 Assentamentos em 2009 (primeiro semestre)

Como em anos anteriores, nos dois primeiros trimestres do ano, foram poucas as famílias assentadas em 2009. A tabela 5 mostra como tem sido, desde 2003, o ritmo de assentamentos ao longo de cada ano. No primeiro semestre de cada ano, poucas famílias têm sido beneficiadas. Dificuldades operacionais devem estar impondo este ritmo à reforma agrária, desde as dificuldades para obtenção de terras, até os contingenciamentos orçamentários que engessam as possibilidades de que seja possível a reforma agrária cumprir com todos os seus objetivos.

TABELA 5
**Famílias assentadas por trimestre – Brasil, (2003-2009)**

| Ano | I | II | III | IV | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|
| 2003 | 4.680 | 5.334 | 3.448 | 21.513 | **34.975** |
| 2004 | 8.303 | 13.416 | 20.708 | 38.757 | **81.184** |
| 2005 | 1.893 | 15.077 | 31.695 | 78.442 | **127.107** |
| 2006 | 10.616 | 9.779 | 39.500 | 76.424 | **136.319** |
| 2007 | 6.863 | 8.402 | 8.181 | 43.537 | **66.983** |
| 2008 | 137 | 445 | 5.331 | 64.154 | **70.067** |
| 2009[1] | 3.789 | 502 | – | – | **4.291** |
| **Total** | **36.281** | **52.955** | **108.863** | **322.827** | **520.926** |

Fonte: Incra (2009b).
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Nota: [1] Total parcial – primeiro semestre de 2009.

### 3.1.4 Execução orçamentária e financiamento em 2008

Em 2008, o MDA teve autorização para aplicar R$ 4,7 bilhões na execução de seus programas e ações, dos quais tiveram o empenho liquidado, cerca de R$ 3,38 bilhões, ou seja, 71,5%. Além disso, do total de R$ 853,5 milhões inscritos em restos a pagar, relativo ao exercício de 2007, foram executados R$ 569,5 milhões, ou seja, 66,73%.

De 2007 para 2008, os recursos totais disponibilizados permaneceram estáveis, registrando pequena variação positiva de 3%. Contudo, o nível de execução apresentado pelo MDA, em 2008, foi muito inferior – a ponto de mobilizar um volume de recursos 20% menor do que em 2007.

TABELA 6
**Execução orçamentária do MDA (2007-2008)**

| | Autorizado (lei + créditos) | Liquidado | Nível de execução (%) |
|---|---|---|---|
| 2008 | 4.725.002.030,00 | 3.380.697.003,00 | 71,55 |
| 2007[1] | 4.585.438.886,09 | 4.223.421.743,88 | 92,11 |
| Variação (%) | 3 | - 20 | – |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Valores atualizados para 2008 – Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna (IGP/DI: 1,11240).

Os programas finalísticos aplicaram R$ 2,34 bilhões, sendo que apenas três foram responsáveis por 70% dos recursos liquidados: Assentamentos para Trabalhadores Rurais (34%), Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento (21%), e Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar (15%).

A redução significativa entre os recursos liquidados em 2008, em relação ao ano anterior, da ordem de 20%, traduz as dificuldades em se manter o ritmo dos assentamentos a cada ano. O programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais foi o que teve menor nível de execução, sobretudo a ação destinada à obtenção de terras para a criação de novos assentamentos. Outro programa que teve realização abaixo do programado foi o de Assistência Técnica e Extensão Rural. Assim, tanto a criação de novos projetos de assentamento quanto a assistência aos já estabelecidos ficaram prejudicados.

O programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais tem como finalidade promover a democratização do acesso às terras, em benefício dos trabalhadores rurais sem-terra. Em 2008 foram destinados 4,1 milhões de hectares de terra para a criação de novos projetos de assentamento. Essa área foi obtida principalmente pela modalidade de *reconhecimento* (mais de 70%), ou seja, pela incorporação ao Incra de projetos de assentamentos criados pelos estados e municípios e pelo repasse direto de terras públicas estaduais e municipais para o governo federal instalar projetos de assentamento. Basicamente, esta forma de obtenção de terras se concentra na região Norte (97%), tendo pouca relevância nas demais regiões.

Em áreas *desapropriadas*, foram criados, em 2008, 145 projetos de assentamentos em 249 mil hectares desapropriados, sobretudo no Nordeste, em que foram instaladas 3,7 mil famílias (55% do total). Já a compra e a venda de terras possibilitou a criação de 23 projetos de assentamento, em 15,9 mil hectares, em que foram instaladas 651 famílias – apenas 3% do total.

A ação mais importante desse programa, Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, aplicou, no ano, R$ 740,2 milhões, pouco mais de 50% do montante autorizado, o que certamente foi decisivo para o não cumprimento da meta anual de assentamentos estabelecido pelo MDA. Basicamente, os recursos desta ação são aplicados no atendimento das ações iniciais de desapropriação, compra e venda de imóveis rurais, acordos judiciais em ações já ajuizadas em exercícios anteriores e atendimento a comandos judiciais. As desapropriações e compra e venda de imóveis representaram 81% dos recursos aplicados, enquanto que os acordos e comandos judiciais representaram 19%.

O programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento tem como objetivo desenvolver, recuperar e consolidar assentamentos da reforma agrária. O montante autorizado para sua implementação foi de R$ 1,98 bilhão, dos quais foram liquidados pouco mais de R$ 1,7 bilhão (91%).

Sua principal ação é a Concessão de Crédito-Instalação à Famílias Assentadas. Em 2008, teve um dispêndio total de R$ 1,3 bilhão.

Suas atividades, direcionadas para implantação de assentamentos, devem estruturar os projetos para que possam receber os beneficiários, criando as condições para o desenvolvimento produtivo. Para tanto, recursos são direcionados para o *crédito-instalação*, que em 2008 teve seus valores reajustados. Outras duas linhas de crédito também são financiadas por esta ação: uma voltada exclusivamente para apoio às mulheres e outra para o refinanciamento do antigo crédito do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera). Em 2008, foram beneficiadas aproximadamente 180 mil famílias com estas modalidades de crédito-instalação. As modalidades e valores por unidade de atendimento encontram-se na tabela 7.

TABELA 7
**Modalidades e valores atualmente previstos**
(Em R$)

| Modalidades | Unidade | Valor |
|---|---|---|
| Apoio inicial à instalação da família | Família | 3.200,00 |
| Apoio ao fomento | Família | 3.200,00 |
| Adicional de fomento | Família | 3.200,00 |
| Aquisição de materiais de construção | Família | 10.000,00 |
| Recuperação de habitações | Família | 5.000,00 |
| Semiárido | Família | 2.000,00 |
| Reabilitação do crédito de produção | Família | 6.000,00 |
| Apoio mulher | Pessoa | 2.400,00/aportados em três parcelas de igual valor |

Fonte: Brasil (2009).

A situação antes apontada – relativa aos projetos ainda não estruturados, ou seja, com implantação incompleta – atinge inclusive aqueles criados há décadas. Uma explicação para esse retardo está na má aplicação, na aplicação insuficiente e na má gestão dos recursos do crédito-instalação. Os movimentos populares e sindicais do campo têm denunciado que muitas famílias – assentadas há tempos – ainda não receberam o crédito inicial.

No Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, a Assistência Técnica e Extensão Rural era apenas uma das ações do programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento. Na elaboração do PPA 2008-2011, foi acordado que a importância do tema e sua relevância para o sucesso dos assentados, implicou necessidade em atribuir-lhe um *status* de maior proeminência. Assim, foi criado o programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, com o objetivo de "disciplinar, ampliar, organizar e qualificar a prestação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais" (BRASIL, 2009).[40]Assim, seu público-alvo extrapola

40. O Decreto nº 4.739/2003 transferiu a competência pela Assistência Técnica e Extensão Rural do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento para o MDA.

os assentados da reforma agrária, incluindo demais agricultores familiares, empreendedores rurais familiares, comunidades tradicionais e agentes de Ater.

O programa com uma dotação total de R$ 556,73 milhões gastou R$ 331,81 milhões (59,5%). A quase totalidade do dispêndio ficou concentrada nas ações: Assistência Técnica e Capacitação de Assentados e Fomento à Assistência Técnica (46% do total) e Extensão Rural para Agricultores Familiares (45,3% do total).

O Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais visa propiciar condições para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. A constituição de territórios rurais se dá pela junção de municípios adjacentes que tenham características sociais, culturais e econômicas em comum. A maioria desses municípios – por si só – não tem condições de se desenvolverem de forma sustentável, pois carecem de recursos humanos e institucionais. Dependem, basicamente, das transferências constitucionais, das políticas compensatórias e do clientelismo político. O programa executou 85% do orçamento autorizado, um montante de mais de R$ 252 milhões. A maior parte dos gastos (66%) foi para Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Nesse sentido, foram contratados 654 planos de trabalho, por meio da Caixa Econômica Federal, beneficiando 144 territórios rurais apoiados, envolvendo diretamente 542 municípios e indiretamente outros 1.266.

### 3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Dois eventos de magnitude mundial caracterizaram a especificidade do ano de 2008 que, no caso particular do Brasil, pautaram o contexto para as decisões sobre as políticas governamentais, em geral, e as ações dirigidas à agricultura familiar, em particular. A crise de alimentos, ocorrida no primeiro semestre, caracterizou-se pela forte alta dos preços dos alimentos e levou o governo a optar por ações destinadas a aumentar a oferta de produtos agropecuários para o mercado interno. Por sua vez, surge a crise econômica com potencial para limitar os possíveis efeitos positivos daquelas ações em virtude da retração de crédito imperante desde então. Foi nesse contexto que se lançou o Plano Safra 2008-2009. Contendo a sistematização das principais ações direcionadas à agricultura familiar apresentou duas novidades importantes: a aplicação das novas regras para o público-alvo do PRONAF e o lançamento da linha de crédito Mais Alimentos.

A linha de crédito Mais Alimentos foi lançada como resposta do governo federal para a crise de alimentos, iniciada em meados 2007. Consiste em linha especial de crédito para investimentos de longo prazo, destinada, basicamente, para a mecanização da produção familiar, mediante aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. O limite individual de financiamento foi estabelecido

em R$ 100 mil, com juros de 2% ao ano. Além disso, mediante acordo do governo federal com representantes da indústria automobilística, houve o compromisso de descontos de até 15% nos preços para tratores da linha da agricultura familiar, veículos cuja potência não supere 75 cv. Com isso, o governo esperava aumentar a produtividade dos segmentos C, D e E da agricultura familiar.

A meta para o ano agrícola 2008-2009 era de atender 300 mil agricultores, com recursos financeiros na faixa dos R$ 6 bilhões. O público está restrito, conforme o Manual de Crédito Rural do PRONAF – MCR-10, aos seguimentos C, D e E, ou *agricultura familiar*, conforme a nova classificação dos beneficiários. Assim, os assentados da reforma agrária e o público B do PRONAF ficaram de fora da principal política do Ministério do Desenvolvimento Agrário de combate aos efeitos da crise de alimentos.

A efetividade desta ação para o incremento da produção familiar ainda é difícil de ser avaliada, mas, são certos os benefícios para os fabricantes de tratores e de equipamentos agrícolas, afetados pela diminuição da demanda da agricultura patronal em virtude da crise econômica que eclodiu em 2008. Isso pode ser facilmente confirmado pelo comportamento dessa indústria que, no último ano, passou a contar com 75% da sua produção destinada a tratores da linha da agricultura familiar, ao passo que, entre os tratores de maior potência, destinados à grande produção, houve uma redução de 60%.[41]

Ou seja, apesar do objetivo expresso de incrementar a produção agrícola, efetivamente o Mais Alimentos está ajudando a indústria a superar a crise, mediante o incentivo do consumo de veículos automotores entre os agricultores familiares. Ação congruente com as políticas anticíclicas adotadas pelo governo federal para determinados setores industriais. Mais do que uma reação à crise de alimentos, o Mais Alimentos foi um componente do conjunto de medidas anticíclicas adotadas pelo governo federal para enfrentar a atual crise econômica.

A partir de determinação do presidente Lula, foi alterada a classificação dos grupos de agricultores familiares, sob a alegação de que o modelo, então vigente, limitava os valores contratuais de créditos para os agricultores, sobretudo os de menor renda.[42] Ressalta-se que, até o ano agrícola 2007-2008, o público do PRONAF era dividido em A, B, C, D e E. Já os públicos C, D e E foram aglutinados em um único grupo que passou a ser denominado *agricultura familiar*. O objetivo seria flexibilizar o montante de crédito para o público do PRONAF, de modo que o agricultor possa optar pelo valor do

41. Ver vídeo elaborado pelo MDA sobre o *Balanço de um ano do Mais Alimentos*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/1775/codInterno/21449>.

42. Ver reportagem sobre crítica do presidente Lula à chamada "sopa de letrinha" do PRONAF (GOVERNO…, 2007).

financiamento independentemente de sua renda bruta anual. Assim, de acordo com a Resolução nº 3.559 do Conselho Monetário Nacional, o público-alvo do PRONAF passa a ter a seguinte classificação:

- Grupo A: agricultores assentados da reforma agrária ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário.
- Grupo A/C: assentados da reforma agrária ou beneficiários do crédito fundiário, que já tenham contratado crédito da linha A.
- Grupo B: agricultores familiares cuja renda familiar anual não exceda R$ 4 mil.
- Agricultura familiar:[43] agricultores que detenham renda familiar anual entre R$ 4 mil e R$ 110 mil.

Uma primeira implicação dessa mudança diz respeito à questionável utilidade da agregação dos públicos mais capitalizados da agricultura familiar. A classificação em grupos até então vigente é resultado de um processo de amadurecimento do programa e da evolução dos estudos sobre a realidade da agricultura familiar brasileira. Assim, o grupo A referia-se aos assentados da reforma agrária, o grupo B à agricultura familiar não consolidada e não integrada ao mercado, o grupo C à agricultura familiar em vias de consolidação e os grupos D e E a agricultura consolidada e integrada ao mercado.[44]A junção dos três últimos segmentos tende a negar a diversidade existente no seio da agricultura familiar brasileira, implicando uma visão míope e políticas públicas não adequadas a cada realidade. Perde-se também a capacidade de monitorar o desempenho do programa de acordo com seus segmentos de público.

Outra questão é: por que denominar a junção dos grupos CDE em "Agricultura Familiar"? Os demais grupos não pertencem à agricultura familiar? O grupo B, por exemplo, que corresponde mais da metade da agricultura familiar brasileira, não está sendo relegado a uma situação de subcategoria ou de público periférico não prioritário do PRONAF? Se além da questão da nomenclatura, observar-se como funciona o desenho das principais ações agregadas ao PRONAF, percebe-se fortes indícios de que há uma tendência de priorização – especialização do PRONAF para o segmento mais capitalizado da agricultura familiar. Assim ocorre com o Seguro da Agricultura Familiar (Pró-Agro Mais), com o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e com a recente linha de crédito Mais Alimentos. Todos vinculados à política de concessão de créditos aos grupos CDE. Seja por estarem ligados à modalidade custeio de financiamento – para os grupos

43. Nesse texto será chamado de público CDE.
44. Ver, por exemplo, Schneider, Cazella e Mattei (2004).

A e B somente está prevista a modalidade investimento –, como nos dois primeiros casos, seja porque expressamente exclui os públicos A e B do rol de beneficiários, no caso do último.[45]

Programas importantes que não integram o pacote do crédito PRONAF e que poderiam atender o público mais pauperizado da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Garantia-Safra, padecem de restrições orçamentárias e/ou problemas operacionais que impedem sua expansão e, por sua vez, uma maior efetividade. Esse público ainda necessita de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural de qualidade que possibilitem o incremento e a diversificação de sua produção. O Projeto de Lei nº 5.665/2009, recentemente encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional, apesar de ter o mérito de institucionalizar a política nacional de Ater, propõe poucas mudanças em seu conteúdo, mantendo sua implementação baseada na terceirização financiada por repasses de recursos federais. Pouco adianta aumentar os valores orçamentários para as ações de Ater, enquanto seu órgão gestor não tiver estrutura suficiente para, no mínimo, monitorar e avaliar com qualidade os recursos despendidos por meio dos convênios firmados. Nos dois últimos anos agrícolas, os recursos destinados à Ater somam em torno de R$ 480 milhões. Para efeitos de comparação, o patrimônio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) foi contabilizado em 2008 na faixa dos R$ 539 milhões. É perfeitamente factível a (re)criação de uma estrutura organizacional adequada à necessidade de coordenação nacional dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural. O governo federal deve estar mais presente na execução local dessa política.

Questiona-se, também, a eficácia da medida em juntar os grupos CDE a fim de flexibilizar os valores financiados para os agricultores desses segmentos. Sabe-se que, sob a lógica bancária, trabalha-se com a capacidade de endividamento do cliente, o que reduz, para o banco, os riscos de inadimplência. Tal capacidade é pautada principalmente pela renda aferida do tomador do financiamento. Assim, salvo casos marginais referentes a agricultores situados nas faixas de renda limite entre os grupos, dificilmente um agricultor conseguirá crédito com valor muito mais alto do que conseguiria sob as regras anteriores. Afinal, a despeito das novas regras, quem decidirá é o agente bancário que opera sob a lógica capacidade de endividamento. Não se vislumbra, portanto, grandes alterações no desempenho do crédito PRONAF em relação à sua distribuição entre seus segmentos.

45. O Manual de Crédito Rural (MCR)-10 do PRONAF, do Banco Central do Brasil (Bacen), estabelece, na seção 18, o público beneficiário da linha Mais Alimentos: "agricultores familiares enquadrados no Pronaf que apresentarem proposta ou projeto de crédito de investimento em que ficar comprovado que, no mínimo, 70% (setenta por cento) da renda da unidade familiar será oriunda das atividades relacionadas na alínea "b", comprovada em projeto técnico ou proposta para investimento, *exceto os classificados nos Grupos "A", "A/C" e "B"*" (grifo nosso).

### 3.2.1 Desempenho do Pronaf[46]

Ao analisar o histórico do PRONAF, nota-se que, no ano agrícola 2008-2009, o número de contratos de crédito rural para a agricultura familiar apresentou a maior queda dos últimos dez anos. Ao todo, foram 1,4 milhão de contratos, retornando a patamares próximos ao da safra 2003-2004. Em termos de valores, chegou-se a um montante de 10,8 bilhões de reais. Vale lembrar que os recursos previstos para o crédito rural no Plano Safra 2008-2009 foram de R$ 13 bilhões. Com relação ao ano agrícola anterior, o número de contratos reduziu-se 12,5% e o montante negociado apresentou aumento de 9,8%. Há, portanto, um aumento do valor médio dos contratos, advindo de uma maior queda dos contratos de menor valor, negociados pelos agricultores de menor renda.

TABELA 8
**Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por modalidade e ano agrícola**
(Em R$ milhões)

| Ano agrícola | Custeio | | Investimento | | **Total** | | Variação em relação à safra anterior (%) | | Valor contratual médio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Contratos | Montante | Contratos | Montante | **Contratos** | **Montante** | Contratos | Montante | |
| 1998-1999 | 128.830 | 657,09 | 45.456 | 449,34 | **174.286** | **1.106,43** | – | – | 6.348,33 |
| 1999-2000 | 734.267 | 3.131,17 | 192.155 | 1.826,22 | **926.422** | **4.957,39** | 431,6 | 348,1 | 5.351,12 |
| 2000-2001 | 745.011 | 3.000,95 | 148.101 | 1.482,21 | **893.112** | **4.483,16** | -3,6 | -9,6 | 5.019,71 |
| 2001-2002 | 688.792 | 2.506,64 | 244.135 | 1.611,41 | **932.927** | **4.118,05** | 4,5 | -8,1 | 4.414,12 |
| 2002-2003 | 656.489 | 2.115,98 | 247.725 | 1.492,41 | **904.214** | **3.608,39** | -3,1 | -12,4 | 3.990,64 |
| 2003-2004 | 914.970 | 3.504,69 | 475.198 | 2.628,43 | **1.390.168** | **6.133,12** | 53,7 | 70,0 | 4.411,78 |
| 2004-2005 | 1.083.129 | 4.682,17 | 551.922 | 2.874,73 | **1.635.051** | **7.556,90** | 17,6 | 23,2 | 4.621,81 |
| 2005-2006 | 1.077.671 | 4.968,76 | 835.372 | 4.281,13 | **1.913.043** | **9.249,90** | 17,0 | 22,4 | 4.835,17 |
| 2006-2007 | 1.015.305 | 6.375,69 | 677.211 | 3.517,10 | **1.692.516** | **9.892,79** | -11,5 | 7,0 | 5.845,02 |
| 2007-2008 | 1.054.277 | 6.357,82 | 594.786 | 3.474,54 | **1.649.063** | **9.832,37** | -2,6 | -0,6 | 5.962,40 |
| 2008-2009 | 900.210 | 6.051,16 | 543.003 | 4.740,59 | **1.443.213** | **10.791,75** | -12,5 | 9,8 | 7.477,58 |

Fontes: Bacen – somente exigibilidade bancária, Banco Cooperativo do Brasil (BANCOOB), Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi), Banco da Amazônia S/A (Basa), Banco do Brasil (BB), Biblioteca Nacional (BN) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
Obs.: Valores corrigidos para 2009 pelo IGP-DI/FGV.

46. Na primeira versão deste capítulo, elaborada entre setembro e outubro de 2009, foram analisados dados a partir dos relatórios do PRONAF disponíveis em julho de 2009. Isso em virtude de, após essa data, a página do PRONAF ficar indisponível por cerca de três meses, somente conseguindo novo acesso em novembro de 2009. Verificou-se uma elevada discrepância de números nos dois períodos. Os relatórios de julho apresentam, para 2008-2009, a operação de 1.089.091 contratos, em um montante de R$ 7,06 milhões. No acesso de novembro, constatou-se aumento para 1.443.213 contratos, somando R$ 10,8 milhões. A partir de novembro, foram acrescentadas informações de contratos referentes à categoria *miniprodutores* – que não se enquadram no PRONAF –, além de se apresentar um acréscimo de 118.636 contratos de *exibilidade bancária* operados pelo Banco Central – dados atualizados em junho de 2009. Essas duas novas informações representam 38% e 45% da discrepância observada entre as datas de acesso para os totais de contratos e dos montantes negociados, respectivamente. Para a análise atual, foram considerados os dados obtidos dos relatórios acessados em novembro de 2009.

Desagregados por modalidade, os dados mostram que a queda maior foi entre os contratos de custeio: 14,6%, enquanto os de investimento reduziram 8,7%. Com relação aos montantes, houve queda de 5,8% para os contratos de custeio e incremento e de 36,4% para os de investimento. Mas é a desagregação dos dados por enquadramento que permite verificar quais segmentos da agricultura familiar foram desfavorecidos no ano agrícola 2008-2009. Os grupos C, D e E apresentaram variação negativa do número de contratos em 9%. Já o montante de recursos teve um aumento de 15% em relação ao ano agrícola anterior. Com esses dados, fica evidente o aumento dos valores dos contratos individuais. No entanto, não há como verificar o comportamento de cada um dos segmentos que compõe o grupo *agricultura familiar*, uma vez que os relatórios do PRONAF para a safra 2008-2007 não mais trazem a classificação anteriormente vigente. Isso seria muito útil para verificar o desempenho do PRONAF por faixa de rendas. Porém, acredita-se que, mesmo entre esse grupo, houve um processo de exclusão dos agricultores com renda mais baixa.

Foram nos grupos A, A/C e B do PRONAF que se verificaram as maiores quedas nos números e nos montantes de financiamentos. Os grupos A e A/C, referentes aos agricultores assentados da reforma agrária, tiveram redução de mais de 40% no número de contratos. Esses dois segmentos já vinham sofrendo quedas graduais no volume de contratos (tabela 7.7 do anexo estatístico deste periódico). Porém, a queda registrada no último ano agrícola é muito superior às variações anteriores. Ressalta-se que estas são linhas importantes para garantir o desenvolvimento e a sustentabilidade dos assentamentos da reforma agrária, com um público que hoje é de quase 850 mil famílias.

Entre os enquadrados no grupo B, embora em proporção menor que os assentados da reforma agrária, a redução do crédito rural também foi significativa. A quantidade de contratos caiu 19% e o montante negociado retraiu 25%. Este grupo teve seu ápice na safra 2005-2006, quando foram negociados quase 560 mil contratos. A partir de então, foi sofrendo quedas anuais médias em torno dos 15%. Assim, é evidente a especificidade do ano agrícola 2008-2009 também para esse segmento que corresponde a mais da metade dos estabelecimentos familiares, a grande maioria no Nordeste brasileiro.

TABELA 9
**Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por enquadramento (2007-2008) e (2008-2009)**
(Em R$ milhões)

| Ano agrícola | 2007-2008 | | 2008-2009 | | Variação (%) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante |
| Grupo A | 25.622 | 408,66 | 14.526 | 227,25 | -43 | -44 |
| Grupo A/C | 12.033 | 38,65 | 7.258 | 27,56 | -40 | -29 |
| Grupo B | 396.324 | 610,29 | 321.816 | 455,00 | -19 | -25 |
| Agricultura familiar (C+D+E) | 984.719,00 | 6.751,14 | 899.656,00 | 7.787,96 | -9 | 15 |
| Exigibilidade bancária | 229.581 | 2.009,99 | 126.954 | 1.436,63 | -45 | -29 |
| Identificado/não registrado | 784 | 13,64 | 373 | 6,70 | -52 | -51 |
| Miniprodutores | – | – | 15.455 | 417,13 | 100 | 100 |
| Grupo Z fumo | – | – | 40.516,00 | 137,33 | 100 | 100 |
| **Total** | **1.649.063** | **9.832,37** | **1.426.554** | **10.495,56** | **-13** | **7** |

Fontes: Bacen – somente exigibilidade bancária, BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.
Obs.: Valores corrigidos para 2009 pelo IGP-DI/FGV.

Com relação ao desempenho por regiões, o crédito do PRONAF obteve maior representatividade no Sul, com 43% dos contratos e mais da metade do volume negociado. Por sua vez, a região Nordeste foi a segunda em número de contratos, mas a terceira no montante de recursos, com apenas 15,4%. Isso se deve pelo maior número de contratos do segmento B, que se concentra nessa região. A região Sudeste apresentou um razoável equilíbrio entre os percentuais de contratos e de valores negociados: 17,6% e 22,5%, respectivamente. No Centro-Oeste, foram negociados 3,2% dos contratos e 5,7% do montante, demonstrando uma prevalência dos contratos de maior valor. A região Norte representou 4% dos contratos e 3,6% do volume negociado. Essa região teve uma redução de quase 40% do número de beneficiários em relação à safra 2007-2008, quando alcançou mais de 94 mil contratos, com um montante de quase R$ 750 milhões (tabela 7.11a do anexo estatístico deste periódico).

A análise do desempenho regional das linhas de crédito do PRONAF ajuda a esclarecer as diferenças verificadas. O grupo B foi operado somente nas regiões Nordeste e Sudeste, sendo que a primeira obteve 82% dos créditos desse segmento. Quase 60% dos contratos negociados na região Nordeste, em 2008-2009, foram do grupo B do PRONAF. Isso explica a discrepância entre o número de contratos e o montante negociado nessa região, dado que os contratos desse grupo são os de menor valor. É ali, também, que o PRONAF A terá maior presença, representando 45% de total dos contratos desse grupo, seguida pela região Sul com 19%, Norte com 14%, e as regiões Sudeste e Centro-Oeste, cada uma com cerca de 11%. A linha A/C é a de distribuição menos desigual. Excluindo a região Norte

que obteve 10% do total de contratos, variou entre 16,% Centro-Oeste (CO) e 35% Sul (S) nas demais regiões. Por fim, o grupo *agricultura familiar* – integrada pelas antigas linhas C, D e E – obteve um maior nível de captação na região Sul, que representou na última safra mais da metade do número de contratos e do montante negociado. O Sudeste vem em seguida, com 22% dos contratos e 26% do montante. No Nordeste, estão 17% dos contratos e apenas 7% dos valores contratados. As regiões menos beneficiadas nesse segmento foram o Norte e o Centro-Oeste. A primeira obteve pouco mais de 3% dos contratos e do volume de recursos negociados. A segunda representou 5% da quantidade de contratos e 7% dos valores negociados.

TABELA 10
**Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por regiões e enquadramento (2008-2009)**
(Em R$ mil)

| Regiões/ enquadramento | Norte | | Nordeste | | Sudeste | | Sul | | Centro-Oeste | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante |
| **Total** | **57.906** | **375.088,0** | **452.159** | **1.619.462,4** | **251.382** | **2.363.439,6** | **618.740** | **5.543.465,0** | **46.338** | **594.087,0** |
| Grupo A | 2.029 | 32.739,1 | 6.501 | 91.002,1 | 1.652 | 28.013,7 | 2.738 | 47.902,1 | 1.597 | 27.495,5 |
| Grupo A/C | 731 | 2.976,8 | 2.527 | 9.613,7 | 1.223 | 4.894,2 | 1.596 | 5.329,2 | 1.181 | 4.746,8 |
| Grupo B | 21.056 | 29.247,3 | 263.290 | 372.016,3 | 37.431 | 53.676,3 | | – | 17 | 25,5 |
| CDE | 31.465,00 | 281.633,8 | 152.078,00 | 542.407,5 | 198.798,00 | 1.989.152,0 | 473.886,00 | 4.414.560,5 | 43.427,00 | 560.165,1 |
| Exigibilidade bancária | 2.190 | 19.260,9 | 13.579 | 231.572,1 | 11.077 | 246.523,1 | 100.004 | 937.943,9 | 104 | 1.329,8 |
| Grupo Z fumo | | – | 2 | 6,0 | 9 | 12,5 | 40.503 | 137.307,6 | 2 | 6,7 |
| Identificado/ não Registrado | 372 | 6.691,3 | | – | | – | | – | | – |
| Miniprodutores | 63 | 2.538,8 | 14.182 | 372.844,8 | 1.192 | 41.167,8 | 13 | 421,8 | 10 | 317,6 |

Fontes: Bacen – somente exigibilidade bancária, BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Entre as causas alegadas pelo gestor do programa para a queda do crédito PRONAF na safra 2008-2009 estão: inadimplência de safras passadas; dinâmica cíclica de longo prazo do processo de obtenção de crédito agrícola; entraves para a criação de novos projetos de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária;[47] e aspectos de considerável fragilidade causal para explicar a abrupta queda de desempenho do crédito PRONAF. Não há evidências do aumento do nível de inadimplência que justifique o aumento da dificuldade de obtenção de novos créditos na magnitude em que se apresentou na última safra. Desde sua criação, o PRONAF vinha apresentando uma tendência positiva no número de contratos e no montante negociado, com pequenas oscilações

47. Ver Avaliação do PPA 2008 (BRASIL, 2009). Disponível em: <www.sigplan.gov.br>.

negativas em alguns anos. Assim, não se pode atribuir a redução do crédito 2008-2009 a um fenômeno cíclico. Em 2008, foram assentadas mais de 70 mil famílias, número superior ao de 2007, que foi em torno de 67 mil. Portanto, havia público de assentados suficiente para manter ou ampliar o crédito PRONAF das linhas A e A/C.

Se for considerado o contexto da crise econômica desencadeada em 2008, evidencia-se que o desempenho do PRONAF foi afetado pela retração de crédito entre o segundo semestre de 2008 e os primeiros meses de 2009. Apesar de todas as medidas tomadas pelo governo federal para incentivar a disponibilização de crédito, a crise de confiabilidade imperante no mercado levou as instituições financeiras a assumirem uma posição conservadora na concessão de financiamentos, selecionando clientes mais capitalizados, que apresentassem menor risco de inadimplência. Processo ocorrido no PRONAF no ano agrícola 2008-2009. O Banco da Amazônia, por exemplo, apresentou uma redução de 18% no número de contratos, o que ajuda a explicar a redução acentuada ocorrida na região Norte. O Banco do Nordeste (BNB), um dos principais operadores da linha B, apresentou retração de 17% do total de concessões de financiamentos do PRONAF. O número de contratos operados pelo Banco do Brasil reduziu-se em 3%, mas apresentando aumento considerável no montante negociado: 28%. Mas, o que melhor evidencia a retração de crédito no PRONAF são as informações fornecidas pelo Banco Central a respeito das exigibilidades bancárias. Essas informações referem-se, basicamente, aos contratos do PRONAF operados pelos bancos privados. Tais operações obtiveram uma redução significativa de 46% no número de contratos e de 32% no montante negociado, seguindo tendência geral de priorização dos contratos de maior valor (tabela 7.9 do anexo estatístico deste periódico). No âmbito da agricultura familiar, os segmentos mais pauperizados foram os mais prejudicados pelo processo de retração de crédito ocorrido no ano agrícola 2008-2009.

### 3.2.2 O Mais Alimentos

A linha de crédito PRONAF Mais Alimentos foi lançada em meados de 2008 com a meta ousada de atender 300 mil agricultores durante a safra 2008-2009, com a previsão de recursos na faixa dos R$ 6 bilhões. No entanto, seu desempenho foi muito aquém do previsto. Nesse ano agrícola, o Mais Alimentos se resumiu a quase 23 mil contratos de financiamento, em um montante de R$ 1,2 bilhão.

TABELA 11
**Número de contratos e montante da linha PRONAF Mais Alimentos por regiões (2008-2009)**

| Regiões | Contratos | | Montantes | | Valor médio dos contratos |
|---|---|---|---|---|---|
| | Nº | (%) | R$ | (%) | |
| Norte | 813 | 3,50 | 46.220.142,00 | 3,90 | 56.851,34 |
| Nordeste | 431 | 1,90 | 15.378.630,00 | 1,30 | 35.681,28 |
| Sudeste | 6.703 | 29,20 | 330.301.760,00 | 28,00 | 49.276,71 |
| Sul | 13.089 | 56,90 | 692.689.168,00 | 58,70 | 52.921,47 |
| Centro-Oeste | 1.950 | 8,50 | 94.572.048,00 | 8,00 | 48.498,49 |
| **Total** | **22.986** | **100** | **1.179.161.748,00** | **100** | **51.299,13** |

Fonte: Banco do Brasil.
Elaboração: Diretoria de Agronegócios do Banco do Brasil (DIRAG)/Direção Geral do Banco do Brasil (Gepor).

De acordo com a tabela 11, os estados das regiões Sul e Sudeste foram os que mais se beneficiaram com o Mais Alimentos, representando 86% dos financiamentos realizados. No Centro-Oeste, o volume de negociação representou cerca de 8%. As regiões Norte e Nordeste foram as menos beneficiadas, somando um percentual na faixa dos 5%. No âmbito nacional, o valor médio dos contratos foi de R$ 51,2 mil, oscilando entre R$ 35,6 mil no Nordeste e R$ 56,9 mil na região Norte. Com o fraco desempenho apresentado em 2008-2009, pouca efetividade terá a linha Mais Alimento do PRONAF, considerado seu objetivo declarado de elevar a oferta de alimentos por meio do aumento da produtividade, oriunda do processo de mecanização da produção familiar. Os atuais instrumentos de promoção do crédito estabelecidos pelo governo federal não foram capazes de proteger os agricultores familiares, sobretudo os mais pobres, dos efeitos da crise econômica.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do significativo número de famílias assentadas – mais de 800 mil – somente uma pequena parte está em processo de consolidação (18%) e apenas 8% já ultrapassaram esta fase e se encontram aptas a serem tituladas. A demanda por terra ainda é expressiva, mesmo com a diminuição da população rural. As falhas e as demoras na implementação do programa vêm acarretando o acirramento dos conflitos sociais no campo, dificultando a democratização do acesso à terra e, consequentemente, os benefícios econômicos, sociais e políticos a ele associados. O próprio MDA reconhece que "as intervenções governamentais, por meio das políticas fundiárias e agrárias, não têm sido eficazes para alterar significativa e globalmente a estrutura da posse da terra" (SPORAVEK, 2003).

Uma solução proposta por organizações da sociedade civil, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Instituto de Pesquisas Socioeconômicas, a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), entre outras, e o

movimento social rural – associações e sindicatos – para democratizar o acesso à terra, está na fixação de um limite máximo da propriedade rural – via emenda constitucional –, que não conta, evidentemente, com a simpatia dos ruralistas e grandes proprietários rurais.

Uma proposta de emenda constitucional para este fim foi lançada, em maio deste ano, pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. De acordo com a sugestão do seminário, cada proprietário poderia dispor de, no máximo, 35 módulos de terra (2.450 hectares ou 2,5 mil campos de futebol).

Esta proposta não é novidade. Tem sido defendida em diferentes momentos na história no país. Em 1988, a campanha pela reforma agrária, patrocinada por entidades como a Abra, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a CPT, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o MST – propôs à Assembleia Constituinte uma emenda popular, subscrita por mais de 1,2 milhão de eleitores e que previa a fixação da área máxima de propriedade em 60 módulos rurais por pessoa. Previa ainda que, acima desse tamanho, os imóveis rurais totalmente inexplorados seriam sumariamente arrecadados pelo poder público, sem direito à indenização. Algum tempo antes, o programa de governo de Tancredo Neves, também propunha a fixação de um módulo máximo para a área dos imóveis rurais, tomando como base o disposto pelo Estatuto da Terra, que estabelecia como passível de desapropriação por interesse social o latifúndio por dimensão, ou seja, aqueles que excedessem o tamanho máximo fixado na lei.

Outra questão preocupante está na queda dos créditos concedidos pelo PRONAF, sobretudo para os setores rurais mais pobres. A reformulação das linhas de financiamento, válidas a partir do Plano Safra da Agricultura Familiar ainda não pode ser devidamente avaliada. Mas, sem dúvida, este novo formato do programa vai dificultar que se conheça como está sendo acessado por diferentes subgrupos da agricultura familiar. Como já exposto, embora os integrantes do agora denominado grupo da agricultura familiar possam definir o valor do crédito a ser tomado, o que em princípio poderia sugerir uma democratização no acesso, não considerou a realidade da prestação de crédito bancário estar sujeita às regras bancárias.

Os debates sobre os índices de produtividade devem continuar. Mas, poucos ainda acreditam em uma solução imediata. Os ruralistas, dentro e fora do Congresso Nacional, com apoio da grande mídia, continuarão a tentar a impor seus interesses e forçar para que a questão desapareça da agenda de governo.

No ano de 2009, os movimentos sociais vinculados à Via Campesina trouxeram à cena pública uma nova proposta de reforma agrária: a reforma agrária popular centrada no combate a dois grandes dilemas da questão social brasileira: a pobreza rural e as desigualdades.

A reforma agrária popular pretende ir além das experiências clássicas dos países centrais para propor não só a distribuição da propriedade da terra, como também a democratização do capital e a garantia de provimento de bens e serviços públicos essenciais à constituição de uma vida digna. Concretamente, o projeto propõe o estabelecimento de um limite máximo à propriedade das terras, à demarcação dos territórios indígenas e quilombolas, à consolidação dos processos de desapropriação, bem como uma política agrícola específica para a reforma agrária, com a garantia de crédito subsidiado, assistência técnica, seguro, armazenagem e fomento à produção agroecológica, eliminando o uso de agrotóxicos[48] e transgênicos. Por fim, a proposta prevê a adoção de um modelo cooperativo de produção, com a constituição de agroindústrias controladas pelos trabalhadores e produtores, como forma de criar empregos no campo e diminuir a pobreza rural.

Finalmente, as consequências do processo em curso de regularização fundiária podem ser muito danosas para o desenvolvimento rural. De uma parte poderá legalizar minifúndios sem condições de terem escala adequada de produção, e de outra, incentivando o desmatamento na região. Algumas entidades já denunciam que para "provar" serem posseiros estabelecidos há anos, os desmatamentos de terras públicas vêm avançando.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, A. S.; REZENDE, G. C.; MARQUES, R. W. Crescimento agrícola no período 1999/2004: a explosão da soja e da pecuária bovina e seu impacto sobre o meio ambiente. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 2, abr./jun. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**: exercício 2009 – ano base 2008. Brasília, 2009. Disponível em: <www.sigplan.gov.br>.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE); NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS

48. O Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para) executado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) desde 2001, monitorou, em 2008, 17 culturas que fazem parte dos hábitos alimentares da maioria dos brasileiros. A Anvisa constatou que 15,3% das amostras analisadas apresentaram resultados insatisfatórios, seja em decorrência do uso de agrotóxicos não permitidos para as culturas, seja em razão da presença de um percentual de resíduos tóxicos acima do limite tolerado.

E DESENVOLVIMENTO RURAL (NEAD). **Estatísticas do meio rural**. São Paulo, 2008.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Centro Nacional de Pesquisa de Monitoramento por Satélite. **Alcance territorial da legislação ambiental e indigenista**. Disponível em: <http://www.alcance.cnpm.embrapa.br/conteudo/resultados.htm>. Acesso em: 30 jun. 2010.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. R. **Fontes e crescimento da agricultura brasileira**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, jul. 2009.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E.; VALDES, C. Preços da terra no Brasil. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46. Rio Branco, jul. 2008.

GOVERNO vai mudar regras de linhas do PRONAF. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2007.

IBGE. **Censo agropecuário 2006**. Brasil, grandes regiões e unidades da Federação. ISSN 0103-6157. Rio de Janeiro, 2006. p. 33.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Ameaças de morte sobre lideranças do MAB**. 28 jul. 2009. Disponível em: <www.correiocidadania.com.br>. Acesso em: 4 jul. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra do Distrito Federal. Coordenação-geral de Cadastro Rural (DFC). **Apuração especial**, n. 00588, SNCR, dez. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Coordenação-Geral de Monitoração e Controle do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SDM/Sipra). **Relatórios**: Rel_0229. 2003-2009.

_____. **Relatório**: Rel_0227. 7 jul. 2009a.

_____. **Relatório**: Rel_0229. 7 jul. 2009b.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 13, 2007. Edição especial.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 16, 2008.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. Petrópolis: Vozes, 1972.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980. cap. 6.

RAMOS, P. **Índices de rendimento da agropecuária brasileira**. Brasília: MDA/NEAD, 2005.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SILVA, F. Diante da resistência crescente dos trabalhadores, capital reforça sua ofensiva. **Correio da Cidadania**, 4 jul. 2008.

SOUZA, H. R. Trabalhadores são exibidos como novos criminosos. **A Nova Democracia**, ano 7, n. 45, ago. 2008. Disponível em: <www.anovademocracia.com.br>.

SPORAVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003. p. 32.

VIGNA, E. Bancada ruralista: o maior grupo de interesse do Congresso Nacional. **Revista do Instituto de Estudos Socioeconômicos**, Brasília, ano 7, n. 12, out. 2007.

CAPÍTULO 9

# IGUALDADE RACIAL

## 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo pretende alcançar dois objetivos. O primeiro é o de apresentar os principais eventos que marcaram o cenário e o debate político e social em torno dos temas da discriminação racial e da promoção da igualdade racial. O segundo objetivo é o de realizar o acompanhamento dos principais programas, ações e iniciativas desenvolvidos em 2008, no âmbito do governo federal, com a finalidade de enfrentamento das expressivas desigualdades raciais que ainda marcam o país.

Na seção 2, o texto apresentará os fatos relevantes que marcaram 2008 e o primeiro semestre de 2009. Terão destaque alguns episódios de discriminação racial que alcançaram repercussão nacional. Serão ainda lembradas a realização da Conferência Mundial de Revisão de Durban contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância e, no Brasil, a realização da II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir). Serão também destacadas algumas iniciativas ocorridas no período, no sentido de promoção da ampliação da participação da população negra em espaços sociais de prestígio, como no evento São Paulo Fashion Week; e observadas as recentes ações dirigidas à justiça sobre o sistema de cotas em vigor em universidades públicas.

A seção 3 está voltada para o acompanhamento das principais ações que, no âmbito das políticas sociais federais, têm procurado atuar na promoção da igualdade no tratamento de brancos e negros, assim como no combate ao racismo e à discriminação. Ela pretende ainda apresentar, de maneira sintética, os resultados do Programa Brasil Quilombola (PBQ). Finalmente, na última seção, serão apresentadas as considerações finais deste capítulo.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Atos de discriminação racial destacados pela mídia

Os eventos de discriminação racial, frequentes na sociedade brasileira e amplamente denunciados pelo movimento negro, raramente ultrapassam as barreiras da invisibilidade social e, ainda mais raramente, repercutem na imprensa. Contudo, dada sua gravidade, periodicamente alguns casos têm alcançado repercussão nacional. No período analisado neste estudo, dois episódios envolvendo discriminação racial foram noticiados pela mídia brasileira. Nem sempre as matérias se assentaram nos evidentes sinais de discriminação racial e racismo que os envolviam.

A divulgação dos eventos se deveu à gravidade das violações ocorridas (violência física e impedimento de acesso a estabelecimento bancário), e não em decorrência da discriminação racial, que foi, entretanto, a violação original. Contudo, a repercussão destes episódios tem sua relevância. Permite observar não apenas a forma de inserção do negro na sociedade brasileira, como também os obstáculos que se apresentam à sua efetiva ascensão e busca por ocupação de novos papéis sociais. E permite ainda uma rápida avaliação do papel da imprensa no debate sobre a discriminação racial no Brasil.

O primeiro dos eventos que ganhou destaque não representa um fato excepcional. Ao contrário, tem sido denunciado pelo movimento negro como recorrente em bancos brasileiros. Ele ocorreu em 9 de março de 2009, em uma agência bancária de Jundiaí (58 km da cidade de São Paulo), para onde uma empregada doméstica, de 44 anos, se dirigiu com a intenção de descontar um cheque que havia recebido do seu empregador. A trabalhadora foi barrada na entrada da agência bancária. Tentou entrar, por cerca de 15 minutos, período em que a porta giratória foi sistematicamente bloqueada. Impedida de entrar mesmo após ter apresentado todos os seus pertences no porta-objeto da entrada do banco, ela só teve acesso à agência após retirar a própria blusa. A repercussão do episódio se deveu ao fato de uma cliente do banco ter gravado a cena em seu celular, divulgando-a. Contudo, se praticamente nenhum meio de comunicação informou que a vítima é uma mulher negra, ela se manifesta claramente sobre a discriminação sofrida: "O segurança foi racista, só porque sou negra, pobre e mal vestida" (GOMES, 2009).

Outro episódio que ganhou destaque na mídia ocorreu em 7 de agosto de 2009. Um funcionário da Universidade de São Paulo (USP) foi agredido pelos seguranças de um hipermercado, na grande São Paulo, enquanto aguardava familiares que faziam compras. Confundido com um ladrão enquanto entrava em seu próprio carro, um utilitário de luxo, a vítima estima ter sido agredida durante 20 minutos (CARDOSO, 2009a). O servidor público tampouco contou com o apoio da Polícia Militar (PM), que foi chamada para averiguar o suposto roubo. Seu advogado declarou que ajuizaria uma ação de indenização por danos morais contra o supermercado e o Estado: "Esse caso é emblemático e precisa ser punido com vigor para que outras situações de discriminação racial não venham a ocorrer" (CARDOSO, 2009b).

Esse episódio revela não apenas como o racismo ainda está disseminado e presente na sociedade brasileira, mas também em que medida ele é um ativo agente de desigualdade, alimentando a hierarquia social e racial e submetendo a população negra a uma violência que pode chegar a ser física, mas que se afirma antes como social e simbólica e de profunda ancoragem no cotidiano. O alcance desta violência pode ser observado em várias de suas dimensões, pelo caso em

foco. Tanto quanto as agressões físicas sofridas,[1] chama atenção a declaração da vítima sobre sua intenção de vender o carro: "tenho passado muitos constrangimentos com ele." A esposa do servidor agredido explica porque o carro vem sendo fonte de problemas para a família desde que foi comprado: "Toda vez que ele sai, a polícia vem atrás. Esse carro é seu? Até no serviço, a polícia já me abordou. Meu Deus, é porque ele é preto que não pode ter um carro Eco Sport?" se pergunta (HOMEM…, 2009). Mas a esposa da vítima expressa sua preocupação maior, a de que o episódio se reproduza com os filhos do casal: "Pode acontecer com eles também porque eles são negros. E isso me dói. Acho que o negro não pode viver, não pode ter os seus bens conquistados pelo seu trabalho, seu suor. Isto me deixa muito ferida" (PELO…, 2009).

Se esses foram fatos que mereceram destaque, por outro lado, cabe ressaltar a pouca repercussão na imprensa relativa aos desdobramentos do marcante caso de discriminação ocorrido na Universidade de Brasília (UnB) em 2007. Em agosto desse ano, quatro apartamentos de estudantes negros de origem africana – oriundos da Guiné Bissau, da Nigéria e do Senegal –, localizados na Casa do Estudante Universitário foram criminosamente incendiados. A mídia nacional não destacou o aspecto racista do episódio, mas o caso ganhou repercussão internacional. Três estudantes da universidade haviam sido apontados como autores do crime pelo inquérito realizado pela Polícia Federal. Passados dois anos do atentado contra os estudantes, nenhum dos acusados foi punido, quer pela universidade, quer pela justiça. Contudo, no início de 2009, o Ministério Público Federal (MPF) concluiu sua avaliação e apresentou denúncia contra apenas um dos estudantes acusados. A base da denúncia do MPF é a Lei nº 7.716/1989, que trata de crimes de discriminação racial, bem como o Art. 250 do Código Penal, que pune com penas de reclusão de três a seis anos e multa quem der causa a incêndio, expondo ao perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de alguém. A prisão preventiva do acusado foi solicitada, mas negada pela justiça.

### 2.2 A Conferência Mundial de Revisão de Durban: desafios para reafirmá-la

Em abril de 2009, foi realizada a Conferência de Revisão de Durban – também chamada de Durban + 8 –, parte de um esforço de consolidação da pauta aprovada pela III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e Intolerância Correlata (a Declaração e o Programa de Ação). A III Conferência foi realizada na cidade de Durban, na África do Sul, em 2001, e desenvolveu-se em um contexto político desfavorável, tendo-se assistido à retirada das delegações dos Estados Unidos e de Israel por a considerarem contrária

1. "O que mais me dói é saber que não foi a primeira vez e que pode não ser a última", declarou ele ao jornal *O Globo,* em 21 de agosto de 2009.

aos interesses deste ultimo país.[2] Como afirmou o diplomata brasileiro Lindgren Alves, "poucos acontecimentos recentes permanecem tão mal compreendidos quanto esse conclave mundial" (ALVES, 2002, p. 199). Contudo, o mesmo ambiente desfavorável se reproduziu para a Conferência de Revisão.

Durban + 8 foi realizada sobretudo devido ao empenho dos movimentos sociais da América Latina e Caribe contra a discriminação, em que se destacaram os movimentos representativos de negros, indígenas e organizações de mulheres negras, reafirmando uma agenda que lhes é cara tanto nos contextos nacionais como em âmbito regional. De fato, visando manter e reforçar a agenda aprovada em Durban e considerando que o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas não previa a organização da Conferência de Revisão Durban + 5, a sociedade civil da região se propôs a realizar Santiago + 5. O objetivo seria o de analisar os avanços e os desafios da implementação da Declaração da Conferência de Santiago,[3] principalmente devido ao declínio posterior de financiamentos para a agenda de Durban por parte dos organismos multilaterais decorrente do contexto internacional conturbado que se instala após o 11 de setembro.[4]

O Comitê Internacional[5] advindo dessa articulação da sociedade civil, contando com o apoio da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), busca e logra que o governo brasileiro realize não mais a Santiago + 5, e sim a Conferência Regional das Américas sobre os Avanços e Desafios do Plano de Ação contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas. A chamada Conferência das Américas foi realizada em junho de 2006, com o apoio do Sistema das Nações Unidas no Brasil – em especial, do GT Gênero e Raça –, do governo chileno e do Alto Comissariado de Direitos Humanos. A conferência de 2006 instaurou também uma experiência inédita para este tipo de encontro, seja por tratar-se de um diálogo entre governo e sociedade civil, seja pelo fato de o Relatório Final ter sido acatado como documento oficial do Alto Comissariado de Direitos Humanos. Estava pavimentada a estrada rumo à Conferência de Revisão.

Aprovada a realização da Conferência de Revisão,[6] o Brasil se ofereceu para sediar a Conferência Regional Preparatória da América Latina e Caribe para a Conferência de Revisão de Durban, ocorrida entre 17 e 19 de junho de 2008.

2. Neste contexto, cabe ainda lembrar que a Austrália e o Canadá se abstêm de votar o Documento Final da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e a Intolerância Correlata.

3. Trata-se da Conferência Preparatória das Américas para a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e a Intolerância Correlata realizada em Santiago, Chile, em 2000.

4. Como exemplo deste ambiente, pode-se citar a declaração do congressista Tom Lantos, delegado dos Estados Unidos em Durban, que considera que a "Conferência Mundial sobre Racismo das Nações Unidas proporcionou ao Mundo um vislumbre de ódio internacional, discriminação e, de fato, racismo. O ataque terrorista de 11 de setembro demonstrou o que tal ódio pode suscitar" (tradução livre) (LANTOS, 2002, p.52).

5. Composto por organizações do Brasil, do Canadá, do Chile, da Colômbia, da Costa Rica, dos Estados Unidos, de Honduras, do Peru, de Porto Rico, da República Dominicana e do Uruguai.

6. Resolução nº 61/49, de 19 de dezembro de 2006, da Assembleia Geral da ONU.

A conferência preparatória contou com mais de 21 países participantes, além de representantes de 120 organizações não governamentais (ONGs) de todo o continente.[7] Disto se pode avaliar o impacto da Conferência de Durban na região. Desde 2001, além de mecanismos e instâncias de trabalho no âmbito das Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), 16 ministérios e agências federais especializadas foram criadas nos países das Américas visando ao combate da discriminação e das desigualdades raciais (BRASIL, 2006). Foi neste contexto que, no Brasil, assistiu-se à criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Tendo em vista este movimento, a conferência preparatória também permitiu a apresentação de boas experiências e a afirmação da necessidade de continuar avançando no compromisso político e no aprimoramento das políticas públicas neste campo. Nessa oportunidade, constatou-se que nestes países o racismo, a discriminação racial e outras formas de discriminação permanecem evidentes nas áreas da saúde, da educação, da moradia, do trabalho e do acesso à justiça. A conferência de 2008 recomendou, entre outros pontos, a necessidade de implementação de ações afirmativas e de desenvolvimento de planos, programas e políticas de promoção de igualdade e diversidade e de combate ao racismo e à discriminação. Aprovou ainda a necessidade de desenvolvimento de metodologias de avaliação e acompanhamento das ações públicas, assim como de geração de dados estatísticos desagregados (BRASIL, 2006). Suas resoluções serviram de base para as deliberações ocorridas na Conferência de Revisão de Genebra.

A Conferência Mundial de Revisão de Durban foi realizada entre 24 e 25 de abril de 2009, em Genebra. Ela destacou os avanços e as iniciativas observados em inúmeros países e regiões, mas enfatizou a necessidade de melhorar a eficiência dos mecanismos de combate ao racismo e à discriminação, incluindo a elaboração de estratégias de atuação nas áreas da saúde, da educação, da moradia, do trabalho e da administração pública. Destacou a importância da ação da justiça e insistiu na necessidade de que os países formulem políticas e planos de ação nacionais para prevenir, combater e erradicar o racismo, a discriminação racial e as outras formas correlatas de intolerância. Reafirmou a centralidade da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, principal instrumento internacional neste campo – inclusive no que diz respeito à definição adotada de discriminação racial – e a necessidade de sua plena aplicação.

7. Contudo, cabe ressaltar que o processo de organização da participação brasileira na Conferência de Genebra não reproduziu a ampla mobilização que precedeu a preparação para a Conferência de Durban. Sobre a preparação da Conferência de Durban, ver Telles (2003).

Ainda que marcada pela ausência de nove países,[8] a conferência de 2009 constituiu-se como um importante evento internacional no debate do problema da discriminação. Cabe notificar que os Estados Unidos, apesar de não terem comparecido à conferência, posteriormente reviram sua posição. Em pronunciamento de sua delegação durante a 11ª Seção do Conselho de Direitos Humanos, em 16 de junho de 2009, em Genebra, o representante norte-americano declarou que os Estados Unidos lamentavam "não terem participado da recente Conferência de Revisão de Durban. Nós somos profundamente gratos às várias delegações de vários países e oficiais das Nações Unidas, que trabalharam firme e rapidamente para a obtenção do documento final e para refocar a Conferência de Revisão de Durban plenamente na luta global para eliminar o racismo e a discriminação racial."

Entre as recomendações adotadas, a declaração final solicitou aos países que apresentem informes periódicos sobre o andamento de seus planos de ação e medidas para aplicar a Declaração e o Programa de Ação de Durban. Pediu também que os Estados adotem medidas eficazes – em particular, ações afirmativas – e, ainda, que lutem contra a impunidade, adotem medidas de sensibilização de funcionários e agentes públicos e promovam campanhas nos meios de comunicação para intensificar a luta contra o racismo e a discriminação racial. Entre as recomendações propostas, destaca-se ainda a que aponta a relevância da elaboração de sistemas de coleta de dados, incluindo indicadores de igualdade de oportunidades (ONU, 2009).

### 2.3 Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Sob a coordenação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), foi realizada em Brasília entre 25 e 28 de junho de 2009 a II Conapir. O encontro teve a participação de cerca de 1.500 pessoas, entre delegados e convidados, e foi antecedido pela realização de conferências municipais, regionais e estaduais. Entre os 1.326 delegados eleitos nas etapas estaduais e municipais, 415 representavam as esferas de governo e 581 representavam a sociedade civil.[9] Também foram eleitos 205 representantes de comunidades tradicionais, entre as quais comunidades de terreiros, quilombolas, ciganos e indígenas.[10]

Marcada pela demanda de consolidação de uma política de promoção da igualdade racial enquanto política permanente de Estado, a II Conapir teve como principais eixos temáticos a educação, o trabalho, a saúde, a segurança pública e o acesso à terra.

8. Os Estados Unidos, o Canadá, a Holanda, a Alemanha, a Polônia, a Austrália, a Nova Zelândia, a Itália e Israel decidiram não participar do fórum, alegando que este poderia ser utilizado como tribuna contra o Estado hebreu.

9. Também estiveram representados outros grupos sociais submetidos à discriminação como judeus e árabes, além de grupos ligados aos movimentos pela liberdade sexual.

10. Os demais delegados representavam o Poder Legislativo (federal, dos estados e municípios) e o Conpir. Sobre a distribuição dos delegados da conferência, ver Anexo 1 do Regimento Interno da II Conapir.

Estes temas reuniram centenas de propostas apresentadas nas etapas anteriores à etapa nacional. Afirmando a inexistência de antagonismos e a complementaridade entre as políticas universais e as ações afirmativas, o documento elaborado pela SEPPIR como subsídio à conferência dá o tom dos debates.[11]

Sob o tema *Avanços e perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial*, a II Conapir desenvolveu-se a partir do debate sobre a importância da mobilização dos órgãos governamentais para o desenvolvimento de ações coordenadas que visem à estruturação das políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial. Também mereceu destaque a necessidade de estímulo ao envolvimento da sociedade civil, enquanto partícipe na formulação e no controle social das políticas voltadas à população negra, seja por meio do fortalecimento dos fóruns de promoção da igualdade, seja por meio da consolidação de instrumentos para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial de maneira transversal, descentralizada e democrática.

Foram objeto de amplo consenso as demandas por fomento a programas de cotas étnico-raciais nas universidades públicas; por construção de centros de capacitação profissional; por acesso à terra, habitação e saúde; pela ampliação de oportunidade de trabalho e renda; e pela abolição de formas degradantes de trabalho, destacando-se o combate ao trabalho escravo e infantil. Foi destaque a demanda por regularização fundiária de terras quilombolas, denunciada a disputa judicial e política em torno do Decreto nº 4.887, entendido como avanço no reconhecimento dos direitos dos remanescentes de quilombos. Foi ainda apontado como problema a baixa execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola.

Contudo, a polêmica instalou-se em torno do tema da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. Tramitando no Congresso Nacional há mais de uma década,[12] o estatuto vinha sendo objeto de negociações que envolviam aspectos considerados essenciais por parte do movimento negro. Pontos como a existência do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial ou a titulação comunitária, e não individual, das terras quilombolas foram postos em questão nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que analisaram o projeto durante 2008 e o primeiro semestre de 2009. Alguns setores do movimento social consideraram que, sem a inclusão de tais pontos, o estatuto perderia seu valor. Entretanto, a conferência encerrou-se com a aprovação de uma moção em favor da aprovação do estatuto sem ressalvas temáticas de nenhuma espécie.

11. "Não há antagonismo entre as políticas públicas universais e as ações afirmativas, uma vez que a missão dos governos é atender as necessidades de todos os cidadãos. Mas é importante ressaltar a necessidade de reconhecer e incorporar o valor da diversidade em todas as todas as áreas da administração pública e, consequentemente, a partir delas desenvolver ações com o objetivo de superar o racismo" (BRASIL, 2009f, p. 24).

12. A respeito do Estatuto da Igualdade Racial e sua tramitação, ver o capítulo de igualdade racial do nº 17 deste periódico.

Ainda sobre a participação da sociedade civil organizada, um dos pontos fortes do evento foi a *Marcha de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Mobilização Nacional em Defesa dos Direitos Quilombolas*. Antecipando a abertura da conferência, a marcha teve como motivação o repúdio à Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 3.239, apresentada ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelo partido Democratas (DEM). A Adin manifesta-se contra o Decreto Federal nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos de que trata o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Além da manifestação contra a referida Adin, a marcha reafirmou as demandas das comunidades quilombolas: regularização dos territórios tradicionais, conforme estabelecido no Art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988 (CF/88); manutenção e fortalecimento da base legal voltada aos povos quilombolas, com ênfase para o Decreto nº 4.887/2003; e implementação efetiva de políticas sociais, de infraestrutura e econômicas que reduzam a vulnerabilidade das comunidades de quilombos com respeito aos seus usos, seus costumes e sua cultura.

### 2.4 Lançamento do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial

O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir) foi lançado em 4 de junho de 2009, pelo Decreto nº 6.872. Seguindo os eixos propostos pela I Conapir, fixa objetivos nas seguintes áreas: trabalho e desenvolvimento econômico; educação; saúde; diversidade cultural; direitos humanos e segurança pública; comunidades remanescentes de quilombos; povos indígenas; comunidades tradicionais de terreiros; política internacional; desenvolvimento social e segurança alimentar; infraestrutura; e juventude.

A I Conapir,[13] realizada em 2005, visou à definição e consolidação das iniciativas públicas na área e teve como objetivo central estabelecer diretrizes para a elaboração do Planapir.[14] Ainda em novembro de 2005, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para a elaboração do plano.[15] Entretanto, somente após seis anos da criação da SEPPIR e quatro anos após a realização da Conapir, foi lançado o Planapir.

---

13. A I Conapir aconteceu em junho de 2005 e teve entre seus pontos de pauta a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial (Projeto de Lei – PL nº 73/1999) e do Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PL nº 3.198/2000), a aplicação da Lei nº 10.639/2003 e a regularização das terras quilombolas.

14. Sobre a I Conapir, ver o nº 11 deste periódico.

15. O GTI, sob coordenação da SEPPIR, e contando com a participação do Conpir, foi composto por representantes dos seguintes órgãos: Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Saúde (MS), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Cultura (MinC) e Ministério de Minas e Energia (MME). Ver, a respeito, o nº 12 deste periódico.

Articulado a partir dos princípios da transversalidade, da descentralização e da gestão democrática, o Planapir pressupõe a promoção da igualdade racial e do combate ao racismo a partir da formulação de políticas desenvolvidas e sustentadas de maneira global, visando evitar as ações isoladas e de pequeno impacto, que comprometem os esforços das diferentes esferas de governo no processo de implementação das ações. No entanto, é importante reconhecer-se a necessidade do desdobramento dos objetivos propostos pelo Planapir em dimensões do planejamento das políticas públicas envolvidas. Para que isso ocorra, é preciso garantir que as diretrizes tratadas neste plano sejam articuladas ao planejamento setorial de cada área de governo e, em alguns casos, alicerçadas na legislação. A falta de instrumentos gerenciais e financeiros para o fomento das políticas públicas de promoção da igualdade racial também precisa ser superada, pois representa hoje limitação expressiva para sua consolidação.

Por fim, cabe lembrar que o Decreto nº 6.872 também instituiu o Comitê de Articulação e Monitoramento do Planapir. Integrado por representantes de três secretarias especiais e sete ministérios e, somando-se a estes, três representantes do CNPIR; o comitê detém a atribuição de proposição de ações, metas e prioridades do Planapir, assim como de promover um acompanhamento sistemático de sua implementação. Detém ainda as atribuições de estabelecer uma metodologia de monitoramento, acompanhamento e avaliação das atividades de implementação do plano; promover sua difusão junto a órgãos e entidades governamentais e não governamentais; elaborar um relatório anual de acompanhamento das ações, bem como sua revisão semestral considerando as diretrizes geradas pelas Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial.

### 2.5 Cotas: avanços e questionamentos

Entre as diversas modalidades de ações colocadas em curso pelo poder público com o objetivo de promoção da igualdade racial,[16] as ações afirmativas, e mais especificamente sua modalidade de cotas, são as que têm obtido maior visibilidade. Não apenas elas representam um avanço mais rápido no combate a certos aspectos das desigualdades raciais, como atuam em espaços particularmente privilegiados da vida social. Em que pese este capítulo ter como prioridade o acompanhamento das ações desenvolvidas no âmbito federal, a temática da promoção da igualdade racial vem sendo objeto de crescente atenção pelas demais esferas de governo. Devido à relevância das iniciativas ou à ampliação das intervenções neste campo, serão destacadas neste estudo algumas ações a cargo de instituições estaduais.

16. Uma classificação das diferentes modalidades de ações pode ser encontrada no capítulo de igualdade racial de Ipea (2008).

Uma ação de destaque nesse âmbito foi o acordo estabelecido entre o Ministério Público (MP) de São Paulo e a instituição organizadora do maior evento de moda do país, o São Paulo Fashion Week. Tendo em vista a inexpressiva presença de modelos negros nas edições anteriores do evento, em maio de 2009, foi assinado um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) entre as duas instituições visando ampliar aquela presença. O documento firmado chama atenção para a necessidade de vencer os preconceitos e de combater o processo de exclusão social de grupos étnicos, cujos efeitos são danosos aos indivíduos e à sociedade como um todo. Considerando que o referido evento recebe recursos públicos[17] para sua realização e que a inclusão social das populações afrodescendentes e indígenas é objetivo do Estado brasileiro, o MP propôs o acordo visando valorizar e expressar a diversidade étnico-racial do país. Atento à repercussão nacional e internacional do evento, o MP solicitou o estabelecimento de uma cota de 10% para negros e indígenas em todos os desfiles da São Paulo Fashion Week. O acordo tem duração preliminar de dois anos.

Outro exemplo de adoção de políticas de ação afirmativa foi dado pela criação das cotas em concursos públicos no estado de Mato Grosso do Sul. Tendo como exemplo as ações já instituídas no estado do Paraná e em algumas capitais brasileiras, tais como Rio de Janeiro e Porto Alegre, foi sancionada, em 10 de dezembro de 2008, em Mato Grosso do Sul, a Lei nº 3.594/2008, que "institui, como medida de promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, o programa de reserva de vagas, para negros, em concursos públicos para provimento de cargos no Estado". As cotas sul-mato-grossenses destinam o provimento de 10% das vagas em concursos públicos aos candidatos que, no momento da inscrição, se autodeclararem negros.

Em outubro de 2008, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo realizou audiência pública sobre a A Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa à Lei Municipal nº 6.225/2004, que institui programa de reserva de vagas para afrodescendentes em concursos públicos na cidade de Vitória. De forma inovadora, foi promovida também uma "audiência pública virtual", fórum de discussões hospedado no *site* do tribunal, com o objetivo de promover ampla participação popular durante a tramitação do processo.[18]

Cabe lembrar que o governo federal também já havia se mobilizado para a adoção de ações afirmativas no âmbito da administração pública federal. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso foram criados programas de ação afirmativa

17. Conforme consta no TAC, o evento São Paulo Fashion Week é signatário de convênios com a União e o município de São Paulo (SÃO PAULO, 2009).

18. A Adin (Processo nº 100070023542) foi proposta pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo em 2007. Prevê-se que a ação seja julgada em 2010. Para mais informações, consulte o *site*: <http://www.tj.es.gov.br> (seção audiência pública).

em vários ministérios (Justiça, Cultura, Desenvolvimento Agrário e Relações Exteriores), assim como adotado o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA). Instituído por meio do Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002,[19] o PNAA tinha como objetivo a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência nos cargos de direção da administração pública federal. Contudo, esta proposta não foi completamente implementada nem apresentou avanços no governo Lula (OSÓRIO, 2006).

Entretanto, se as ações afirmativas têm encontrado progressivo reconhecimento como instrumento relevante no conjunto de esforços necessários ao combate às desigualdades observadas na inserção social e no acesso a oportunidades entre brancos e negros no país, sua adoção também vêm encontrando resistência. No primeiro semestre de 2009, duas ações contra as cotas nas universidades públicas foram apreciadas pelo Judiciário, com decisões diversas. Em maio de 2009, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ) concedeu liminar suspendendo, até a votação final do mérito da ação, a Lei Estadual nº 5.346/2008, que previa sistema de cotas para "negros, indígenas, alunos da rede pública de ensino, pessoas portadoras de deficiência e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço" nas instituições estaduais de ensino superior (RIO DE JANEIRO, 2009). O argumento que fundamentou a decisão sustenta o mesmo pressuposto jurídico arguido na defesa das cotas: o princípio da igualdade e da não discriminação. Contudo, entendido em sentido contrário ao adotado pelos defensores das ações afirmativas, a justiça fluminense considerou que as cotas podem ser interpretadas como um processo discriminatório "ao reverso", "criando-se um *apartheid*, até então inexistente no país."

Nesse sentido, foi apresentada ao STF, em julho de 2009, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, visando à suspensão do sistema de cotas adotado há cinco anos pela UnB. A proposta, do DEM, sustenta como argumentos principais o desrespeito a princípios constitucionais, a inexistência biológica de raça, a recepção supostamente indiscriminada do modelo americano e a falibilidade do sistema de classificação adotado pela universidade. Houve solicitação de medida cautelar de suspensão da matrícula dos aprovados pelas cotas no vestibular realizado em junho de 2009. O pedido de suspensão imediata das cotas da UnB foi, porém, indeferido pelo presidente do STF, ministro Gilmar Mendes, sendo a avaliação de mérito da medida aguardada para meados de 2010. Foi realizada de 3 a 5 de março de 2010, audiência pública, com o objetivo de apreciar depoimentos de pessoas com conhecimento e experiência no tema em questão.[20]

19. Ver a respeito Jaccoud e Beghin (2002).

20. Além da ADPF 186, ajuizada pelo DEM, motivou a referida audiência pública o Recurso Extraordinário 597.285/RS, "interposto contra acórdão que julgou constitucional o sistema de reserva de vagas (sistema de 'cotas') como forma de ação afirmativa estabelecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como meio de ingresso em seus cursos de ensino superior", ver Brasil (2009d).

Para além do debate judicial, o progressivo crescimento da discussão nacional sobre o tema demonstra que a questão racial no Brasil passa a ser tratada em outro patamar. O discurso da democracia racial é questionado; trinca-se a barreira invisível que obstruía o debate mais amplo e profundo, proposto há muito tempo pelo movimento negro. Um sinal dessa mudança é a produção literária crescente sobre a questão racial, trazendo à tona opiniões antagônicas, mas, acima de tudo, estimulando uma reflexão mais ampla sobre a chagada escravidão e seus efeitos sobre a população negra e sobre a formação da sociedade brasileira.

## 3 ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS

Como se sabe, a promoção da igualdade racial, enquanto diretriz fundamental para redução das desigualdades e pleno desenvolvimento humano, é ação transversal, que deve estar pautada na agenda dos diversos órgãos governamentais, em todas as esferas. Como já relatado em outros números deste periódico, há ações com esse formato em vários ministérios e entidades do governo federal, inclusive por meio de programas interinstitucionais. Nessa edição, serão tratados três temáticas consideradas estratégicas para o êxito da política: educação, quilombolas e saúde.

### 3.1 Educação: a implementação da Lei nº 10.639/2003

A Lei nº 10.639/2003, que institui a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira no ensino fundamental e médio de todo o país, trouxe consigo uma proposta importante de mudanças na educação brasileira. A lei prevê uma atuação significativa na formação docente – com proposta de formação inicial e continuada de professores e também dos demais profissionais da escola –, passando pela confecção do material didático e incluindo o aprimoramento de mecanismos, instâncias e processos de controle social e participação. Pretende, desse modo, alterar o tratamento subalterno e depreciativo que tem sido tradicionalmente dirigido à figura do negro a suas origens e às contribuições da população negra no Brasil, assim como qualificar o tratamento que tem sido dado à temática da escravidão.

Contudo, muitas têm sido as dificuldades de implementação da Lei nº 10.639/2003 nesses seis anos de vigência.[21] Ainda é pequeno o número de escolas adaptadas à nova grade curricular (BRASIL, 2009e), e os motivos identificados têm sido vários. A falta de formação dos professores – formação exclusiva com cursos de graduação temáticos, bem como cursos voltados à formação continuada – para lidar com a demanda de ensino de história e cultura africana e afro-brasileira para todo o ensino fundamental e médio do país pode ser apontada como um relevante obstáculo. Com vistas a contornar tal limitação, foi lançado

21. Sobre o processo de implementação da lei, ver edições anteriores deste periódico.

em maio de 2009, pelo MEC, em parceria com a SEPPIR, o Plano Nacional de Implantação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana.

O plano traça metas e estratégias com base na avaliação das dificuldades observadas durante o período de implementação da Lei nº 10.639/2003. Procura garantir maior efetividade àquela norma legal, enfatizando as responsabilidades dos poderes executivo e legislativos, assim como dos conselhos de educação municipais, estaduais e federal no processo. Tem como fundamento três ações principais: a formação dos professores; a produção de material didático; e a sensibilização dos gestores da educação.

Organizado a partir de seis eixos estruturantes (fortalecimento do marco legal, política para a formação de gestores e profissionais de educação, política de material didático e paradidático, gestão democrática e mecanismos de participação social, condições institucionais e avaliação e monitoramento), o documento propõe-se a observar como a nova legislação articula-se com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e sua concepção de diversidade étnico-racial.

É preciso que se considere ainda outras tarefas por serem realizadas, por exemplo, a mudança das diretrizes curriculares de formação de profissionais, pois, passados seis anos de existência da lei, pouco se tem caminhado neste sentido. A intervenção tem ocorrido prioritariamente no pós-fato, sem se ocupar com a formação inicial de profissionais, o que seria um dos eixos estruturantes das relações raciais na educação.[22]

### 3.2 Programa Brasil Quilombola

O Programa Brasil Quilombola é um programa interministerial sob a responsabilidade da SEPPIR, cujo objetivo é promover o desenvolvimento sustentável da população de comunidades rurais ou urbanas remanescentes de quilombos, em consonância com suas especificidades históricas e culturais. Atendendo ao previsto na CF/88, o programa visa à efetivação do direito à posse das terras pelas comunidades remanescentes de quilombos, além da promoção do acesso destas populações às políticas públicas. O Programa Brasil Quilombola está ancorado no Art. 68 do ADCT, que garante o direito à propriedade de suas terras; nos Arts. 215 e 216 da CF/88, que garantem o direito à preservação de sua própria cultura; na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que assegura o direito à autodefinição; no Decreto nº 4.887 de 2003, que define as responsabilidades da

22. A Resolução nº 1 do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação (CNE), publicada no *Diário Oficial da União,* em 22 de junho de 2004, institui diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana e estabelece, entre outras diretrizes, que as instituições de ensino superior incluirão nos conteúdos de disciplinas e atividades curriculares dos cursos que ministram a educação das relações étnico-raciais.

regularização fundiária de terras de quilombos entre os diversos órgãos (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA, SEPPIR e Fundação Cultural Palmares – FCP/MinC); e na Instrução Normativa nº 49 do Incra. O conjunto de ações inseridas no programa é proveniente dos órgãos governamentais e os respectivos recursos constam do Plano Plurianual (PPA).

As ações do Programa Brasil Quilombola estão baseadas em quatro eixos distintos: *i*) regularização fundiária; *ii*) infraestrutura e serviços; *iii*) desenvolvimento econômico e social; e *iv*) controle e participação social. A SEPPIR coordena o programa e promove a integração do conjunto das ações desenvolvidas por meio de sua Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Seguindo a lógica do PPA, o orçamento do programa prevê cinco áreas de trabalho: formulação de política de ações afirmativas; fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos, apoio à capacitação de afrodescendentes em gestão pública; apoio a iniciativas para promoção da igualdade racial; e publicidade de utilidade pública. Também estão previstas ações de órgãos ministeriais responsáveis por atividades específicas, como o MS, na prevenção, promoção e recuperação da saúde da população das comunidades, de forma integral e contínua; o MEC, na construção, ampliação e reforma das escolas, entrega de material didático, distribuição de recursos da merenda escolar e formação continuada de professores; e o MDA, encarregado do processo de reconhecimento, identificação e demarcação das áreas quilombolas. A tabela 1 apresenta o orçamento do Programa Brasil Quilombola e sua execução orçamentária no período 2007-2008.

TABELA 1
**Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola (2007-2008)**
(Em R$, valores corrigidos até 2008)

| | 2007 | | | | 2008 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dotação inicial | Autorizado (lei + créditos) | Liquidado | Nível de execução (%) | Dotação inicial | Autorizado (lei + créditos) | Liquidado | Nível de execução (%) |
| | (E) | (F) | (G) | (H = G/F) | (E) | (F) | (G) | (H = G/F) |
| MS | 211.356 | 211.356 | 74.925 | 35,45 | 820.764 | 1.000.000 | 1.000.000 | 100,00 |
| MEC | 5.465.666 | 208.397 | – | – | 1.000.000 | 1.000.000 | 296.564 | 29,66 |
| MDA | 33.605.851 | 32.761.526 | 7.762.595 | 23,69 | 62.420.188 | 43.983.042 | 5.832.219 | 13,26 |
| SEPPIR | 14.793.863 | 14.793.863 | 7.527.930 | 50,89 | 7.420.000 | 7.420.000 | 5.242.054 | 70,65 |
| **Total** | **54.076.736** | **47.975.142** | **15.365.450** | **32,03** | **71.660.952** | **53.403.042** | **12.370.837** | **23,17** |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Observa-se, pela tabela 1, que entre 2007 e 2008 houve um pequeno incremento dos recursos do Programa Brasil Quilombola. Contudo, o percentual de execução que já era reduzido em 2007 (32,03%), foi ainda menor em 2008 (23,17%).

Como pode ser observado nessa tabela, a limitada execução orçamentária é explicada pelo baixo desempenho do MDA e do MEC. Ao primeiro, foi destinada a maior parte dos recursos do programa em 2008, dos quais ele executou apenas 13,26%, revelando as expressivas dificuldades que têm marcado o processo de titulação e regularização das terras quilombolas. De fato, a baixa execução orçamentária do MDA, agravada em 2008, está relacionada ao não pagamento de indenização aos ocupantes das terras dos remanescentes de quilombos. Os recursos do orçamento destinados para este fim não puderam ser utilizados em decorrência das fases processuais da desapropriação não terem sido finalizadas. No total, considerando o acumulado a partir de 2005, cerca de 800 processos foram abertos pleiteando a regularização fundiária de territórios quilombolas, em todas as superintendências regionais do Incra, exceto Roraima, Pará e Acre. Foram emitidos 106 títulos e publicadas 40 portarias de reconhecimento do território, totalizando 216.068,0231 hectares reconhecidos em benefício de 3.755 famílias.[23]

De fato, com relação à titulação das terras quilombolas, nota-se a permanência da tendência indicada em números anteriores desta publicação. O processo de titulação realizado pelo Incra/MDA não tem acompanhado a evolução do reconhecimento oficial da condição de comunidade quilombola, sob responsabilidade da FCP. A fundação emitiu, até 2008, 1.093 certidões de registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos (FCP, 2010). A emissão desta certidão é o primeiro passo para a regularização dos territórios, cuja titulação está a cargo do Incra, sem prejuízo da competência concorrente dos demais entes federativos.[24] Centenas dessas comunidades já estão com processo em curso, mas enfrentam uma série de entraves para sua conclusão. Esse percurso foi agravado pela oficialização de novos procedimentos adotados pelo Incra para a identificação de territórios quilombolas, por meio da Instrução Normativa nº 49/2008. A nova instrução torna o processo de titulação mais moroso, ao exigir novos detalhamentos no relatório antropológico. Como consequência, segundo dados do Incra (2010),[25] em 2008, foram expedidos 16 títulos às comunidades quilombolas, no Pará, Piauí e Maranhão. Já no primeiro semestre de 2009, nenhuma comunidade foi titulada.

Outro fator negativo para a luta quilombola é o fato de a bancada ruralista ter conseguido suprimir do texto do Estatuto da Igualdade Racial, aprovado na Câmara dos Deputados, as disposições relativas à regularização das terras quilombolas. É importante citar ainda a Adin nº 3.239, proposta, em 2004, pelo DEM

23. Cabe salientar que o processo de identificação do território encerra-se com a publicação de portaria do presidente do Incra reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola.

24. Conforme o Decreto nº 4.887/2003.

25. Títulos expedidos pelo Incra, por órgãos estaduais e órgãos estaduais em parceria – técnica e/ou financeira – com o Incra/MDA.

contra o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o processo de titulação das terras quilombolas.[26] Diante desse cenário, pode-se avaliar que, nos últimos anos, o direito dos povos tradicionais a suas terras tem sido ameaçado por mais obstáculos.

Com relação à educação quilombola, embora o valor autorizado para o MEC em 2008 tenha sido de R$ 1 milhão, o valor liquidado foi de apenas R$ 296.564,00 tendo o nível de execução ficado na casa dos 30%. Contudo, ainda mais precária foi a execução orçamentária do MEC durante 2007, cujo orçamento inicial era de mais de R$ 5 milhões. Deste total, menos de 4% foram liberados e, mesmo com esta substancial redução, praticamente não houve execução orçamentária. Acredita-se que esta situação pode ser explicada, ao menos em parte, pelas mudanças ocorridas na política de educação: a implantação do PDE e a instituição dos Planos de Ações Articuladas (PARs),[27] que podem ter dificultado o processo de recepção dos recursos pelos municípios, afetando as alocações do Programa Brasil Quilombola. Cabe ainda lembrar as dificuldades específicas de construção de escolas em terras quilombolas. O baixo índice de titulação destas terras e a proibição legal de construções públicas em áreas de posse não regulamentada dificultaram extremamente os investimentos neste campo.[28]

Na área da saúde, a partir de 2007, foi instituída uma alocação orçamentária específica para a ação Atenção à Saúde das Populações Quilombolas. Enquanto o montante autorizado neste exercício foi de R$ 200 mil[29] – com apenas 35,45% executado –, em 2008 esse valor passou por um expressivo aumento (R$ 1 milhão), subindo ainda o nível de execução para os 100%. Esta trajetória sugere que o valor alocado nesse último ano é ainda restrito para as demandas da população quilombola no quesito saúde. Cabe ainda lembrar que, a partir da publicação das Portarias nºs 822/2006 e 90/2008,[30] o MS tem ampliado o alcance de famílias quilombolas aos serviços de atenção básica de saúde.

---

26. A ação questiona, entre outros aspectos, que um decreto não pode substituir lei na regulamentação da referida matéria; o fato de não haver previsão constitucional para desapropriação, cabendo ao Estado apenas emitir os títulos: o critério da autoatribuição da identidade quilombola e a caracterização dos territórios quilombolas. A esta ação, foram direcionados vários pedidos de ingresso no pleito na qualidade de "*amicus curiae*" e de audiência pública. O processo completo e sua tramitação estão disponíveis em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3239&processo=3239>. Acesso em: 12 mar. 2010.

27. O PAR é um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infraestrutura.

28. Todavia, a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de maio de 2008, passa a admitir, no caso de comunidade remanescente de quilombos, a certidão expedida pela FCP como válida para celebração de convênios e contratos de repasse.

29. Valor nominal.

30. A Portaria nº 822/2006 inclui os municípios que atendam à população remanescente de quilombos entre os que recebem 50% de acréscimo nos valores dos incentivos para implantação das ESFs e das ESBs. A Portaria GM nº 90/2008 atualiza o quantitativo populacional de remanescentes de quilombos para cálculo do teto de equipes dos Programas Saúde da Família e Equipes de Saúde Bucal. As ESFs são constituídas por um médico – de preferência especialista em saúde comunitária –, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e até 12 agentes comunitários. As ESBs são constituídas por um dentista, um técnico de higiene dental e um auxiliar de consultório.

Em 2008, foram implantadas 1.660 equipes de saúde da família (ESFs) e 1.263 equipes de saúde bucal (ESBs), totalizando 2.923 equipes beneficiando famílias quilombolas e assentados da reforma agrária. Deste total, 471 ESFs e 352 ESBs atendem somente às comunidades remanescentes de quilombos (BRASIL, 2008). Ainda segundo o MS, são colocados à disposição das comunidades quilombolas serviços de saúde adequados às suas condições, inclusive com a inclusão de representantes das comunidades nas ESFs na qualidade de agentes comunitários. De acordo com o ministério, estes serviços de saúde são organizados em processo de territorialização com base comunitária. O planejamento das ações, além da cooperação dos beneficiários, leva em consideração suas condições geográficas, econômicas, sociais e culturais, bem como seus métodos de prevenção, suas práticas curativas e seus medicamentos tradicionais.

Por fim, cabe falar da Agenda Social Quilombola (ASQ), que inclui o objetivo de articular outras ações existentes no âmbito do governo federal para aquelas comunidades com o Programa Brasil Quilombola. Os eixos de atuação da agenda são: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local e direitos de cidadania. O investimento total previsto da ASQ, para o período 2008-2011, é de R$ 2.003.296.542,00 (BRASIL, 2008). O programa Luz para Todos, que é executado pelo MME, beneficiou 57 comunidades em 2008. No programa de abastecimento de água e melhoria sanitária dos domicílios, havia uma previsão orçamentária para 2008 de aproximadamente R$ 4 milhões; contudo, os recursos aplicados nesse ano foram de pouco mais de R$ 60 mil para o Sistema de Abastecimento de Água (SAA) e pouco mais de R$ 80 mil para o Módulo Sanitário Domiciliar, cujas obras ainda se encontram em fase de andamento. No quesito de fomento ao desenvolvimento local para as comunidades remanescentes de quilombos, dos R$ 300 mil previstos no orçamento de 2008 e que beneficiariam 3.187 famílias, foram aplicados R$ 130.510,00, destinados ao Projeto de Fomento Econômico Quilombola (BRASIL, 2008).

### 3.3 Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: desafios da implementação

Instituída por intermédio da Portaria do MS (BRASIL, 2009a), a formulação e a implantação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra é parte de um longo processo de articulação que envolveu a SEPPIR e especialistas, além de ativistas do movimento negro no campo da saúde, principalmente suas lideranças femininas. A inserção desta política no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) tem sido objeto, nos últimos anos, de um conjunto de deliberações, podendo-se dizer que passou por todas as instâncias decisórias do sistema de saúde: desde a inclusão do tema no Plano Nacional de Saúde até a aprovação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra no Conselho Nacional de Saúde (CNS), em novembro de 2006, e a pactuação de seu plano operativo na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em abril de 2008.

Seu Plano Operativo reconhece o racismo, as desigualdades étnico-raciais e o racismo institucional como determinantes sociais das condições de saúde e estabelece diretrizes, estratégias e responsabilidades das esferas de gestão federal, estaduais e municipais; entre outras, a definição e a gestão dos recursos orçamentários e financeiros (BRASIL, 2009b). Ao analisar-se a situação de saúde da população negra no Brasil, a partir do relatório Saúde Brasil 2005, identifica-se, de fato, um pior perfil de saúde da população negra em relação à população branca. É 56% maior o risco de óbitos por causas externas, 70% no caso de tuberculose, e 60% maior o risco de uma criança preta ou parda morrer antes dos cinco anos por causas infecciosas e parasitárias. Quanto ao acesso a consultas pré-natais, o percentual de mães que realizaram sete ou mais consultas, conforme preconizado pelo MS, foi 1,7 vezes maior entre nascidos brancos em relação aos nascidos negros.

Diante desse quadro, o Plano Operativo tem o papel de estabelecer estratégias, indicadores e metas que orientarão a intervenção no SUS e seus órgãos de gestão federal, estadual e municipal, no processo de enfrentamento das iniquidades e desigualdades em saúde com enfoque na abordagem ético-racial (BRASIL, 2009b). Considera-se ainda que as estratégias operacionais, as ações e as metas propostas estão em consonância com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Mais Saúde: Direito de Todos e o Pacto pela Saúde. O plano estabelece duas fases de operacionalização para os períodos 2008-2009 e 2010-2011, em torno de dois problemas priorizados, a saber: *i*) raça negra e racismo como determinante social das condições de saúde/acesso, discriminação e exclusão social; e *ii*) morbidade e mortalidade na população negra. Para o equacionamentos destes problemas, estabeleceram-se ações, estratégias de operacionalização, recursos financeiros, indicadores e metas.

Cabe lembrar que, em que pese os avanços observados, assim como ocorre no caso das políticas de ação afirmativa no campo da educação, a política de saúde para a população negra também enfrenta críticas. O argumento de que o sistema universal já permite o acesso igualitário a todas as ações e todos os serviços de saúde, conforme institui o Art. 196 do texto constitucional, vem sendo levantado, assim como a acusação de que tal política racializa o campo da saúde.[31] Contudo, apesar dessas contestações, os compromissos vêm sendo estabelecidos, cabendo agora refletir sobre os mecanismos de acompanhamento e monitoramento do plano. Parecem ser dotadas de particular relevância as ações voltadas para a atenção básica, relativas ao problema, morbidade e mortalidade na população negra, pelo que podem contribuir para a eliminação das desigualdades raciais na saúde. Deve-se ressaltar que este problema insere a temática de saúde da população negra nos conteúdos de capacitação de médicos das ESFs, cuja meta para o período

31. Ver, por exemplo, Maio e Monteiro (2005).

2008-2009 era formar 16 mil médicos. Não é possível, porém, por meio do relatório de gestão de 2008 da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (BRASIL, 2009c), responsável pela política de saúde da população negra, monitorar o cumprimento desta meta, pois tal informação não consta deste documento.

Dada a importância e a necessidade de tal política pelo reconhecimento do racismo enquanto um eixo estruturante das relações raciais no Brasil, pela compreensão da dimensão sociocultural do processo saúde-doença e pelo ineditismo da intervenção no campo das desigualdades raciais em saúde, faz-se necessário um acompanhamento que possibilite avaliar os avanços e os desafios para a implementação do Plano Operativo da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção da igualdade racial, embora seja questão basilar para o alcance da justiça social e compromisso expresso em diversas normativas de âmbito nacional e internacional, ainda não alcançou centralidade no projeto de desenvolvimento do Estado brasileiro. Essa constatação ancora-se na fragmentação das políticas voltadas para o tema, na baixa adesão de instâncias fundamentais para a promoção da igualdade e no limitado orçamento destinado a essas ações.

Todavia, é inegável o avanço que a temática tem conquistado na última década. Institucionalmente, verificou-se a formação de vários espaços dedicados ao tema nos diversos níveis de governo, com destaque para a criação da SEPPIR no governo federal. Paralelamente, pode-se testemunhar a criação de programas importantes, que têm a igualdade racial como tema transversal ou principal, a exemplo do Programa Universidade para Todos (ProUni), do Programa Brasil Quilombola e da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. De forma descentralizada, é possível identificar difusão dos programas de cotas em espaços privilegiados da sociedade: nas universidades públicas e no serviço público.

Esses avanços, evidentemente, não acontecem sem controvérsias. Disso são resultado os inúmeros questionamentos judiciais dessas ações, alcançando até mesmo a Suprema Corte do país. Nesse contexto, alcança-se um estágio singular, em que a questão racial ultrapassa os círculos do movimento negro e de intelectuais e passa a fazer parte do debate nacional, pelo visto, de forma crescente e permanente, o que traz no seu cerne o questionamento sobre o Brasil que queremos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, L. A Conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 2, jul./dez. 2002.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a09v45n2.pdf>. Acesso em: 26 abril 2010.

BRASIL. Presidência da Repúplica (PR). Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Relatório da Plenária Final da Conferência Regional das Américas sobre Avanços e Desafios no Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/relatorio_plenaria_final.pdf>. Acesso em: 2 out. 2009.

_____. Presidência da Repúplica (PR). Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Relatório de Gestão 2008 do Programa Brasil Quilombola**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/.arquivos/relatorio_gestao_pbq2009/>.

_____. Ministério da Saúde (MS). **Portaria GM 992, de 13 de maio de 2009**. Diário Oficial da União, Brasília, n. 90, 14 maio 2009a.

_____. Presidência da Repúplica (PR). Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Ministério da Saúde (MS). **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra**. Brasília, 2009b.

_____. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP). **Relatório de Gestão da SGEP**: exercício de 2008. Brasília, 2009c. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/relatorio_GESTAO_2008_sgep.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Edital de convocação de audiência pública**. Brasília, 28 set. 2009d.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Plano Nacional de Implantação da Lei nº 10.639.** Brasília, 2009e. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/acoes/plano_10639/principalfolder_view/>. Acesso em: set. 2009.

_____. Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). **Subsídios à II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Brasília, 2009f.

CARDOSO, M. Carrefour afasta funcionários de Osasco após agressão a cliente. **O Estado de S.Paulo**, 21 ago. 2009a. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,carrefour-afasta-funcionarios-de-osasco-apos-agressao-a-cliente,422473,0.htm>. Acesso em: 15 mar. 2010.

_____. Acusado de roubar seu carro, cliente é espancado em mercado. **O Estado de S.Paulo**, quarta-feira, 19 ago. 2009b.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (FCP). Disponível em: <http://www.palmares.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2010.

GOMES, W. Polícia abre inquérito para apurar caso de doméstica que ficou de sutiã em banco. **O Globo**, 10 mar. 2009. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sp/mat/2009/03/10/policia-abre-inquerito-para-apurar-caso-de-domestica-que-ficou-de-sutia-em-banco-754770989.asp>. Acesso em: 1º set. 2009.

HOMEM negro espancado, suspeito de roubar o próprio carro. **Afropress**, 13 ago. 2009. Disponível em: <http://www.afropress.com/noticiasLer.asp?ID=1965>. Acesso em: 18 set. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Disponível em: <http:\\www.incra.gov.br>. Acesso em: 6 jan. 2010.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 15, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_15/11_igualdaderacial.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2010.

JACCOUD, L. B.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

LANTOS, T. The Durban Debacle: An Insider's View of the UN World Conference Against Racism. **The Fletcher Forum of World Affairs**. Winter/Spring, v. 26, n. I, 2002. Disponível em: <http://fletcher.tufts.edu/forum/archives/pdfs/26-1pdfs/lantos9.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2010.

MAIO, M. C.; MONTEIRO, S. Tempos de racialização: o caso da saúde da população negra no Brasil. **História, Ciência, Saúde - Manguinhos**, v. 12, n. 2, p. 419-446, maio/ago. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Documento Final da Conferência de Revisão de Durban**. Genebra, 2009. Disponível em: <http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/durbanreview2009/pdf/Durban_Review_outcome_document_Sp.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2010.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Programa de fortalecimento institucional para a igualdade de gênero e raça, erradicação da pobreza e geração de emprego (GRPE). Brasília: Secretaria Internacional do Trabalho/OIT, 2006.

"PELO amor de Deus, o carro é meu", disse homem confundido com criminoso. **Portal G1**, 19 ago. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,MUL1273485-5605,00-PELO+AMOR+DE+DEUS+O+CARRO+E+MEU+DISSE+HOMEM+CONFUNDIDO+COM+CRIMINOSO.html>. Acesso em: 15 mar. 2010.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ). **Processo nº 2009.007.00009**. Rio de Janeiro, 2009. Íntegra do acórdão disponível em: <http://srv85.tj.rj.gov.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=0003803243D29BD1BF0903C1EE579F1C827BECC4021E490A>. Acesso em: set. 2009.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP). **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. MP/SP e Luminosidade Marketing & Produções Ltda. 20 maio 2009. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/Fotos/tac%20sp%20fashion%20week.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2010.

TELLES, E. **Racismo à brasileira**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Fundação Ford, 2003.

CAPÍTULO 10

# IGUALDADE DE GÊNERO

## 1 APRESENTAÇÃO

Para enfrentar as desigualdades de gênero existentes em nosso país, muitas são as áreas da vida social que devem ser objeto de intervenção estatal. Apesar de alguns avanços nos anos recentes, o Estado brasileiro ainda não incorporou contundentemente em sua agenda o enfrentamento da desigualdade entre homens e mulheres, um componente estruturante de nossas desigualdades sociais.

Por se tratar de um campo de disputas culturais, ideológicas e políticas, muitas vezes pequenas conquistas são comemoradas como grandes avanços. Adicionalmente, as barreiras culturais ainda presentes na sociedade brasileira se impõem a uma atuação efetiva do governo nesse campo, fazendo que ocorram embates na própria esfera governamental.

As políticas para as mulheres e as políticas para a igualdade de gênero executadas pelo governo federal nos últimos anos, que abrangem diferentes temas, recentemente foram organizadas na forma do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), cuja execução é coordenada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).

Este capítulo abordará alguns dos temas presentes no debate público em 2008 e no primeiro semestre de 2009. Na seção 2, são analisadas as recentes discussões sobre mudanças legais com o objetivo de aumentar a presença de mulheres em nossas casas legislativas e também os mais recentes embates ocorridos em torno da implementação da Lei nº 11.340/2006, a Lei Maria da Penha (LMP), que define mecanismos de enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres.

Na seção 3, optou-se pela análise das ações implementadas pelo governo federal em 2008 com o objetivo de promover a autonomia econômica das mulheres e sua participação no mundo do trabalho. Com isto, analisam-se ações não somente da SPM, mas também do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Cumpre ressaltar que as ações implementadas em 2008 foram selecionadas e analisadas com um olhar a partir do fim de 2009. Isto é, este último ano mostrou que ações que poderiam parecer de menor importância naquela data tiveram desdobramentos que as tornaram dignas de atenção. O capítulo traz, ainda, uma breve análise da execução orçamentária da SPM em 2008. Por fim, na seção 4, há as considerações finais.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 As mulheres e os espaços de poder e decisão

No que diz respeito à participação política feminina, um dos eventos mais importantes do período foi a aprovação, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em julho de 2009, do Projeto de Lei nº 5.498/2009, referente à reforma eleitoral. O projeto, que tramita no Senado Federal, prevê alterações na Lei nº 9.504/1997, a Lei Eleitoral, e traz mudanças no que tange às candidaturas femininas, embora ainda tímidas quando se vislumbra um horizonte de paridade na vida política institucional.

As principais demandas foram: *i*) a reserva de 5% do Fundo Partidário para ser aplicada na formação política das mulheres; *ii*) o estabelecimento do percentual de 10% do tempo de propaganda partidária para utilização pelas mulheres candidatas; *iii*) a obrigatoriedade, em vez da simples reserva, do preenchimento pelos partidos do mínimo de 30% e do máximo de 70% para candidaturas de cada sexo; e *iv*) a sanção de 2,5% a mais do Fundo Partidário destinados à formação das mulheres, caso o partido não cumpra o preenchimento das cotas. As medidas visam ao estímulo à participação das mulheres na vida política, estrito senso, e ao aumento progressivo das candidaturas femininas a cargos eletivos.

Tal demanda tem sido foco de esforços e ações combinadas entre sociedade civil, Poderes Executivo e Legislativo, ao longo de 2008, a partir das deliberações da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em agosto de 2007. Desta conferência resultou o II PNPM, que trouxe um novo eixo de atuação voltado exclusivamente para o fortalecimento da participação das mulheres nos espaços de poder e decisão, haja vista as péssimas estatísticas do Brasil nesse campo.

O Brasil ocupa uma das piores posições quando se trata do tema: em 2008, em um *ranking* entre 130 países, o país ocupava a 110ª posição, segundo a terceira edição do Relatório sobre as Disparidades Globais de Gênero, do Fórum Econômico Mundial. De acordo com os dados da União Interparlamentar (UIP), organização internacional com sede em Genebra, na Suíça, que mede mensalmente a participação das mulheres nos parlamentos nacionais de 188 países, o Brasil ocupava, em julho de 2008, a 142ª posição, ficando somente à frente do Haiti e da Colômbia, entre os países da América Latina. Em setembro de 2008, as mulheres brasileiras representavam apenas 9% da Câmara Federal.

Na busca pela reversão deste quadro, muitas ações têm sido empreendidas, culminando na proposta de reforma eleitoral. Um primeiro esforço a ser destacado diz respeito à elaboração, no início de 2008, de documento intitulado Plataforma Política das Mulheres, voltado a candidatos e candidatas nas eleições municipais. A plataforma foi elaborada pelo Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, com apoio da SPM. Com esta ação, o Fórum objetivou iniciar

um trabalho de sensibilização para a problemática da posição ocupada pelas mulheres nos espaços de poder e decisão ao longo de 2008, passando pelas eleições municipais, visando às eleições estaduais e federais de 2010.

Outra ação de fôlego, que se somou à elaboração da Plataforma Política das Mulheres, foi o lançamento da campanha *Mais mulheres no poder. Eu assumo esse compromisso*!, em agosto de 2008, promovida pelo Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) e pela SPM. A campanha, de caráter permanente, visou, no seu primeiro momento, à publicação e à visibilização da Plataforma Política das Mulheres, tendo-se em vista as eleições de outubro de 2008.[1]

As mobilizações seguiram em 2009, com a incorporação da bancada feminina no Congresso Nacional às ações. A partir do tema *Mais mulheres no poder: uma questão de democracia*, como o mote das comemorações relativas ao Dia Internacional da Mulher, foi realizado um seminário em que foram debatidos os temas da sub-representação das mulheres nos espaços de poder e decisão; a democracia, as mulheres e o poder; e a reforma política. Além disso, na ocasião, foram apresentados os resultados da pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope)/Instituto Patricia Galvão, realizada em fevereiro de 2009, sobre as percepções da população brasileira acerca da candidatura de mulheres a cargos eletivos. Segundo a pesquisa, a maioria da população brasileira (75%) é favorável à política de cotas para mulheres na política e apoia (86%) a punição dos partidos políticos que não cumprem a cota de 30% de candidaturas femininas prevista na atual legislação.

Foi na esteira dessas ações, reforçando o esforço conjunto entre sociedade civil, Executivo e Legislativo, que se instituiu a Comissão Tripartite para discussão, elaboração e encaminhamento da proposta de revisão da lei eleitoral com recorte de gênero, especialmente voltada para garantir o percentual de 30% de vagas destinadas às mulheres.

Frente a tantas ações, cabe questionar se o aumento da proporção de mulheres no Legislativo se refletirá na ampliação e na qualidade das ações voltadas à emancipação e à liberação das mulheres. Afastando-se de pré-concepções que naturalizam uma suposta política no feminino – associando as mulheres a atributos de cuidado, abnegação, cooperação e, portanto, a sua participação nos espaços políticos ao desenvolvimento de uma política mais ética –, a defesa de que os estados devam promover o direito de participação política das mulheres se justifica pelos argumentos do aprofundamento da democracia. Enfatiza-se a necessidade de aprimorar a qualidade da democracia ao ampliar a participação das vozes

1. Disponível em: <http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br>.

dissonantes, investindo tanto em uma política da presença – a partir da visibilidade recorrente da diversidade, seja ela de gênero, seja ela de raça etc. – quanto em uma política de ideias – a partir da inclusão de diferentes visões e valores, reforçando o caráter plural e conflitivo, inerente ao jogo político democrático.[2]

### 2.2 Convenções de gênero, a Lei Maria da Penha e o sistema de justiça

Em março de 2009, mês em que se comemora o dia internacional das mulheres, o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) lançou seu relatório global bianual (2008-2009) sobre a situação das mulheres no mundo. O mesmo relatório que critica a precariedade da participação feminina nos espaços de poder no Brasil elogia os avanços brasileiros no que tange ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Intitulado: *Quem responde às mulheres?*, o documento assevera que a Lei Maria da Penha é uma das três legislações mais avançadas para enfrentamento da violência contra as mulheres no mundo, figurando ao lado da Lei da Violência Doméstica da Mongólia e da Lei de Proteção contra a Violência de Gênero da Espanha, ambas aprovadas em 2004.

Ponto para o Brasil na sua política de enfrentamento da violência contra as mulheres? Nem tanto. Desde a sua promulgação em 2006, a Lei Maria da Penha tem sido alvo de grandes investidas que ameaçam a sua correta aplicação na defesa dos direitos e da vida das mulheres. Entre as propostas de reforma do Código de Processo Penal (CPP) – ora em tramitação –, que podem invalidar as conquistas consubstanciadas no novo marco legal, ao trazerem de volta a validade da aplicação da Lei nº 9.099/1995 para os casos de violência doméstica e os persistentes questionamentos sobre a constitucionalidade da LMP, destacam-se as divergentes interpretações recentes acerca do caráter público e incondicionado da ação penal nos casos dos crimes de violência doméstica tipificados pela lei.

Dias após o lançamento do relatório elogioso, a queda de braços que vem sendo travada entre o(s)/a(s) defensor(es)/(as) da Lei Maria da Penha e os mais diversos tribunais de justiça do país sobre a exigência ou não da representação da vítima de violência para a continuidade da denúncia recebeu um golpe certeiro. Em abril de 2009, o emblemático caso Samambaia (Distrito Federal), que se centra no caráter incondicional ou não da ação penal em casos de violência doméstica e familiar, foi arquivado por decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). A fim de entender os meandros do debate sobre a incondicionalidade da LMP e a sua relevância para a garantia dos direitos e da vida das mulheres, que se encontram em situação de violência doméstica e familiar, cabe retomar em linhas gerais o referido caso.

2. Os conceitos de política de presença e política de ideias foram trabalhados por Anne Phillips, autora norte-americana. Ver Phillips (2001, p. 268-290).

Ocorrido em novembro de 2006, o caso Samambaia trata do espancamento e da queimadura de primeiro e segundo graus de uma mulher, grávida de seis meses, pelo seu companheiro. Após o incidente, a vítima registrou ocorrência e, temendo por sua vida, refugiou-se na casa de uma parenta afim. A Promotoria de Justiça deu início ao processo, solicitando a prisão preventiva do acusado conforme prevê a LMP. Frente ao ocorrido, a vítima foi expulsa da casa em que se refugiara, retornando para a casa em que vivia com o agressor. Nesse ínterim o Primeiro Juizado Especial de Samambaia marcou audiência para ouvir a vítima, que, se sentindo pressionada pela situação em que se encontrava, retirou a queixa contra o agressor. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) interveio solicitando recurso ao TJDFT sob a alegação de que se tratava de uma ação pública incondicionada.

O MPDFT valeu-se de um argumento fundamentado em estudos e pesquisas sobre o comportamento recorrente de mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Segundo as análises, por se encontrarem sob forte pressão familiar e social e temor de morte, as vítimas costumam retirar a ocorrência, do que deriva a reincidência das agressões e, em alguns casos extremos, a morte de muitas mulheres. Frente a este quadro, o MP entendeu que as vítimas de violência doméstica e familiar não se encontram em condições de decidir sobre a manutenção da ação e, sendo assim, interpretam-na, a partir da Lei Maria da Penha, como de caráter público e incondicionado à representação da vítima.

Oito meses depois, em maio de 2007, em uma decisão não unânime, o TJDFT entendeu que a ação era pública e incondicionada e autorizou sua continuidade. Em função da falta de unanimidade da decisão, conforme define a tradição do rito, necessitou-se de um novo julgamento e, 23 meses depois, em nova decisão, o TJDFT decidiu pelo arquivamento definitivo do caso. Há, ainda, a possibilidade de o MPDFT interpor novo recurso junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), como já ocorrido em outros casos semelhantes, alguns bem-sucedidos e outros nem tanto.

Um dos acórdãos exemplares neste sentido foi proferido em agosto de 2008, pela 6ª turma do Superior Tribunal de Justiça, sob a relatoria da ministra Jane Silva, em função de um recurso também originado pelo MPDFT. Ao julgar a solicitação de *habeas corpus* em um caso de acusação de violência doméstica e familiar, o acórdão negou o pedido, entendendo que, dada a natureza do crime de violência doméstica e familiar, apoiando-se nos artigos da Lei Maria da Penha, trata-se de ação penal pública e incondicionada.

O acórdão abriu importante precedente para julgamentos de outros tantos recursos semelhantes em análise no STJ, mas se trata de uma conquista frente a outras tantas derrotas. Em vista desse impasse entre suas interpretações e a sua correta

aplicação, do ponto de vista da garantia dos direitos das mulheres, a Lei Maria da Penha tem sido objeto recorrente de recursos no STJ, a ponto de ser enquadrada na nova Lei nº 11.672/2008, a Lei dos Recursos Repetitivos, criada com vista à celeridade e à melhor gestão dos processos no STJ. Assim, em agosto de 2009, o STJ estabeleceu prazo para a manifestação de órgãos e entidades sobre a necessidade ou não de representação da vítima, nos casos de violência doméstica, após a vigência da Lei Maria da Penha; ao cabo do período previsto, a questão será julgada.

Frente a tal possibilidade, os movimentos de mulheres e feministas têm se mobilizado em defesa da Lei Maria da Penha, grande patrimônio político feminista, símbolo máximo das conquistas da luta histórica no enfrentamento da violência contra as mulheres e fonte de grande investimento da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres do governo federal. Para os movimentos, o que está por trás dos ataques à lei são as profundamente enraizadas convenções tradicionais de gênero, oriundas de uma ideologia patriarcalista, que persistentemente reforça modelos de feminilidade submissa e frágil e de masculinidades viris e agressivas. A partir dessas convenções de gênero, o Poder Judiciário brasileiro acaba por reforçar a banalização da violência contra as mulheres como crime de menor potencial ofensivo, a partir da aplicação da Lei nº 9.099/1995, em detrimento da Lei Maria da Penha.

## 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

O ano de 2008 marcou o início do novo Plano Plurianual (PPA) – com uma nova organização da programação da SPM – e da execução do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

No quadriênio 2004-2007, tinha-se um planejamento organizado em torno de três programas finalísticos: um, voltado para o enfrentamento da violência contra as mulheres; um segundo, para a promoção de ações no campo do trabalho; e um último programa composto por ações destinadas a promover a transversalização da temática de gênero nos demais órgãos de governo, nos níveis subnacionais, na produção de conhecimento, na capacitação de gestores e educadores, entre outras.

Para o novo PPA 2008-2011, a organização proposta difere um pouco. Mantém-se o programa voltado para a temática da violência; tem-se outro para a transversalidade, composto por ações-meio; e um terceiro que reúne as ações temáticas executadas pela SPM, englobando os campos do mundo do trabalho, da educação, da saúde e do acesso ao poder. A nova organização parece refletir de maneira mais acertada a forma de trabalho da SPM, apesar de toda sua atuação que escapa às classificações disponíveis nas metodologias de planejamento e orçamento atualmente adotadas.

A tabela 1 apresenta a execução orçamentária de todos os programas da SPM em 2008. Cabe lembrar que não se trata do orçamento do governo federal para as políticas de igualdade de gênero e/ou políticas para as mulheres. Apesar de ser um orçamento muito tímido diante do Orçamento Geral da União (OGU) ou em comparação com as demais áreas sociais do governo federal, é possível observar um constante crescimento nos montantes alocados e liquidados pela SPM ao longo dos anos. Em 2007, esta secretaria havia executado R$ 36,4 milhões, dos quais somente R$ 3,8 milhões haviam sido investidos no antigo programa de incentivo à autonomia econômica. Em 2008, o total geral executado foi de R$ 55,9 milhões. Averiguou-se, portanto, um aumento real de 54% em relação ao ano anterior.

TABELA 1
**Execução orçamentária dos programas da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2008)**
(Em R$)

| Programas/ações | Dotação inicial | Autorizado (lei + créditos) | Liquidado | Nível de execução (%) |
|---|---|---|---|---|
| | (A) | (B) | (C) | (C/B) |
| Prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres | 27.833.500 | 27.833.500 | 25.378.902 | 91,2 |
| Cidadania e efetivação de direitos das mulheres | 20.200.000 | 20.200.000 | 18.378.749 | 91,0 |
| Gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas | 6.100.000 | 6.100.000 | 5.441.146 | 89,2 |
| Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes | 850.000 | 850.000 | 574.112 | 67,5 |
| Apoio administrativo | 5.731.467 | 6.461.471 | 6.127.707 | 94,8 |
| **Total** | **60.714.967** | **61.444.971** | **55.900.616** | **91,0** |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

De todas as áreas temáticas de atuação da SPM, tanto por meio de parcerias quanto por meio da implementação de ações finalísticas, a área do trabalho e da autonomia econômica merece destaque por diversas razões.

Em primeiro lugar, o mundo do trabalho é um campo de importância crucial para o enfrentamento das desigualdades de gênero e para a promoção da autonomia das mulheres. É hoje um dos espaços em que a discriminação de gênero se torna mais evidente, ao tempo em que constitui uma área de grande importância para a vida dos indivíduos, tanto por proporcionar aos acesso a bens materiais como por todos os seus componentes menos tangíveis, ligados à construção da identidade e da realização pessoal.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008 mostram que as mulheres participam muito menos do mercado de trabalho que os homens – 57,6% contra 80,5%; e apresentam taxas de desemprego muito mais

elevadas –, enquanto 9,6% delas estavam desempregadas em 2008, 5,2% dos trabalhadores do sexo masculino estavam nessa situação. Além disso, as mulheres ainda ganham muito menos que os homens, mesmo sendo mais escolarizadas: na média, recebiam pelo trabalho 65,5% do que recebiam os homens.

Por essas e outras razões – discriminação, menos oportunidades de ascensão, assédio moral e sexual, falta de autonomia econômica, levando a situações de submissão à violência doméstica e sobrecarga devida à dupla jornada – os temas do trabalho e da autonomia econômica encontram-se há muitas décadas na pauta dos movimentos feministas e de mulheres.

Trata-se, adicionalmente, de um tema de difícil atuação por parte dos governos. Além dos limites inerentes à própria configuração das atuais políticas públicas de trabalho e emprego, o ministério por elas responsável não se tem mostrado aberto à incorporação efetiva da temática da igualdade de gênero em seus programas e suas ações.[3]

As políticas públicas de emprego e trabalho no Brasil foram configuradas como atreladas ao trabalho assalariado formal e ainda como fruto da replicação de modelos oriundos dos países desenvolvidos. Por estas e outras razões, o chamado Sistema Público de Emprego (SPE) tem se mostrado ineficiente para enfrentar a heterogeneidade característica do mercado de trabalho brasileiro, bem como os níveis de precarização existentes. Como defende Cardoso Jr. (2005, p. 171), "a questão é que ainda não existem no Brasil políticas públicas de geração de trabalho e renda para segmentos expressivos da população economicamente ativa que estejam desempregados por longo período (...) ou subempregados em condições precárias". Ora, se as mulheres são maioria nas ocupações precárias e apresentam níveis de formalização inferiores aos dos homens,[4] a atual configuração das políticas de emprego e renda são ainda menos adequadas para lidar com a sua realidade no mercado de trabalho.

Desde sua criação, a SPM busca implementar ações com o objetivo de incentivar a autonomia econômica das mulheres e formar parceria com atores governamentais e o setor privado neste sentido. Contudo, o caminho nesta área sempre foi bastante tortuoso. A partir de 2008, no entanto, percebem-se um relativo fortalecimento dessas ações e maiores tentativas de ampliação de seu escopo, como será visto a seguir.

Constituiu-se, assim, um campo de atuação bastante rico, que passa por diferentes tipos de atuação, alguns deles que se vêm consolidando ao longo dos anos, e outros, mais inovadores, que demonstram, entretanto, necessitar de muito mais fôlego para dar conta das desigualdades existentes.

3. Conforme já analisado neste periódico, ver Ipea (2007).

4. Em 2008, 42,1% das mulheres ocupadas com 15 anos ou mais estavam em posições consideradas precárias – emprego sem carteira, trabalho doméstico, trabalho sem remuneração e trabalho na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso. Entre os homens, a proporção era de 26,2%, segundo dados da PNAD 2008.

Três parecem ser as mais importantes frentes de atuação para o combate às desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho na atualidade brasileira. São elas: estímulo à participação das mulheres no mercado de trabalho; políticas de incentivo à equalização de salários, *status*, cargos e tratamento igual; e políticas de incentivo ao compartilhamento de tarefas domésticas e à conciliação entre trabalho, vida pessoal e vida familiar.[5] Em cada uma destas frentes, têm-se diversas possibilidades de ação governamental, bem como problemáticas a serem enfrentadas. Outra diferenciação pode ser feita entre as ações voltadas para as trabalhadoras urbanas e aquelas que têm como beneficiárias as trabalhadoras rurais.

O primeiro eixo temático do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, intitulado *Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social*, traz 12 metas, a serem alcançadas até 2011, horizonte temporal do plano, oito prioridades e, nelas, 72 ações. O quadro a seguir traz um resumo do eixo:

QUADRO 1
**Eixo 1 – Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social**
**II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**

| Prioridades | Número de ações | Órgãos responsáveis |
|---|---|---|
| 1.1 Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho | 11 | MTE, SPM, Casa Civil, MDS,[1] SG/PR,[2] SEPPIR[3] e MME[4] |
| 1.2 Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio | 30 | MDS, MTE, SPM, MinC,[5] MDA, MME e Mapa[6] |
| 1.3 Promover a oferta de equipamentos sociais que contribuam para ampliar o tempo disponível das mulheres | 3 | MDS e MEC[7] |
| 1.4 Promover a proteção social das mulheres em situação de vulnerabilidade, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza e para a melhoria das condições de vida de suas famílias | 2 | MDS e MEC |
| 1.5 Garantir o cumprimento da legislação e promover a valorização do trabalho doméstico remunerado e não remunerado | 7 | MTE e SPM |
| 1.6 Promover relações de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, orientação sexual, geração ou deficiência com equidade salarial e no acesso a cargos de direção | 10 | SPM e MTE |
| 1.7 Promover políticas de previdência social inclusivas para as mulheres | 6 | MPS, SPM e MS |
| 1.8 Promover o acesso das mulheres à documentação civil | 3 | MDA e MME |
| **Total: 8 prioridades** | **72 ações** | **15 órgãos** |

Fonte: Brasil (2008a).
Notas: [1] Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
[2] Secretaria Geral da Presidência da República.
[3] Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.
[4] Ministério de Minas e Energia.
[5] Ministério da Cultura.
[6] Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
[7] Ministério da Educação.

5. Uma vasta literatura no Brasil e no mundo tem sido produzida há décadas no sentido de avaliar as desigualdades de gênero no mundo do trabalho e os instrumentos utilizados para enfrentá-las. Alguns exemplos recentes, que apresentam também análises de políticas públicas são: Araújo, Picanço e Scalon (2007), Abramo (2007) e Costa *et al.* (2008).

Em 2008, foram priorizadas, em princípio, 20 ações neste eixo, das quais algumas não foram efetivamente realizadas. A análise das ações empreendidas ao longo de 2008 pela SPM, pelo MDA e pelo MTE, responsáveis pelas principais ações do eixo temático, revela que este é ainda um campo sensível às resistências e marcado por lentos avanços. A seguir, são apresentadas as ações de cada um destes três órgãos.

### 3.1 Ministério do Trabalho e Emprego

Com suas políticas de seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão de obra, qualificação profissional e geração de emprego e renda, o sistema público de emprego apresenta potenciais para alavancar a participação feminina no mundo de trabalho. Para isto, entretanto, deveria organizar-se sobre bases mais amplas, uma vez que as mulheres ainda são minoria no mercado de trabalho, apesar do movimento de crescimento, e estão ainda menos presentes no mercado de trabalho formal, que, como dito anteriormente, é o foco do SPE.

Apesar de o MTE ser responsável ou corresponsável por nada menos que 27 ações do Eixo 1 do II PNPM são poucas e pontuais aquelas atualmente empreendidas pelo ministério com algum recorte de gênero. Esta é uma temática que, quando incorporada, geralmente o é somente nos documentos e nos discursos.[6]

No caso da *qualificação profissional*, as mulheres têm representado, já há alguns anos, mais da metade do total de pessoas qualificadas pelo MTE.[7] Em 2008, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) firmou convênios, no valor total de R$ 140 milhões, para formar 268 mil pessoas – que vêm se inscrevendo ao longo de 2009. No caso dos convênios firmados em 2007, e cujos cursos foram oferecidos em 2008, do total de inscritos – 81.177 pessoas – 67% eram mulheres e, entre os concluintes (71.313), 59%.[8] No termo de referência do PNQ, aprovado em abril de 2008, incluem-se as mulheres entre os grupos com "prioridade de acesso" aos cursos.[9]

6. Chama atenção que em publicação recente da SPM, destinada à divulgação das ações do governo federal na área da autonomia econômica, constem ações da SPM, MDA, MinC e que, sob coordenação do MTE, tenha sido incluída somente a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho, que sequer se reuniu entre março de 2007 e fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/comissao_tripartite/atas.asp>.

7. Uma das metas do II PNPM é "manter a média nacional em, no mínimo, 50% de participação das mulheres no total de trabalhadores capacitados e qualificados atendidos pelo PNQ e nos convênios do MTE com entidades que desenvolvam formação profissional" (BRASIL, 2008a). No I PNPM, já havia a mesma meta, permanentemente atingida não como fruto de um esforço do gestor público em atrair mulheres para os programas de qualificação ou alguma atuação específica neste sentido – a despeito de, em 2008, uma das ações prioritárias ser "Estimular, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação – PNQ, a participação de mulheres nos cursos de capacitação e qualificação técnica e gerencial" (1.1.7) (BRASIL, 2008a).

8. Ver capítulo 7 neste periódico. O PNQ firma convênios em um exercício para a capacitação no exercício seguinte, como regra geral. Assim, os inscritos e concluintes em 2008 são o produto de convênios firmados em 2007 e, da mesma forma, os convênios firmados em 2008 – o caso daqueles incluídos no Plano Setorial de Qualificação voltado para beneficiários(as) do Programa Bolsa Família (PlanSeQ Bolsa Família), tratado a seguir – vêm formando profissionais ao longo de 2009 e nos anos seguintes.

9. "Cabe salientar que, de qualquer forma, em todas as ações do PNQ, a preferência de acesso será de pessoas em maior vulnerabilidade econômica e social, populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social que, conseqüentemente, têm maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho, particularmente os/as trabalhadores/as desempregados/as com baixa renda e baixa escolaridade, desempregados de longa duração, afrodescendentes, indiodescendentes, mulheres, jovens, pessoas com deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras" (BRASIL, 2008b).

Merece destaque o PlanSeQ Bolsa Família, que tem a meta de qualificar 180 mil pessoas nas áreas de construção civil e de turismo. Também chamado Programa Próximo Passo, o PlanSeQ Bolsa Família vem sendo executado por meio da parceria entre o MTE e o MDS – para a área de construção civil – e com o Ministério do Turismo para a segunda área, com monitoramento permanente da Casa Civil. O plano foi desenhado com o objetivo de gerar oportunidades para beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em áreas que vêm demandando mais mão de obra qualificada. No caso da construção civil – cuja meta é a formação de 116 mil pessoas –, pretende-se responder também à expansão do setor devida em grande medida ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao programa Minha Casa, Minha Vida. Desta forma, a distribuição de vagas e de recursos do PlanSeQ Bolsa Família segue a mesma proporção da distribuição de recursos do PAC, nas 13 regiões metropolitanas que concentram o maior volume de investimentos – 95% dos recursos do PlanSeQ destinam-se a essas regiões. No caso do turismo, foram selecionados 65 destinos turísticos e priorizadas, para as primeiras turmas, as capitais e algumas áreas do estado de Alagoas.

No que diz respeito à política de gênero, destaca-se a recomendação de que 30% das vagas dos cursos sejam ocupadas por mulheres. Além disso, todo o material de divulgação incluiu figuras femininas e masculinas, o que foi destacado por entrevistadas na pesquisa qualitativa feita pelo MDS sobre percepções acerca do PlanSeQ Bolsa Família.[10] Em 2009, duas turmas foram formadas e, nas solenidades de entrega de certificados de ambas, que contaram com a presença do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve destaque para a participação feminina nos cursos e para a importância da qualificação profissional para a autonomia das mulheres.[11]

No entanto, o programa desde o início vem enfrentando dificuldades em sua implementação, inclusive para atrair beneficiários e beneficiárias para os cursos. Ainda serão utilizadas novas estratégias para que as metas do programa sejam alcançadas,[12] mas, no caso das mulheres, somam-se a essas dificuldades aquelas

10. A pesquisa foi realizada para compreender o baixo número de inscrições na primeira fase do programa. De acordo com o sumário executivo da pesquisa, "a questão de gênero foi discutida espontaneamente em todos os grupos focais, revelando que o setor de construção civil é percebido como predominantemente masculino e que a qualificação de mulheres para o mesmo é inovadora. Embora não tenham sido raras declarações de mulheres que afirmaram não ter se inscrito devido à área da qualificação oferecida, a conclusão mais recorrente dos grupos é de que esse é um desafio superado uma vez que o trabalho de mulheres tem sido cada vez mais valorizado nesse setor" (BRASIL, 2009a, p. 3).

11. No discurso proferido pelo presidente na formação da primeira turma, em Belo Horizonte, os dois exemplos citados foram de formandas. Sobre uma delas, o presidente relatou: "neste momento, a grande preocupação da Mônica é convencer o filho de seis anos de que mulher pode, sim, trabalhar na construção civil. Mas o menino (...) até hoje só tinha visto homens exercendo a profissão. Ele morre de medo de que a mãe mude de sexo. (...) Um dia desses, a Mônica foi para casa usando macacão e capacete. Só assim o pequeno (...) começou a entender que a mãe continua sendo mulher, mesmo com roupa de pedreiro". Em ambas as solenidades, o presidente também fez menção à importância da autonomia econômica para a mulher não se submeter à violência doméstica.

12. O PlanSeQ Bolsa Família havia atraído até meados de 2009 cerca de 36,5 mil pessoas, a respeito dos quais ainda não se disponibilizaram as informações por sexo. Mas, mais de 127 mil pessoas se inscreveram previamente como interessadas nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e nos postos de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

encontradas para a permanência das alunas nas turmas. Tendo em vista as responsabilidades familiares assumidas por essas mulheres, os gestores do programa relatam tanto dificuldades relativas à ampliação do lanche, também para os filhos que acompanham as mães qualificandas, quanto tentativas de conseguir vagas em creches e pré-escolas para possibilitar a presença das mulheres nos cursos.

Como apurado pela pesquisa realizada pelo MDS sobre o PlanSeQ Bolsa Família:

> Entre as obrigações que poderiam ser incompatíveis com o curso, os participantes relataram atividades laborais ou escolares e, mais freqüentemente, o cuidado de filhos pequenos. O tipo de arranjo familiar dos beneficiários é determinante do tipo de empecilho referido, sendo possível identificar situações de famílias monoparentais em que a mãe, além de ser a única elegível para o PlanSeQ Bolsa Família, é também a responsável pelo sustento e cuidado da família, o que torna improvável, ou impossível, sua participação na qualificação. Mesmo em casos de famílias conjugais foi freqüente a percepção, pelos beneficiários, de que a família não tem alguém disponível para participar, pois as mulheres, quando não exercem atividade fora do domicílio, têm o tempo muito comprometido no cuidado da casa e dos filhos (BRASIL, 2009a, p. 3).

Isso demonstra que, apesar da priorização no documento de referência do PNQ, a política de qualificação profissional do MTE não apresenta, de fato, recorte de gênero.[13] Não há adequações para que se viabilize a priorização às mulheres nos cursos, sobretudo naqueles setores em que elas ainda são minoritárias, com vista a diminuir a segregação ocupacional. Os horários e as estruturas dos cursos não são adequados às necessidades das mulheres que, de forma geral, assumem a maior parte das responsabilidades familiares. Não há tampouco a previsão de estratégias diferenciadas para atrair as mulheres para os cursos – pois não bastaria uma reserva de vagas se as mulheres não têm disponibilidade de tempo ou não se vêem aptas a se qualificarem para o mercado de trabalho.

No caso dos Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs), tem-se que, em alguns setores, os empresários podem manifestar interesse em contratar mais mulheres, por exemplo, uma vez que a demanda por um curso de qualificação pode vir de governos, empresários e sociedade civil – qualquer parte representativa do setor de atividade econômica.

Um exemplo foi o caso do PlanSeQ Trabalho Doméstico Cidadão, uma demanda da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD). Entre 2006 e 2007, o plano capacitou 350 trabalhadoras em algumas cidades

13. Ver Costa e Sardenberg (2008, p. 101-138).

como projeto-piloto. No entanto, não teve continuidade em 2008, como havia sido previsto, pois nenhuma entidade apresentou proposta à chamada pública do MTE. Estava destinado o montante de R$ 1,2 milhão para a capacitação de 1.900 trabalhador(es)/(as). Nenhuma proposta foi encaminhada no prazo – dezembro de 2008 –, que também não foi prorrogado e, desde então, não houve novas iniciativas por parte do MTE de retomar este plano, que havia sido extensamente acordado entre MTE, SPM e SEPPIR.

Além de aumentar a qualificação das mulheres trabalhadoras – potencialidade não efetivada pelo caráter bastante limitado desta política,[14] que alcança uma proporção muito pequena do total do público-alvo, e pela ausência de recorte específico –, outros potenciais da política de qualificação profissional para alavancar a participação feminina no mercado de trabalho estariam em qualificar mulheres para setores dos quais atualmente elas estão excluídas e inserir o tema das relações de gênero e das desigualdades entre homens e mulheres nos módulos de "cidadania", que representam atualmente cerca de 20% da carga horária dos cursos dos PlanSeQs.

O PNQ será objeto de avaliação contratada pela SPM, a ser realizada em 2010. Por meio dela, será possível avaliar o programa sob a perspectiva de gênero, não somente em seu desenho, mas também em seus impactos sobre os(as) beneficiários(as). Além disso, a partir da avaliação, será possível propor remodelações no programa, de modo que seja mais eficaz na promoção da equidade.

A política de *intermediação de mão de obra*, executada pelo Sine busca colocar ou recolocar o(a) trabalhador(a) no mercado de trabalho. Para isto, o Sine reúne, de um lado, informações acerca das exigências dos empregadores que disponibilizam suas vagas junto aos postos de atendimento e, do outro, informações sobre o(a) trabalhador(a) que busca emprego junto ao serviço. Em 2008, foram quase 6 milhões de inscritos no país. Destes, cerca de 1 milhão foi efetivamente colocado, isto é, conseguiu um posto no mercado de trabalho por meio do Sine.[15] Somente os postos de atendimento informatizados do Sine possuem informações desagregadas por sexo. Neles, inscreveram-se 2,07 milhões de mulheres (47% do total), das quais 281 mil alcançaram uma colocação, isto é, 13,5%, comparados a 20% entre os homens.

14. Ver capítulo 7 deste periódico em seus últimos números. Os maiores esforços em qualificação profissional atualmente são empreendidos no âmbito do Sistema S e pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs). Apesar de não haver recortes de gênero nesses cursos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apurou, em 2007 – no suplemento da PNAD sobre educação profissional – que as mulheres também eram maioria entre as pessoas que frequentavam ou haviam frequentado anteriormente cursos de educação profissional (52,3%).

15. Inscritos são "todos os trabalhadores que buscam o Sine à procura das ações que compõem o Programa do Seguro-Desemprego". Disponível em: <http://www.mte.gov.br/imo/default.asp>. Ressalte-se que o *site* do Sine no portal do MTE não traz quaisquer informações desagregadas por sexo.

Apesar de também estar incluído no II PNPM, não há nenhum recorte de gênero nas ações de intermediação de mão de obra do MTE. Este seria um campo de importante atuação não somente para ampliar a inclusão de mulheres colocadas no mercado de trabalho via Sine, mas também para ampliar as possibilidades dessa inserção. Neste sentido, os(as) operadores(as) do sistema poderiam ser capacitados(as) com o objetivo de romper a segregação existente no mundo do trabalho, reproduzida por estereótipos de gênero que definem determinados lugares e profissões como mais femininos ou mais masculinos.

Os dados dos beneficiados pelo *seguro-desemprego* refletem a própria organização do mercado de trabalho, uma vez que só têm acesso a este direito o(a) trabalhador(a): com carteira assinada, que tiver sido dispensado(a) sem justa causa, estiver desempregado(a), tiver recebido salários consecutivos, no período de seis meses anteriores à demissão, tiver sido empregado(a) de pessoa jurídica por pelo menos seis meses nos últimos 36 meses, não possuir renda própria e não receber Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Previdência Social. As trabalhadoras domésticas – que representavam cerca de 16% da força de trabalho feminina, em 2008 – não têm esse direito, por exemplo, que é facultativo. Além de as mulheres participarem menos do mercado de trabalho, elas ocupam proporcionalmente menos posições com carteira assinada. Desta forma, as mulheres beneficiadas pelo seguro-desemprego correspondem a cerca de metade do total de homens beneficiados. Em dezembro de 2008, por exemplo, 431 mil trabalhadores do sexo masculino receberam o benefício, comparados a 200 mil trabalhadoras na mesma situação.

Os dados mostram que o tempo de desemprego das mulheres é, na média, maior que o dos homens.[16] Uma proposta de política para enfrentar este problema poderia ser, por exemplo, estabelecer uma duração superior do benefício para as mulheres trabalhadoras, estratégia semelhante à que foi usada na recente crise, quando se prorrogou a duração do benefício do seguro-desemprego para os trabalhadores demitidos em dezembro de 2008 nos setores mais atingidos pela retração econômica.

No caso das ações de *geração de emprego e renda*, como era de se esperar, tampouco se observou algum tipo de transversalização de gênero. As informações sobre créditos concedidos também não são desagregadas por sexo e a política não tem por objetivo priorizar as mulheres em qualquer de suas linhas. No caso da Política de Economia Solidária, Andrade (2008) analisa: "registra-se uma ausência sistemática de ações com impacto efetivo na transformação dos lugares sociais

16. Nas regiões metropolitanas pesquisadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), o tempo despendido na procura por trabalho é maior para as mulheres. São Paulo é uma importante exceção. A título de exemplo, enquanto as desempregadas em Salvador gastavam em média 19 meses à procura de emprego, os homens gastavam 15 meses – dados de outubro de 2009.

ocupados pelas mulheres no campo da economia solidária, ou seja, observa-se uma lacuna no que se refere, especificamente, à preocupação com a efetiva inclusão das mulheres". E ainda:

> (...) também é relevante que, mesmo após o Sies [Sistema de Informações em Economia Solidária] e o processo avaliativo do Proninc [Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas] terem constatado que as mulheres são minoritárias e estão inseridas marginalmente no campo da economia solidária, esse fato não tenha provocado a mobilização da Senaes [Secretaria Nacional de Economia Solidária] (ANDRADE, 2008, p. 139-169).

No caso do Sies, a consolidação dos números relativos aos anos de 2005 a 2007 mostra a existência de 21.859 empreendimentos de economia solidária no Brasil, dos quais participam 1.057.114 bilhão de homens e 630.382 bilhão de mulheres, 63% e 37%, respectivamente.

No II PNPM, estão previstas ações de ampliação do acesso das mulheres ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (1.2.9); incentivo ao acesso a incubadoras e empreendimentos solidários e fortalecimento da rede de mulheres na economia solidária (1.2.19); e inclusão da temática de gênero na formação dos agentes de desenvolvimento solidário (1.2.20). Entretanto, ao que tudo indica, essas ações ainda não saíram do papel, apesar de terem sido definidas como prioritárias para 2008. Seu prazo no PNPM é o ano de 2011.

No caso das trabalhadoras rurais, as políticas se diferenciam significativamente e vêm sendo empreendidas há mais tempo e com mais foco, como será visto a seguir.

### 3.2 Ministério do Desenvolvimento Agrário

O MDA, diferentemente do MTE, tem um histórico de incorporação do recorte de gênero em suas políticas. Apesar de todos os limites, ações especialmente voltadas para as mulheres trabalhadoras rurais estão presentes há vários anos na agenda federal do desenvolvimento agrário, o que se deve à própria relevância dos movimentos sociais de trabalhadoras rurais e de sua atuação histórica. A Assessoria de Gênero, Raça e Etnia (Aegre), ligada ao gabinete do ministro, coordena estas ações no ministério e atua no sentido de garantir e expandir a transversalização de gênero nas políticas do órgão.

Nesse sentido, merecem destaque as ações de concessão de crédito via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), inclusive com a linha especial PRONAF Mulher; as ações de documentação da trabalhadora rural; a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater); o fomento ao cooperativismo e comercialização para agricultoras; e ações para ampliar a participação das mulheres nas políticas públicas.

Na safra 2007-2008, foram firmados 8.743 contratos na linha do *PRONAF Mulher* – cerca de 20% a menos que no período anterior –, com um valor total financiado de R$ 62 milhões – uma leve redução em relação à safra 2006-2007. Contudo, trata-se ainda de uma linha ainda de muito pouca significância no montante de crédito destinado à agricultura familiar, que superou R$ 9,8 bilhões aplicados na safra 2007-2008. Cabe lembrar, no entanto, que as agricultoras acessam o crédito não somente via PRONAF Mulher, mas também em outras linhas, tanto com o companheiro como sozinhas. Outra situação comum é a de mulheres que acessam o PRONAF Mulher devido à insolvência de seu companheiro. Isto é, o homem contrai o empréstimo, não consegue pagá-lo e precisa de mais crédito e, então, a mulher o toma em seu nome. Neste sentido, o PRONAF Mulher, assim como outras linhas do programa, na prática, funciona como uma possibilidade de um crédito a mais para agricultores endividados. Há evidências de que mesmo aquelas que acessam a linha de crédito podem continuar sem participação na gestão dos recursos.[17]

Para se ter uma ideia do universo potencial de beneficiárias de uma linha como o PRONAF Mulher, pode-se tomar como referência o Censo Agropecuário 2006, que informa a existência de 3,7 milhões de mulheres com 14 anos ou mais ocupadas na agricultura familiar e de 600 mil estabelecimentos de agricultura familiar – de um total de 4,3 milhões – dirigidos por uma mulher. Considerando, ainda, que um/a mesmo(a) agricultor(a) pode assinar mais de um contrato, tem-se a indicação de que o PRONAF Mulher ainda deveria ser significativamente ampliado para cobrir uma parte maior das trabalhadoras no campo.

Há de reconhecer, contudo, a importância de uma linha específica destinada às mulheres no sentido de dar visibilidade para essas trabalhadoras, muitas vezes vistas somente como mão de obra suplementar ou como ocupadas em trabalhos não produtivos. De acordo com a PNAD 2008, a mão de obra feminina representava 58,8% do total de pessoas ocupadas em atividades agrícolas não remuneradas.

Diante disso, as ações voltadas para a capacitação dos operadores de crédito e dos extensionistas são de suma importância. As dificuldades aqui estão nas instituições bancárias e nas Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emateres), cujos agentes ainda carregam fortes preconceitos de gênero e resistência à figura feminina como trabalhadora autônoma, independente e produtiva. Neste sentido, cabe mencionar as chamadas para projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural direcionados às mulheres. Em 2008, esta ação apoiou 36 projetos e executou cerca de R$ 6,6 milhões, no âmbito do Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar.

17. Uma dessas evidências é o alto percentual de trabalhadoras sem remuneração no setor agrícola. Em 2008, chegava a 28,5%.

A ação de Assistência Técnica e Extensão Rural, no entanto, é mais restrita, focando-se na assistência à produção, sem incluir, por exemplo, a organização de trabalhadores(as). Diante disto, o MDA lançou, em 2008, o programa Organização Produtiva das Mulheres Rurais, em parceria com SPM, MDS e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP). Trata-se de uma iniciativa abrangente, que busca fortalecer organizações produtivas de trabalhadoras rurais, garantindo o acesso às políticas de apoio à produção e à comercialização. Incentiva a troca de informações e o aprimoramento de conhecimentos técnicos a partir da valorização do que se chama "economia solidária e feminista" e de estratégias de desenvolvimento sustentável. Há uma integração com a política de economia solidária do MTE para atender trabalhadoras urbanas e uma preocupação em formar mulheres nos temas de gênero, feminismo e empoderamento.

O curso, que começou em 2009, promove:

> (...) a formação de mulheres rurais com base nos princípios da economia solidária e feminista; das políticas públicas de apoio à produção e à comercialização; e nos instrumentos de gestão de organizações econômicas. A meta é constituir uma rede nacional de mulheres qualificadas para colaboração no fortalecimento das organizações produtivas de agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, agroextrativistas, pescadoras artesanais, aquicultoras familiares, indígenas e quilombolas. Serão realizados três módulos para discutir temas relacionados às Políticas Públicas para Mulheres e Desenvolvimento Rural; à Comercialização e Acesso aos Mercados; e à Gestão de Organizações Produtivas. Nos debates, serão apresentadas e discutidas políticas voltadas para as mulheres rurais, em diálogo com as propostas de movimentos de mulheres e com as experiências desenvolvidas pelos grupos produtivos.[18]

A prioridade é apoiar projetos nos Territórios da Cidadania. São assistidos grupos produtivos e redes de grupos produtivos de mulheres, bem como feiras de economia feminista e solidária.

As feiras foram inseridas no programa por serem um espaço importante de troca de conhecimento e experiências e de comercialização dos produtos. A partir do incentivo do MDA, a participação de mulheres e organizações de mulheres nas feiras nacionais da agricultura familiar e da reforma agrária cresceu de 1,4% para 22,9%, entre as quatro primeiras edições da feira. No âmbito do programa organização produtiva, o apoio à realização das feiras está condicionado à articulação institucional na localidade e ao cumprimento de metas relativas à promoção de capacitação e debate e à promoção de trocas de experiências no âmbito do evento.[19]

18. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/aegre/index.php?sccid=622&ctuid=21810>.
19. Ver Brasil (2009c).

O programa é gerenciado por um comitê gestor e, em cada estado, institui-se um comitê estadual para trabalhar sobre temas específicos. Apesar de ter executado somente cerca de R$ 500 mil em 2008 – uma vez que o programa foi lançado já no segundo semestre –, o orçamento previsto para 2009 ultrapassa R$ 11 milhões.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural é executado desde 2004 e tem por objetivo atender ao grande contingente de trabalhadoras rurais sem documentação civil e trabalhista. Somente a partir de 2008, o programa passou a constituir ação orçamentária no PPA e teve seus recursos bastante ampliados. Naquele ano, atendeu mais de 170 mil mulheres – 29% da meta estabelecida – em 589 municípios, com recursos da ordem de R$ 9,4 milhões – 65% do montante disponibilizado. Esta é uma ação de grande relevância, que permite que mais mulheres agricultoras, pescadoras, quilombolas, entre outras – que normalmente encontram dificuldades para obter os documentos, devido aos custos financeiros, à distância dos centros urbanos etc. – possam ter acesso a uma série de direitos, além de receber orientação sobre as políticas públicas nas áreas de reforma agrária, agricultura familiar e previdência social. Como avalia o relatório de implementação do I PNPM:

> A implementação do Programa se constitui em um importante desafio para o governo federal. Tanto em função de sua centralidade na garantia da ampliação da cidadania para mulheres rurais, quanto pela complexidade de sua efetivação, que demanda a integração de diversos órgãos públicos para a emissão de documentos, cada um com responsabilidades específicas, capilaridades distintas e dinâmicas próprias (BRASIL, 2009b, p. 31).

Uma vez que o programa adota, como estratégia de execução, a organização de mutirões de trabalho que percorrem municípios, as dificuldades encontradas dizem respeito, ainda, à necessidade de montagem e desmontagem de instalações para a realização das atividades, transporte para os funcionários dos órgãos e para as mulheres trabalhadoras rurais, indisponibilidade de serviços fotográficos e demora na entrega dos documentos. Mas, todas essas dificuldades vêm sendo superadas pelo programa, que passou a integrar duas prioridades da Agenda Social do governo federal: os Territórios da Cidadania e o Registro Civil de Nascimento.

Cumpre destacar que as ações voltadas para as trabalhadoras rurais vêm se ampliando nos últimos anos, tanto em escopo como em recursos. No PPA 2004-2007, a maior parte delas – com exceção das relacionadas ao crédito – eram executadas no âmbito de uma ação orçamentária denominada Promoção da Igualdade de Raça, Gênero e Etnia no Desenvolvimento Rural, do programa Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário. Em 2007, a ação executou R$ 1,78 milhão. Já no PPA 2008-2011, tem-se uma ação específica de Assistência

Técnica Especializada para Mulheres Rurais – do programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar –, que em 2008 executou R$ 6,6 milhões (70%); e duas ações executadas pelo MDA que integram o programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres, de responsabilidade da SPM: organização produtiva das mulheres e documentação da trabalhadora rural.

### 3.3 Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Uma das principais ações da SPM, no campo do trabalho e da autonomia econômica feminina em 2008, foi *o apoio a projetos* no âmbito da ação Incentivo à Autonomia Econômica e ao Empreendedorismo das Mulheres, do programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres. Em 2008, foram apoiados 42 projetos, selecionados a partir de um edital e de um termo de referência que definiram as regras de admisssão. De acordo com o edital, os projetos deveriam

> (…) estar voltados prioritariamente, para a capacitação vinculada ao desenvolvimento local e ações em complementaridade com as políticas de âmbito estadual e federal de inserção social e geração de trabalho e renda. Os projetos deverão contribuir para o desenvolvimento de políticas e ações de incentivo a capacitação ocupacional e a geração de trabalho e renda das mulheres, tendo como pressuposto a inserção e atuação cidadã das mulheres no mundo do trabalho.[20]

O termo de referência estabeleceu cargas horárias mínimas e as ações prioritárias como cursos, oficinas, conferências, seminários, elaboração de pesquisas, estudos, metodologias, publicação de experiências e produção cultural.

Foi no âmbito dessa ação que, em 2008, foram firmados convênios para a consecução do assim chamado Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher (PTEM), que teve início em 2007 no estado do Rio de Janeiro e foi expandido, em 2008, para o Distrito Federal e Santa Catarina. O PTEM tem por objetivo estimular o empreendedorismo feminino, apoiando as mulheres na criação e desenvolvimento de seus próprios negócios. O "programa" se organiza em dois eixos, quais sejam: *fomento ao empreendedorismo* – voltado para mulheres que desejam abrir novos negócios – e *trabalho e ocupação* – voltado para mulheres pobres e extremamente pobres com poucas possibilidades de inserção no mercado de trabalho. No primeiro caso, a atuação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas

20. Disponível em: <http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/manual%20de%20convenios/2008/Edital.pdf>. O termo de referência com as especificações para o encaminhamento de projetos determinava, ainda, que o público prioritário dos projetos deveria incluir "mulheres com baixa escolaridade, baixa renda, chefes de família, mulheres, vitimas de violência doméstica, mulheres em situação de prisão e/ou egressas do sistema prisional, mulheres oriundas do programa federal bolsa família e outros programas locais de renda mínima, vulneráveis a situação de precarização social, econômica, cultural e violência doméstica, considerando as diversidades étnicas, raciais, de orientação sexual, geracional e mulheres com deficiência em níveis que possam implicar desigualdade/discriminação no mercado de trabalho e/ou dificuldade de acesso a alternativas de capacitação e inserção social". Não é claro, no entanto, em que medida esta priorização é considerada na seleção dos projetos a serem apoiados.

Empresas (Sebrae) se mostra bastante relevante; no segundo caso, entra em ação a parceria com os Centros de Referência de Assistência Social.

A forma de implementação do PTEM nos três estados já alcançados foi a assinatura de acordo de cooperação técnica com o governo estadual e de convênios com organizações não governamentais (ONGs) e Sebrae estadual para as ações de mobilização, capacitação e assistência técnica às mulheres, além de capacitação de gestores públicos nos temas mulher e autonomia econômica. No caso do Rio de Janeiro, em que teve lugar a iniciativa pioneira, 1,8 mil mulheres foram capacitadas em 2008 e um total de 2.785 mulheres foram beneficiadas ao longo de todo o período de execução do projeto. Registrou-se a instituição de diferentes associações de mulheres e ainda novos negócios. No estado de Santa Catarina e no Distrito Federal, em que os projetos se encontram em andamento (biênio 2008-2010), já foram alcançadas mais de 1,7 mil mulheres. Os próximos estados a receberem o programa serão Pará e Pernambuco (2009-2011), em que algumas parcerias já foram firmadas.[21]

Apesar de metodologias de implementação diferenciadas, o PTEM guarda semelhanças com o programa Organização Produtiva das Trabalhadoras Rurais. Ambos buscam capacitar mulheres para a formação de grupos produtivos – no primeiro caso, em áreas urbanas; no segundo, no meio rural. Ambas as iniciativas prevêem módulos voltados para a formação cidadã das mulheres e seu empoderamento,[22] além de formação técnica mais voltada para os negócios e capacitação de agentes públicos.

A iniciativa da SPM é de grande validade, por buscar superar, em alguma medida, obstáculos existentes no mundo do trabalho e dos negócios para a entrada das mulheres. Com isto, busca-se não somente proporcionar geração de renda para mulheres de algumas localidades e incentivar a criação de associações de mulheres trabalhadoras, mas também romper estereótipos que dissociam mulheres e negócios, por exemplo. A lacuna que a SPM busca preencher se deve, em grande medida, à ausência de recorte de gênero nas políticas do MTE e, ainda, à própria insuficiência dessas políticas e sua incapacidade de alterar efetivamente os atuais cenários.

A ação da SPM, contudo, é ainda incipiente. Apesar de ser recente a implementação do programa e de somente um estado ter tido as ações finalizadas, o acompanhamento dos resultados no Rio de Janeiro evidenciam as dificuldades para de fato dar escala a essa iniciativa. Cabe mesmo questionar em que medida se justifica a atuação do governo federal nesse tipo de projeto, que, na ponta,

21. Documentos de apresentação e de acompanhamento do programa elaborados pela SPM.

22. No caso do PTEM, este componente aparece com bastante ênfase, dando a valores como "resgate da autoestima das mulheres" grande importância no conjunto da iniciativa.

garante a criação de algumas poucas associações de mulheres ou alguns poucos negócios. As histórias de sucesso podem cativar, mas o papel do governo federal e da SPM deve ser devidamente dimensionado neste tipo de atuação. Assim como a estratégia da SPM tem sido reduzir cada vez mais o apoio a pequenos projetos, a chamada demanda "de balcão", em favor da implementação de iniciativas com maior potencial de gerar impacto no público beneficiado, os "programas nacionais" deveriam orientar-se segundo esta mesma concepção. As dificuldades que se colocam para tanto são os limites financeiros e de gestão próprios da SPM, e, no caso do tema aqui analisado, os limites de atuação governamental na área do mercado de trabalho.

Ainda em 2008, foi apoiado um projeto local que veio a se tornar, no ano seguinte, programa nacional. Trata-se do Mulheres Construindo Autonomia na Construção Civil. O projeto inicialmente implantado, intitulado Construir e Reformar: Mulheres Pintoras foi executado por meio de parcerias privadas na cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, em 2006. Dois anos depois, a Fundação Universidade Luterana do Brasil firmou convênio com a SPM para a capacitação de 300 mulheres como pintoras, azulejistas e pedreiras. As avaliações foram tão positivas que a SPM decidiu expandir esta ação e, em 2009, já são quatro as unidades da Federação (UFs) contempladas. As mulheres recebem capacitação prática e teórica e acompanhamento para inserção no mercado de trabalho.

Este caso merece destaque por três razões principais. Primeiro, porque é um exemplo de *iniciativa de referência*. Este sempre foi um discurso presente nos documentos da SPM na tentativa de justificar orçamentos próprios para ações – supostamente – realizadas por outros órgãos e de defender o apoio a pequenos projetos localizados. Caso o "programa" se mostre de fato eficaz, se comprovará que iniciativas tímidas podem se configurar como embrionárias para ações governamentais mais importantes. Em segundo lugar, é digno de nota tratar-se de um programa voltado exclusivamente para a construção civil, um setor em crescimento no Brasil, que ocupa cerca de 7% da força de trabalho no país, é hegemonicamente masculino e histórica e culturalmente encarado como atividade a ser desempenhada por homens.

Em um momento de investimentos no setor, oriundos do PAC, tem-se a intenção de conciliar a disponibilidade de força de trabalho feminina com a oportunidade de se inserir em um novo setor de atividades e as necessidades de mão de obra advindas da expansão do setor – na mesma linha do que pretende o PlanSeQ Bolsa Família, apresentado anteriormente.

O foco de ambas as iniciativas no campo da construção civil chama atenção. Apesar de o programa da SPM ter um alcance pequeno e a despeito da restrição do PlanSeQ para os(as) beneficiários(as) do PBF, trata-se de duas iniciativas que

poderiam ser conciliadas de forma a ter os recursos – financeiros, humanos e estratégicos – potencializados. Corre-se o risco de sobreposição de ações e sombreamentos.

O outro campo de formação do PlanSeQ Bolsa Família, o turismo, também está presente em uma iniciativa bastante recente da SPM, que teve início no ano de 2008: o chamado programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres. Naquele ano, somente o estado do Tocantins foi contemplado com recursos e, em 2009, o programa se ampliou para Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia e Mato Grosso do Sul. O objetivo é qualificar as mulheres para a produção artesanal em localidades turísticas. A meta em Tocantins é capacitar 4,5 mil mulheres, entre 2008 e 2010. O programa pretende criar um "selo de origem" para certificar produtos artesanais produzidos pelas mulheres. Na mesma direção, o Ministério da Cultura executa o programa de Apoio a Comunidades Artesanais, que tem as mulheres como público prioritário.

Finalmente, em 2008, a SPM deu continuidade ao Programa Pró-Equidade de Gênero, que já foi objeto de análise neste periódico. Em 2008, encerrou-se a segunda edição (2007-2008) com a premiação de 23 organizações públicas e privadas com o Selo Pró-Equidade de Gênero. Suas experiências foram disponibilizadas em um catálogo virtual[23] que apresenta uma *matriz de práticas de equidade*. São listadas as iniciativas realizadas por cada instituição premiada. Mais uma vez, chama atenção o número de instituições do setor eletroenergético, sem dúvida o mais mobilizado em torno do programa, devido a uma série de fatores convergentes.[24] As principais ações desenvolvidas foram: maior contratação de mulheres em postos predominantemente ocupados por homens, e para estágio; mais mulheres em cargos gerenciais; capacitação de mulheres para cargos gerenciais; adoção de linguagem inclusiva no material institucional – de comunicação e de recursos humanos (como crachás) –, incluindo imagens – para dar mais visibilidade à presença das mulheres nas empresas; reconhecimento da união homoafetiva; benefícios à trabalhadora mãe; realização de eventos de capacitação sobre igualdade de gênero ou inserção do tema em cursos, seminários e palestras; realização de campanhas temáticas nas empresas – como a de enfrentamento da violência doméstica; levantamento de dados, realização de pesquisas; criação de grupos/comitês de gênero; incorporação do tema ou do programa ao planejamento; adequação de estruturas físicas, uniformes, equipamentos; implantação de instâncias de denúncia de discriminação, assédio moral e assédio sexual. É possível perceber

23. Disponível em: <http://www.proequidadedegenero.net.br/>.

24. Abramo (2008, p. 46), ao analisar a adesão das empresas públicas do setor elétrico-energético à primeira edição do programa, lembra não somente a mobilização do Ministério de Minas e Energia para a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, mas também "o contexto de implantação do novo modelo do setor elétrico, no qual as empresas deixar de ter monopólio sobre uma determinada área geográfica e passam a receber uma série de pressões no sentido de aumentar a sua eficiência e competitividade, assim como a responder a critérios de qualidade e responsabilidade social".

que entre a primeira e a terceira edição se ampliou o escopo de ações desenvolvidas pelas empresas que aderem ao programa, mas a maior parte das ações ainda se concentra no componente *cultura organizacional* mais do que na *gestão de pessoas*, ainda que alguns avanços tenham sido verificados nesta área (IPEA, 2007).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autonomia econômica é um elemento de importância imensurável na vida de uma pessoa adulta em nossas sociedades. As mulheres, por histórica e culturalmente serem relegadas ao espaço privado e responsabilizadas pelo trabalho doméstico –, que não é considerado produtivo e, portanto, não remunera –, foram durante séculos excluídas das principais possibilidades de acesso à renda e ao mercado de trabalho.

Isso vem mudando com as transformações ocorridas na sociedade, como a escolarização das mulheres, a queda das taxas de fecundidade e a ampliação das possibilidades para as mulheres para além do âmbito privado – possibilidades de inserção social, trabalho fora de casa etc. No entanto, ainda persistem importantes desigualdades tanto no âmbito da família como também no mercado de trabalho. A taxa de participação das mulheres ainda é bastante inferior à dos homens; suas taxas de desemprego, superiores; os rendimentos femininos ainda representam apenas uma parcela daqueles percebidos pelos trabalhadores do sexo masculino; e, finalmente, as posições ocupadas por homens e mulheres ainda são muito delimitadas, levando a uma grande segmentação sexual no mercado de trabalho.

Diante disso, faz-se necessária a atuação governamental no sentido de promover a igualdade no mundo do trabalho e o acesso de grupos populacionais historicamente excluídos a emprego, renda, postos de trabalho valorizados etc. As discriminações de gênero, nesse campo, se interseccionam com outros tipos de preconceitos enraizados em nossa sociedade, em especial a discriminação racial, o que produz um quadro no qual as mulheres negras são as mais excluídas e apresentam sistematicamente os piores indicadores no mercado de trabalho.

Para enfrentar esse panorama de injustiça social, o recorte de gênero precisa ser incorporado às políticas públicas, o que muitas vezes pode significar subverter ou rever vigorosamente desenhos já instituídos. Isto se aplica não somente ao campo das políticas de emprego e renda, mas também aos demais campos de atuação governamental.

Contudo, o exame das ações empreendidas nos anos recentes pelo governo federal, com foco nas ações e resultados obtidos em 2008, revela ausência do recorte de gênero e deficiências nas tentativas de implantá-lo nas políticas

do Ministério do Trabalho e Emprego, e grandes limites na atuação da SPM. Observa-se que o tema muitas vezes é incorporado no discurso ou em algum mecanismo isolado, como a reserva de cotas nos cursos de qualificação, mas não o é de fato na cultura da política.

Se as ações do sistema público de emprego são, em sua maioria, insuficientes para o conjunto de trabalhadores, no sentido de alterar algumas características do nosso mercado de trabalho, a ausência de recorte de gênero e priorizações potencializa essa ineficácia, pois o objetivo de reduzir as desigualdades é em grande medida prejudicado.

A atuação da SPM, por sua vez, divide-se em execução de ações finalísticas e articulação para a promoção da transversalidade de gênero nas políticas do governo federal e dos governos subnacionais. No caso do campo da autonomia econômica e do trabalho, há investimentos em ambas as frentes, mas, devido aos próprios limites financeiros, humanos e institucionais da SPM, dificilmente as ações finalísticas terão grande envergadura. Cabe questionar em que medida o caminho tomado para as ações implementadas é o mais adequado, tendo em vista a dificuldade de apoiar ações que de fato sirvam como referências para outras instituições.

Finalmente, cabe lembrar que o Estado brasileiro ainda não começou a enfrentar – salvo pela inclusão do tema no I e no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, mas ainda com pouca efetividade – a necessidade de ações de conciliação entre trabalho, vida familiar e vida pessoal.[25]

Sem uma atuação direcionada às fontes das desigualdades existentes entre homens e mulheres e pautada pela busca de mais igualdade nos diferentes campos da vida social, dificilmente teremos mais cidadãos e cidadãs com acesso a oportunidades iguais e equitativamente colocados no mercado de trabalho.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, L. W. **A inserção da mulher no mercado de trabalho**: uma força de trabalho secundária? 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

_____. O Programa Pró-Equidade de Gênero: uma experiência de política pública para a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento. **SER Social**, Brasília, v. 10, n. 23, p. 39-70, jul-dez. 2008.

25. Este tema, no qual vem investindo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), diz respeito diretamente às mulheres e às suas responsabilidades familiares, por regra não compartilhadas ou muito pouco compartilhadas. No caso brasileiro, é possível citar tão somente as demandas por redução de jornadas e limites às horas extras, como apresentado no capítulo 7.

ANDRADE, P. M. A economia solidária é feminina? A Política Nacional de Economia Solidária sob o olhar de gênero. **SER Social**, Brasília, v. 10, n. 23, p. 139-169, jul./dez. 2008.

ARAÚJO, C.; PICANÇO, F.; SCALON, C. (Org.). **Novas conciliações e antigas tensões?** Gênero, família e trabalho em perspectiva comparada. Bauru: EDUSC, 2007.

BRASIL. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008**. Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego (Sine), no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Brasília: MTE, CODEFAT, 2008b. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r_20080428_575b.pdf>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Sumário executivo da Pesquisa Qualitativa Percepções sobre o PlanSeQ Bolsa Família**: estudo com gestores locais e elegíveis à ação. Brasília, mar. 2009a.

_____. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). **Relatório final de implementação**: I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007. Brasília: SPM, 2009b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Assessoria de Gênero, Raça e Etnia (Aegre). **Chamamento público para apoio a projetos de organização produtiva de mulheres rurais**. Brasília, jun. 2009c.

Disponível em: <http://200.130.7.5/spmu/docs/Chamamento%20P%C3%BAblico%20OPMR%20-%202009.pdf>.

CARDOSO JR., J. C. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

COSTA, A. A.; SARDENBERG, C. M. B. A transversalização de gênero e raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes. **SER Social**, Brasília, v. 10, n. 23, p. 101-138, jul./dez. 2008.

COSTA , A. O. *et al*. **Mercado de trabalho e gênero**: comparações internacionais. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 14, 2007.

PHILLIPS, A. De uma política de idéias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, 2001.

CAPÍTULO 11

# DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

## 1 APRESENTAÇÃO

O presente capítulo reúne o resultado do acompanhamento de políticas públicas relacionadas à área de direitos humanos e promoção da cidadania durante o ano de 2008. Dividido em três seções, além desta apresentação, ele apresenta particularmente, ainda que não exclusivamente, as ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH).

Na seção 2, são abordados os fatos mais relevantes ocorridos na área, como a realização de três importantes conferências nacionais, das quais se destaca a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, na qual foram aprovadas diretrizes e resoluções incorporadas posteriormente na elaboração do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Também se destaca o debate que se segue à audiência pública, organizada pela Comissão de Anistia, sobre as possibilidades de responsabilização judicial de agentes da ditadura envolvidos em atos ilegais, como a tortura e o assassinato de dissidentes políticos.

A seção 3 apresenta o acompanhamento de políticas, programas e ações voltados para a promoção e a defesa dos direitos humanos. Inicia-se a seção pela análise das políticas voltadas para grupos populacionais específicos, a saber: crianças e adolescentes, juventude, pessoas ameaçadas e povos indígenas. Comparece nesta seção o registro de que persistem no Brasil graves violações de direitos humanos, apesar dos avanços observados na área. Em seguida, são discutidas as estratégias mais gerais da atual política de direitos humanos, como as iniciativas governamentais para a promoção da educação em direitos humanos, para a ampliação do acesso ao registro civil de nascimento e à documentação básica e para a reparação de violações de direitos. Por fim, apresenta-se uma análise orçamentária do gasto federal em direitos humanos no ano de 2008. Chama atenção o aumento no orçamento disponível para a SEDH como um todo, seguindo tendência dos anos anteriores.

Finalmente na seção 4, são apresentadas as considerações finais ao texto, em que se destaca a importância das ações mais gerais de governo articuladas pela SEDH, especialmente a elaboração do novo Programa Nacional de Direitos Humanos e a coordenação de agendas sociais.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Conferência Nacional de Direitos Humanos

Em 2008, foram realizadas três importantes conferências para a área dos direitos humanos. A I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, realizada em junho com o tema *direitos humanos e políticas públicas*, debateu assuntos relativos à garantia dos direitos de cidadania da população de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros (LGBT). Já a II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência realizou-se em dezembro com o tema *inclusão, participação e desenvolvimento*. Também em dezembro, realizou-se a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, tendo por tema *democracia, desenvolvimento e direitos humanos: superando as desigualdades*. Retomando a experiência da primeira conferência, realizada em 1996, esta edição teve por objetivo principal discutir propostas para subsidiar a elaboração do PNDH. Contando com a participação de 1.228 delegados em sua etapa nacional, a conferência foi precedida por etapas em todas as unidades da Federação (UFs), por sua vez precedidas por 137 conferências municipais, territoriais e livres.

Ao contrário do primeiro PNDH, a terceira edição do programa não parte de uma primeira versão elaborada por especialistas. Antes, optou-se por elaborar, como auxílio para a discussão das propostas na conferência e posterior elaboração do PNDH III, uma ampla sistematização: *i*) das deliberações de 35 conferências nacionais atinentes ao tema dos direitos humanos; *ii*) das ações do governo federal para cumprir as metas do PNDH II; *iii*) das recomendações de relatores especiais da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Brasil; e *iv*) da relação entre o PNDH, os programas estaduais e os eixos orientadores da conferência. Essa opção resultou na publicação de uma ampla gama de documentos que, analisados em conjunto, permitem uma visão abrangente da ação e dos compromissos do Estado brasileiro para com os direitos humanos. Tal compilação coaduna-se com o objetivo estratégico de transformar o PNDH em um eixo orientador da ação estatal como um todo, abarcando de forma transversal tanto os assuntos mais tradicionalmente afeitos à temática quanto assuntos relacionados à sustentabilidade ambiental e ao modelo de desenvolvimento, abrindo assim os direitos humanos para o diálogo com outras áreas de governo e reforçando a sua vocação transversal.

Igualmente importante para essa construção "de uma política de Estado que trate os direitos humanos de forma integrada" (BRASIL, 2008) foi a divisão dos grupos de trabalho em sete grandes eixos orientadores, evitando organizar a discussão a partir de temas específicos. Os eixos visaram debater: *i*) desigualdade e universalização de direitos; *ii*) violência, segurança pública e acesso à justiça; *iii*) pacto federativo e responsabilidades dos poderes públicos; *iv*) educação em direitos humanos; *v*) relação Estado e sociedade civil; *vi*) desenvolvimento e direitos

humanos; e *vii*) direito à memória e à verdade. Sobre os eixos, dois merecem destaque. Primeiramente, o eixo *iii* explicita o diagnóstico de que boa parte dos "nós" da Política Nacional de Direitos Humanos não podem ser resolvidos por meio da ação inarticulada do governo federal: os estados e o Poder Judiciário, em especial, têm papel fundamental a cumprir na transformação da realidade brasileira nesse campo. Já o eixo *vi* indica o surgimento do desenvolvimento como nova matriz norteadora das ações e dos debates no âmbito do Estado e da sociedade civil. Para além de assuntos específicos relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a conferência serviu de arena para debates relacionados ao modelo de desenvolvimento brasileiro, no sentido de assegurar que este esteja em consonância com a consolidação democrática, com a superação das desigualdades e com o respeito às minorias.

Por fim, foram aprovadas durante a conferência 36 diretrizes e 700 resoluções. Segundo a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, houve um esforço de incorporação de todas elas no texto do PNDH III, cujo lançamento só ocorreu em dezembro de 2009. O atraso está diretamente relacionado à tentativa de que o texto do programa fosse aprovado por todas as pastas ministeriais, gerando longo embate com o Ministério da Defesa (MD), que se posicionou contrário à instituição de uma comissão da verdade para apuração de violações de direitos ocorridos durante a ditadura. Como última observação, cabe notar que, apesar do acerto no formato de elaboração desse programa, no que se refere ao seu conteúdo, assim como o PNDH II – e ao contrário do PNDH I – ele foi lançado ao fim de um ciclo de governo, o que lança dúvidas sobre a sua capacidade de influenciar as ações do Estado por um período mais longo. Isso porque suas ações são de caráter programático, exigindo em diversos casos a aprovação de leis e/ou atos complementares do Executivo para serem postas em prática. De fato, é a pressão de grupos de direitos humanos, a capacidade de articulação e a influência da SEDH1 no governo, e a conjuntura política, no último ano, de governo que definirá o quanto se avançará na implementação do PNDH-III.

### 2.2 Anistia e responsabilização de agentes violadores de direitos humanos

Em julho de 2008, a Comissão de Anistia, do Ministério da Justiça (MJ), organizou audiência pública intitulada *Limites e possibilidades para a responsabilização jurídica dos agentes violadores de direitos humanos durante estado de exceção no Brasil.* Durante o evento, autoridades, juristas e membros da sociedade civil debateram se, a seguir o exemplo recente do Chile, da Argentina e do Uruguai, também no Brasil seria possível responsabilizar judicialmente agentes da ditadura envolvidos em atos ilegais, como a tortura e o assassinato de dissidentes políticos.

1. A coordenação do PNDH é responsabilidade legal da SEDH, cuja criação – como secretaria nacional – remonta exatamente a esse propósito. É apenas com o alargamento das competências, da estrutura de cargos e do orçamento da secretaria que o PNDH perde a centralidade que teve no início do órgão.

Rompendo com o silêncio a respeito do tema, a audiência recolocou na esfera pública um debate fundamental para o aprofundamento de nosso processo de transição democrática.

Alguns juristas, bem como os mandatários das pastas da justiça e dos direitos humanos, defenderam que há possibilidade de se responsabilizar esses agentes, a partir do entendimento de que o crime de tortura não é um crime político, e sim um delito comum – e, portanto, não estaria coberto pela Lei de Anistia de 1979 –, que a tortura é um crime imprescritível, e que o Brasil é signatário de convenções internacionais que impõem a responsabilização desses agentes. Ainda, argumenta-se que a própria Lei de Anistia seria, em parte, incompatível com o ordenamento jurídico constitucional vigente. Posições contrárias à tese defendem que, segundo a Constituição, apenas o racismo e os atos de grupos armados contra o Estado seriam imprescritíveis, e que as torturas teriam motivação política estando, portanto, cobertas pela Lei de Anistia. A primeira posição ganhou substância quando, em outubro, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ingressou com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no Supremo Tribunal Federal (STF). Entretanto, enquanto pareceres da SEDH e do MJ foram favoráveis à responsabilização de agentes do Estado de exceção que cometeram crimes comuns, pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores se posicionaram contrários à proposta.

Para além dessa controvérsia específica, o debate na esfera pública traz consigo a discussão sobre a *justiça de transição*, amparada por decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)[2] e resoluções da Comissão de Direitos Humanos da ONU (ONU, 2009). O conceito de justiça de transição foi cunhado no contexto da ampla onda de redemocratização ocorrida no Leste Europeu, na Europa Mediterrânea e na América Latina desde 1970, a partir da observação de que a reconciliação com os valores democráticos nessas sociedades envolveria a explicitação e o debate público das violações de direitos cometidos por Estados autoritários. De fato, recente pesquisa (SIKKINK; WALLING, 2007) aponta para uma correlação positiva entre os países que abriram processos para apurar os crimes dos aparatos de repressão e a qualidade do processo de transição democrática na América Latina, em especial no que se refere à valorização dos direitos humanos e da justiça em geral – contradizendo o senso comum que correlaciona essas ações com o risco de instabilidade política. Ainda que permaneça polêmica a aplicação de um dos pilares da justiça de transição – a responsabilização judicial dos responsáveis por abusos –, no caso brasileiro, o debate em torno do tema instigou os atores sociais relevantes a se pronunciarem, explicitando posições e servindo à reconstrução da memória histórica sobre os chamados "Anos de Chumbo", atuando positivamente na promoção do direito à memória e à verdade no país.

2. Caso Velásquez-Rodriguez, sentença de 29 de julho de 1988, CIDH (Ser. C) nº 4/1988.

## 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

No campo das políticas de direitos humanos, o ano de 2008 foi marcado pela execução dos novos programas constantes no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, bem como dos planos voltados para a garantia de direitos de cidadania presentes na Agenda Social. Entre as inovações do novo PPA, destacam-se: *i*) a organização de todas as ações voltadas para a proteção de pessoas ameaçadas em um único programa; *ii*) a criação do Programa de Educação em Direitos Humanos; *iii*) a criação de um programa específico voltado para a reparação de violações e a defesa de direitos, desmembrado do antigo programa Direitos Humanos, Direitos de Todos; e *iv*) o foco dado no programa de gestão da política de direitos humanos à gestão da informação, incorporando iniciativas de produção de indicadores, monitoramento de planos governamentais, montagem de bancos de dados e realização de pesquisas. No que se refere à Agenda Social, ela implicou um aumento nos recursos alocados em diversas ações da SEDH, bem como nas responsabilidades dessa secretaria na coordenação de ações desenvolvidas por outros órgãos. Dado esse novo cenário, foi enviado ao Congresso o Projeto de Lei (PL) nº 3.960/2008, com o objetivo de alterar as competências da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e dotá-la de maior estrutura de recursos humanos, por meio da criação de novos cargos e gratificações.

Visando acompanhar os planos governamentais voltados para a promoção dos direitos de jovens e dos povos indígenas, o presente capítulo do periódico inclui esses dois grupos na análise da política pública, na subseção voltada para grupos vulneráveis – que também abarca crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e proteção a pessoas ameaçadas. Na segunda subseção discutem-se estratégias mais gerais da política de direitos humanos, e por fim a seção fecha com uma análise do gasto federal em direitos humanos em 2008.

### 3.1 Grupos vulneráveis

#### 3.1.1 Crianças e adolescentes

O ano de 2008 foi marcado por uma série de notícias positivas no que se refere à promoção dos direitos da infância no Brasil, com destaque para os temas: trabalho infantil, sistema socioeducativo e enfrentamento da violência sexual. Entretanto, apesar dos avanços observados na legislação, na ampliação e melhor articulação dos programas, na execução de políticas públicas, bem como nos indicadores sociais mais gerais, o aparato institucional existente segue insuficiente para impedir que se perpetuem graves violações dos direitos dessa população.

Um caso exemplar dessa situação é o trabalho infantil. Em junho de 2008, o Estado brasileiro assinou a Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da tipificação, proibição e eliminação das piores formas de

trabalho infantil. Sem prejuízo à avançada legislação interna já existente, a Convenção nº 182 avança em apontar as formas de trabalho mais prejudiciais à criança e à sociedade como um todo, destacando o recrutamento de crianças para serem utilizadas em: conflito armado, fins de prostituição, atividades ilícitas e serviços forçados ou compulsórios. Destaca-se a inclusão da exploração sexual, do tráfico de entorpecentes e do trabalho doméstico na lista das piores formas.[3] Também em 2008, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apresentaram melhora no quadro nacional: 10,2% das pessoas entre 5 e 17 anos trabalhavam, contra 10,8%, em 2007. Entretanto, em termos absolutos, há ainda 2,15 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 15 anos trabalhando, sendo que 250 mil tem até 10 anos.[4]

No que se refere à implementação da Agenda Social Criança e Adolescente – que conta com um orçamento quadrianual de R$ 2,9 bilhões e articula as principais ações do governo federal para essa população – se observaram avanços, os quais por sua vez revelam com maior nitidez certos desafios e insuficiências das políticas ora em execução. Na área de combate à violência sexual, destaca-se o aumento no número de municípios atendidos pelo Programa de Ações Integradas e Referência de Enfrentamento à Violência (Pair), que articula à rede de combate à violência sexual nas localidades em que é instalado. O programa não objetiva cobrir todo o território nacional – há uma matriz que identifica os 932 municípios com focos de graves situações de exploração sexual, e a expansão da cobertura nesse universo se dá a partir da definição de municípios prioritários, seja pela gravidade dos casos e/ou pelo tamanho da população. Nesse quadro, observa-se um avanço interessante na implantação do programa no ano em análise: enquanto em 2007 o Pair expandiu-se para 29 municípios em quatro estados, em 2008 o programa chegou a 104 municípios em 11 UFs. Também cabe destacar que o país sediou, em novembro de 2008, o III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que contou com a participação de representantes de 160 países, os quais após apresentação e trocas de experiências exitosas no combate a essa prática elaboraram um plano de ação.[5]

Além disso, o número de denúncias recebidas pelo serviço de disque denúncia de abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes aumentou em 30% no ano de 2008, chegando a um total de 32.588. Planeja-se para os

3. Há certo debate sobre a vedação de apenas as piores formas de trabalho infantil ou, alternativamente, todas as formas de trabalho infantil. Entretanto, cabe notar que a adoção da Convenção nº 182 pelo país dá foco programático ao que deve ser tratado com prioridade, sem excluir as demais formas de trabalho infantil da ilegalidade, conforme legislação vigente.

4. Para a análise da política federal de combate ao trabalho infantil, ver capítulo 3 neste periódico.

5. Pacto do Rio de Janeiro *Chamada para Ação para Prevenir e Eliminar a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*. A declaração visa orientar as ações de enfrentamento da exploração sexual no globo pelos próximos cinco anos, envolvendo a instalação de sistemas de monitoramento de casos, reforço da cooperação internacional e articulação com agentes privados para adoção de códigos de conduta em setores, como turismo, internet e publicidade. Disponível em: <http://www.condeca.sp.gov.br/eventos_pa/Pacto_do_Rio_-_III_Congresso_Mundial.pdf>.

próximos anos a expansão gradual do disque, com a incorporação de denúncias de violação de direitos de outros grupos vulneráveis, como pessoas idosas e com deficiência, objetivando que este, no futuro, constitua-se em um disque direitos humanos, integrando-se com o atual serviço de ouvidoria da SEDH. Para tanto, em 2008, promoveram-se estudos para a reformulação e sistematização da metodologia do serviço, bem como a melhoria do parque de atendimento. Entretanto, para que esta expansão atinja seus objetivos últimos, faz-se necessário que esta seja acompanhada de uma maior atenção aos gargalos já observados no sistema, em especial, no que se refere aos encaminhamentos: em muitos casos, o envio das denúncias para órgãos, como Ministério Público (MP), delegacias e conselhos tutelares não resulta em um encaminhamento devido por parte dessas instituições, frustrando os denunciantes e fortalecendo a sensação de impunidade. Mais uma vez, caberia à SEDH trabalhar de forma transversal, estabelecendo em parceria com os órgãos acionados protocolos de acompanhamento das denúncias encaminhadas e mecanismos de cobrança, que poderiam envolver o acionamento de outras instâncias estatais, entidades da sociedade civil atuantes no local e mesmo, em alguns casos, organismos internacionais.

Outra iniciativa priorizada pela Agenda Social refere-se à criação de centros de formação continuada de conselheiros tutelares e dos direitos da criança e do adolescente. Nesse tocante, em 2008, foram criadas escolas de conselhos em dez UFs, as quais capacitaram 10.506 conselheiros em 2.280 municípios. Além disso, outros 2.400 conselheiros, de todas as UFs, foram capacitados por meio de atividades de ensino a distância. Enquanto a criação das escolas de conselhos permite que se estruture uma política contínua de capacitação dos conselheiros nos estados – política essa necessária dado o desconhecimento dos conselheiros de temas relacionados à defesa dos direitos da criança e do adolescente fundamentais ao exercício de suas atribuições e à alta rotatividade observada tanto nos conselhos tutelares quanto nos conselhos de direitos –, o ensino a distância permite que se promovam cursos abordando temas específicos e com abrangência nacional.

No que se refere à implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)[6] ao adolescente em conflito com a lei, observou-se novo aumento dos recursos disponibilizados na esfera federal, em especial para a construção e reforma de nove unidades de privação de liberdade. Destaca-se também nessa área o início do sistema de cofinanciamento federal, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para a prestação de atendimento a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto em 387 municípios dotados de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), implementando assim a diretriz

6. O Sinase é o marco regulatório da área de justiça juvenil, que estabelece diretrizes para a execução de medidas socioeducativas em todo o país. Entretanto, sua implementação se vê dificultada pela ausência de fontes de recursos contínuas e sustentáveis. Para mais informações, ver capítulo 7 em Ipea (2007).

prevista no Sinase de municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto. Entretanto, o atendimento por meio dos Creas não abarca todas as atribuições do Estado para com o adolescente, restando ainda uma melhor estruturação do sistema judiciário para o acompanhamento dessas medidas, a articulação de demais órgãos públicos presentes no território – em especial nas áreas de saúde e educação –, bem como a capacitação de todos esses agentes para atuação nos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e do Sinase. Da mesma forma, os sistemas de meio fechado carecem de estrutura adequada para o trabalho socioeducativo, padecendo ainda as unidades de internação da continuidade de uma cultura institucional assistencial-repressiva. Essa cultura almeja a autossuficiência desses locais no atendimento aos adolescentes, resultando em uma dificuldade de articulação com outros órgãos, bem como em uma menor transparência dos abusos cometidos pelos funcionários. Tal paradigma é incompatível com a visão dos adolescentes como sujeitos de direitos que informa o atual marco regulatório – exigindo, portanto, ações mais efetivas no sentido da capacitação dos socioeducadores e dos técnicos. Por fim, cabe notar que o marco regulatório do Sinase hoje se encontra amparado unicamente em resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), carecendo assim de base legal mais sólida para sua efetivação. Destacam-se, em 2008, assim, as discussões e as audiências públicas no Congresso Nacional, envolvendo congressistas, técnicos da SEDH e especialistas, a respeito do PL nº 1.627/2007, que versa sobre a regulamentação da execução de medidas socioeducativas.

### 3.1.2 Juventude

Atualmente, no âmbito do Executivo federal estão sendo desenvolvidas várias ações ou programas voltados à juventude. Um dos desafios do governo tem sido articular todas estas iniciativas de modo a vinculá-las às diretrizes da Política Nacional de Juventude, orientada pelo paradigma dos jovens como sujeito de direitos, que devem ser garantidos por meio de políticas públicas geradoras de oportunidades e que visem à ruptura do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza e das desigualdades. Objetiva-se efetivar essa ruptura por meio da reintegração do jovem ao processo educacional, da qualificação profissional e do acesso a ações de cidadania, esporte, cultura e lazer.

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), objeto da presente seção, é parte desse esforço de ampliar a integração entre os programas e destes com um conjunto de ações consideradas mais estruturantes para o desenvolvimento integral do jovem brasileiro. Resultado da unificação de seis programas já existentes, o programa foi subdividido em quatro modalidades: *i*) ProJovem Urbano – serviço socioeducativo; *ii*) ProJovem Trabalhador; *iii*) ProJovem Adolescente; e *iv*) ProJovem Campo – Saberes da Terra. Criado em 2005, o novo ProJovem foi reformulado em 2007, tornado-se o "carro-chefe" na área de

juventude, do que decorreu um aumento substancial no orçamento, nas metas de atendimento, no provimento de cargos para sua gestão e na visibilidade política do programa. Instituído pela Medida Provisória nº 411/2007, passou a vigorar a partir 1º de janeiro de 2008.

O novo ProJovem padronizou o valor do auxílio financeiro pago aos beneficiários de três das quatro modalidades – ProJovem Urbano, ProJovem Trabalhador e ProJovem Campo. Além disso, o público-alvo foi ampliado para os 29 anos. A mudança da faixa etária é um dos aspectos mais importantes das alterações introduzidas, passando o Brasil a seguir uma tendência geral dos países que buscam instituir políticas públicas de juventude. Dois argumentos prevalecem na justificativa dessa mudança: maior expectativa de vida para a população em geral e maior dificuldade desta geração em ganhar autonomia em função das mudanças no mundo do trabalho.

QUADRO 1
**(Novo) ProJovem – principais mudanças em 2008**

| Programa anterior | Programa após a unificação | Vínculo institucional | Principais mudanças |
|---|---|---|---|
| ProJovem | ProJovem Urbano | Secretaria-Geral –PR/ Secretaria Nacional de Juventude | Ampliou a faixa etária de 18 a 24 anos para 18 a 29 anos<br>Ampliou a duração do programa de 12 para 18 meses<br>Foi estendido para as unidades prisionais ou socioeducativas de privação de liberdade<br>Excluiu a condição de não presença no mercado de trabalho.<br>Mudou a forma de repasse para os municípios, os estados e o Distrito Federal, pois não é mais exigido o repasse por meio de convênio ou instrumento congênere Agora o repasse é realizado por transferência automática de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) |
| Consórcio Social de Juventude<br>Juventude Cidadã<br>Empreendedorismo Juvenil | ProJovem Trabalhador | Ministério do Trabalho e Emprego | Incorporou o programa Escola de Fábrica, do Ministério da Educação (MEC)<br>Alterou a faixa etária de 16 a 24 anos para 18 a 29 anos |
| Agente Jovem | ProJovem Adolescente | Ministério do Desenvolvimento Social | Extinguiu o auxílio financeiro de R$ 65,00 – um benefício de R$ 30,00 é pago diretamente às famílias Priorizou os jovens de 15 a 17 anos integrantes das famílias do Programa Bolsa Família (PBF)<br>Ampliou a permanência no programa para até 24 meses<br>Prevê a expansão territorial na lógica do Centro de Referência de Assistência Social (Cras)/Sistema Único de Assistência Social (Suas) para até 4 mil municípios até 2010 |
| Saberes da Terra | ProJovem Campo – Saberes da Terra | Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Agrário | Delimita a faixa etária para jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos – antes o programa atendia a partir dos 15 anos e não tinha limite de idade, ainda que priorizasse os jovens entre 15 e 29 anos<br>Inclui bolsa-auxílio mensal de R$ 100,00 por jovem atendido (antes não concedia auxílio financeiro) |

Fonte: Ministérios setoriais.
Elaboração própria.

Em 2008, foram previstos recursos para o programa de cerca de R$ 1,2 bilhão. A meta do governo federal é oferecer 3,5 milhões de vagas até 2010. Para tanto, estão previstos investimentos da ordem de R$ 5,2 bilhões. No segundo semestre de 2008, 105 municípios com mais de 200 mil habitantes e 23 estados já haviam aderido ao ProJovem Urbano.[7] As aulas tiveram início em setembro de 2008, atendendo cerca de 86.000 jovens em 24 municípios com mais de 200 mil habitantes e no estado de Goiás. A meta é o preenchimento de outras 165 vagas em mais de 74 municípios até março de 2009. Os demais municípios terão aulas iniciadas até 2010. No que se refere ao ProJovem Trabalhador, não houve tempo hábil para a realização de chamadas públicas devido ao atraso da publicação do decreto de regulamentação do ProJovem, só sendo possível a execução da submodalidade Juventude Cidadã. Em dezembro de 2008, 86 municípios, 13 estados e o Distrito Federal assinaram o termo de adesão a esta submodalidade, o que poderá possibilitar a qualificação de 188.760 no ano de 2009.

Entre 2005 e 2008, o Saberes da Terra atendeu 5 mil jovens, em 12 estados, sem concessão de auxílio-bolsa. Em 2008, quando passa a integrar o ProJovem e a conceder benefícios, a meta de atendimento era de 35 mil agricultores familiares, em 19 estados da federação. Apenas em 2009 o programa começou a ser executado, devido a problemas na concessão de bolsas por meio do FNDE. O PPA prevê o atendimento de 85 mil jovens agricultores em 2010. Quanto ao ProJovem Adolescente, até novembro de 2008, haviam sido instaladas 17.557 turmas, sendo preenchidas 438.000 vagas em 2.341 municípios, distribuídas entre a região Norte (196 municípios), Sul (205 municípios), Nordeste (1.258 municípios), Sudeste (505 municípios) e Centro-Oeste (177 municípios). A meta do programa é chegar a preencher 500 mil vagas anualmente. Entretanto, cabe ressaltar que o sistema de monitoramento dessa modalidade ainda não foi implementado, de forma que o número de vagas não necessariamente corresponde ao número de adolescentes efetivamente participando do programa. De forma geral, a mesma crítica se aplica ao ProJovem como um todo. Em 2008, o programa se encontra ainda em pleno processo de reestruturação, enfrentando dificuldades tanto de repasse de recursos e início das atividades quanto de monitoramento por parte do governo federal do real alcance das metas previstas quando da unificação dos antigos programas.

### 3.1.3 Proteção a pessoas ameaçadas

Em 2008 a proteção a pessoas ameaçadas se estruturou como programa autônomo presente no PPA, abarcando ações antes dispersas nas áreas de proteção a testemunhas, assistência a vítimas de crimes, proteção a defensores de direitos humanos e proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Tal integração

7. Para mais informações sobre o desenho de cada modalidade e submodalidade do programa, ver Ipea (2009b).

atende a recomendação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, que propôs a criação de um sistema nacional de proteção. Mas, para que tal sistema seja implantado em sua completude, resta que os diversos programas de proteção operados pelos órgãos estaduais de segurança pública, o programa da polícia federal – depoente especial – e os da SEDH atuem de forma mais articulada.

Dado o caráter central da proteção a pessoas ameaçadas para o combate à impunidade e a garantia do direito à protestação coletiva,[8] tal sistema nacional de proteção se faz necessário e mesmo urgente. Entretanto, em um contexto em que alguns atores institucionais fundamentais para a montagem do sistema – a dizer, as polícias estaduais – contam também com agentes engajados na ameaça e na morte de jovens, testemunhas de crimes e lideranças políticas e sindicais, faz-se necessário o estabelecimento de algumas redes de proteção que passam ao largo desses atores. Como consequência perversa dessa necessidade de criar-se uma rede de proteção separada, restringem-se os canais de comunicação institucional necessários para que a proteção a pessoas ameaçadas no Brasil atue de forma integrada. Note-se que as ações da SEDH pautam-se na colaboração com a sociedade civil, sendo muitos dos programas estaduais executados por organizações não governamentais (ONGs), exatamente por conta desse – justificado – déficit de confiança do governo federal para com a capacidade de órgãos estaduais garantirem a segurança dos cidadãos. Ainda que essa solução tenha se mostrado exitosa e merecedora de continuidade, sua fragilidade e limites, no que se refere à capacidade de ampliação do modelo, se mostram evidentes. Em 2008, destaca-se a proteção por meio desses programas de 466 crianças e adolescentes ameaçados de morte, 921 testemunhas e 96 defensores de direitos humanos. Sem minimizar a importância dessas iniciativas na garantia do direito à vida, à manifestação política e para a execução da justiça, é inegável que, como em diversas outras áreas relativas aos direitos humanos, o escopo de atuação do Estado brasileiro nessa área é ainda incipiente.

### 3.1.4 Povos indígenas

Em 2008, persistiram as violações de direitos humanos dos povos indígenas. Na área de saúde, houve um aumento considerável no número de ocorrências de desassistência. Segundo levantamento do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), em 2007 foram registrados 24 casos, enquanto em 2008 este número saltou para 77, envolvendo mais de 4 mil vítimas em 18 estados de todas as regiões do Brasil. O Cimi também registrou 68 mortes de indígenas – sendo 37 menores de 5 anos – como consequência de desassistência à saúde. O conjunto de dados apresentados no relatório *Violência contra os povos indígenas no Brasil* (CIMI, 2008) mostra um

8. A esse respeito, ver capítulo 2 em Ipea (2009a).

quadro crítico da saúde indígena em todas as regiões e, dependendo do local, constata-se a falta de quase tudo: atendimento médico nas aldeias e nos postos de saúde; medicamentos e transporte para doentes, gestantes e equipe médica; pessoal qualificado; instalações adequadas nos centros de atendimento, nos ambulatórios e nas Casas de Assistência à Saúde Indígena (Casi).

Diante de um cenário de precariedade dos serviços prestados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e suas conveniadas,[9] do elevado índice de mortalidade infantil,[10] casos de tuberculose, malária e hepatite, em 2008, o Ministério da Saúde (MS) instituiu, pelas Portarias nºs 3.034/2008 e 3.035/2008 GAB/MS, um grupo de trabalho com o objetivo de discutir e apresentar propostas, ações e medidas a serem implantadas no âmbito desse ministério, no que se refere à gestão dos serviços de saúde oferecidos aos povos indígenas. O grupo de trabalho, formado por lideranças indígenas, membros do Ministério da Saúde, Funasa, Fundação Nacional do Índio (Funai) e outros órgãos do governo, apresentou propostas que foram debatidas em reuniões e seminário regionais. Entre as propostas apresentadas, destaca-se a de criação da Secretaria Especial de Atenção à Saúde Indígena, sugerida pela comunidade indígena nas quatro Conferências Nacionais de Saúde dos Povos Indígenas, com a finalidade de trazer a responsabilidade da saúde dos índios para o Ministério da Saúde, deixando assim de ser competência da Funasa. Apesar do apoio à proposta por diversos atores governamentais, indígenas e da sociedade civil, esta ainda não se concretizou.

O anúncio da criação da Secretaria Especial de Atenção à Saúde Indígena, no final de 2008, e a promessa do Ministério da Saúde de garantir autonomia financeira e administrativa aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas foram comemoradas pelo movimento indígena como uma importante vitória. Contudo, passados alguns meses, constata-se morosidade no processo de mudança na gestão do Subsistema de Saúde Indígena. Exemplo disso é o Decreto nº 6.878, de 18 de junho de 2009, que cria autonomia administrativa e financeira dos DSEIs, mas na Funasa. O órgão vai continuar a escolher as pessoas que vão administrar e controlar o funcionamento dos DSEIs. A reivindicação das organizações indígenas era a autonomia administrativa e financeira, mas fora da Funasa.

9. Nos últimos anos, acumularam-se denúncias de irregularidades e negligência envolvendo a Funasa. No período de junho de 2008 a janeiro de 2009, a pedido do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria relativa às ações assistencialistas e de saúde aos povos indígenas em 11 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI). Os auditores constataram várias irregularidades, como a falta de profissionais de saúde, estrutura física, equipamentos, remédios, alimentos e transporte adequado para os índios doentes. Além da estrutura, o TCU avaliou a prestação de serviços, a transferência de recursos e os mecanismos de controle dos recursos destinados à saúde indígena e constatou a falta de distribuição equânime dos recursos entre os distritos e a intermediação excessiva na prestação dos serviços. A Funasa repassa dinheiro para as prefeituras, que por sua vez repassam para as ONGs, que fazem a contratação dos agentes de saúde – o que, para o TCU, cria um mecanismo de fornecimento ilegal de mão de obra para a Funasa. Além disso, os repasses dificultam o controle dos recursos distribuídos.

10. A taxa de mortalidade infantil nas aldeias é quatro vezes maior que a média da população nacional.

Em relação aos direitos territoriais, em 2008, as ações governamentais de demarcação administrativa de terra indígenas em várias regiões do país apresentaram resultados bem aquém do previsto. Apenas, seis terras indígenas foram regularizadas – a previsão era a regularização de 41 – e somente uma foi homologada. A tabela 1 apresenta um resumo da situação das terras indígenas no Brasil até outubro de 2008.

TABELA 1
**Situação das terras indígenas – Brasil, outubro de 2008**

| Situação das terras indígenas[1] | Quantidade |
|---|---|
| Registradas | 343 |
| Homologadas | 49 |
| Declaradas | 59 |
| Identificadas | 22 |
| A identificar | 122 |
| Sem providências | 216 |
| Reservadas – dominiais | 35 |
| **Total** | **847** |

Fonte: Cimi.
Nota: [1] Terra indígena a identificar é aquela em processo de identificação, cujo relatório técnico ainda não foi aprovado pelo presidente da Funai. A terra indígena identificada é toda aquela que já possui estudo publicado no Diário Oficial da União (DOU). As terras indígenas declaradas são aquelas que tiveram publicada portaria declaratória. A reservada é aquela que foi declarada para fins de desapropriação. As terras indígenas homologadas são aquelas com publicação de decreto de homologação assinado pelo presidente da República. As terras indígenas registradas são aquelas com homologações registradas em cartórios.

Cabe mencionar que, ao longo do ano, ocorreram vários conflitos relativos a direitos territoriais, a maior parte tendo como principal causa a morosidade do governo na regularização das terras indígenas e na efetuação da desocupação de terras já homologadas, em que invasores permanecem na área. Também se registraram graves violências contra os povos indígenas relacionadas à questão fundiária. Ocorreram, por exemplo, invasões de terras e violências contra comunidades inteiras em Roraima, na Raposa Serra do Sol; no Sul da Bahia contra o povo Tupinambá; no Maranhão contra o povo Guajajara; e no Mato Grosso do Sul contra o povo Guarani-Kaiowá (CIMI, 2008).

Merece destaque, como resultado de 40 anos de luta dos povos que vivem na terra indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, a decisão do Supremo Tribunal Federal, em março de 2009, confirmando a homologação da terra, o que representa um importante marco no reconhecimento dos direitos indígenas no país. O julgamento talvez tenha sido o mais profundo que a sociedade brasileira tenha feito a respeito da legislação e direitos indígenas.[11]

11. Para mais detalhes sobre os conflitos envolvendo a homologação da terra indígena Raposa Serra do Sol consultar Ipea (2008).

## 3.2 Estratégias gerais

### 3.2.1 Educação em direitos humanos

A ação do Estado brasileiro para a promoção da educação em direitos humanos orienta-se pelo Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), revisado em 2006. O PNEDH se organiza em cinco eixos: educação básica, educação superior, educação não formal, educação dos profissionais de justiça e segurança e educação e mídia. Em 2008, ano em que o tema torna-se programa constante no PPA, a ação do governo federal centrou-se na criação de comitês estaduais e de núcleos de pesquisa sobre a temática, bem como na capacitação de agentes públicos. Foram criados cinco comitês estaduais, com a função de articular as políticas de educação em direitos humanos nas unidades federadas, bem como quatro núcleos de pesquisa em universidades. De fato, a parceria com as universidades é hoje a principal frente estratégica de atuação do programa, tendo em vista que estas participam na articulação dos comitês estaduais, no estabelecimento de linhas de pesquisa e programas de pós-graduação em direitos humanos, bem como na capacitação de agentes públicos e da sociedade civil.

No que se refere a esse último tópico, em 2008 foram capacitadas 87 mil pessoas, incluindo professores, guardas municipais, conselheiros tutelares e lideranças comunitárias –10 mil apenas na área de mediação de conflitos –, atendendo à diretriz presente no PNEDH de atuar tanto na educação formal quanto na não formal. Destaca-se também a parceria estabelecida com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para a inclusão de temas ligados aos direitos humanos nas capacitações de servidores públicos. Já no que se refere à publicidade de utilidade pública o programa de educação em direitos humanos concentra as ações da SEDH, divulgando por diversos meios os direitos de cidadania, a cultura da paz e o respeito às diferenças. Em 2008, a maior parte dos recursos foi destinada a campanhas nas áreas de pessoas com deficiência, documentação civil básica e registro civil de nascimento, bem como na campanha *Direitos humanos: iguais na diferença*, em comemoração aos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Entretanto, cabe notar que no Brasil a cultura da intolerância e do desrespeito às diferenças segue regendo, em larga medida, relações sociais marcadas pelo não reconhecimento do outro como sujeito de direitos. Amiúde essa visão informa práticas violentas de resolução de controvérsias, bem como discriminações em diversos ambientes públicos e no mercado de trabalho. Dessa forma, a educação em direitos humanos é condição necessária, ao lado de reformas institucionais e políticas de promoção de direitos, para uma alteração substantiva do quadro de constantes violações dos direitos humanos e, consequentemente, para a consolidação da democracia no país. Frente a isso, ainda são tímidos os recursos humanos

e financeiros disponibilizados tanto para a capacitação de agentes públicos quanto para a promoção de campanhas de conscientização, uma vez observada também a situação social de desconhecimento por parte da população tanto dos seus direitos fundamentais quanto dos meios pelos quais tais direitos podem ser acessados.

Um caminho possível seria que a SEDH, na sua vocação para a transversalidade reafirmada na elaboração do novo PNDH, articulasse para que os princípios e diretrizes do PNEDH fossem incorporados de forma mais clara e efetiva aos esforços do governo federal pelo desenvolvimento da educação. Tal estratégia, adotada por exemplo pelo Uruguai, que estabeleceu os direitos humanos como eixo fundamental de sua política educacional, não está devidamente contemplada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).[12] No momento em que se coloca no centro do debate sobre as políticas sociais a questão da qualidade da educação, cabe aos agentes públicos da SEDH e demais secretarias especiais reforçar que uma educação de qualidade bem compreendida envolve tanto a incorporação de conteúdos mais tradicionais – habilidades de escrita e interpretação de textos, matemática, ciências etc. –, que desempenham papel fundamental na geração de oportunidades e na redução das iniquidades, quanto elementos de formação para a vida cívica. Com efeito, é essa concepção que se depreende da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que aponta como objetivos da educação tanto a qualificação para o trabalho quanto a preparação para o exercício da cidadania.[13]

### 3.2.2 Acesso aos direitos: registro civil de nascimento e documentação básica

Em um contexto de expansão dos benefícios ofertados pelas políticas sociais às populações mais marginalizadas, coloca-se como um gargalo para essa expansão a ausência de documentos básicos; sem registro, diversos segmentos populacionais veem-se impedidos da possibilidade de acessarem direitos sociais por meio de políticas de Estado. A partir desse diagnóstico, a questão do registro civil tornou-se objeto de ação prioritária por parte da SEDH, visando atacar o problema onde ele se faz mais presente: em municípios sem cartórios, no meio rural – em especial nas regiões Norte e Nordeste e entre comunidades tradicionais, como indígenas, ribeirinhos e quilombolas –, entre moradores de rua, idosos e crianças em abrigos, ciganos e catadores de materiais recicláveis.

Em dezembro de 2007, com o lançamento da Agenda Social, o registro civil de nascimento e a documentação básica ganham notoriedade nas atividades voltadas especificamente para essa questão, dando novo impulso aos esforços iniciados

12. Por outro lado, há a expectativa de que a Conferência Nacional de Educação, a se realizar em abril de 2010, coloque no próximo plano decenal de educação os direitos humanos como eixo central da política.
13. Lei nº 9.394/1996, Art. 2º.

com o Plano Nacional para o Registro Civil de Nascimento, de 2004. Já em 2008, reforçou-se a capacidade de articulação da SEDH com diversos atores para o enfrentamento da questão. No âmbito federal, isso se deu por meio da criação de um grupo de trabalho intersetorial envolvendo, entre outros atores, o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). No que se refere à relação com demais entes federados, 20 UFs, incluindo todos os estados nordestinos e a Amazônia legal, aderem à agenda. Além disso, promove-se a articulação com o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, que por meio de 505 mutirões emitiu 258.168 documentos, apenas em 2008.[14] Por sua vez, a mobilização nacional para o registro civil de nascimento foi responsável pela emissão de 313.311 registros de nascimento extemporâneos. Além disso, destaca-se a criação de 237 novos postos de emissão de carteiras de trabalho.

Já em 2009, as campanhas pelo registro civil ganham novo impulso com o lançamento dos pactos Mais Nordeste pela Cidadania e Mais Amazônia pela Cidadania, que estabelecem a ambiciosa meta de erradicar o sub-registro de nascimento nessas regiões até 2010. Para tanto, além do fortalecimento dos mutirões, planeja-se a implantação de um modelo padronizado de certidão de nascimento, que permitirá o cruzamento das informações hospitalares de nascidos vivos com os dados cartoriais, bem como a instalação de postos de registros nas próprias maternidades e a articulação das campanhas pelo registro com as campanhas de vacinação.

### 3.2.3 Reparação de violações e defesa dos direitos humanos

O programa Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos surge no âmbito do PPA 2008-2011 como um desdobramento do antigo programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, o qual, sob da lógica de organização de programas do tipo "guarda-chuva", abarcava uma grande quantidade de ações não necessariamente relacionadas diretamente do ponto de vista programático. O novo programa, ainda que bastante abrangente, centra-se em ações voltadas para a prevenção e reparação de graves violações de direitos.

No que se refere à prevenção, a SEDH coordena ações de apoio a ouvidorias de polícia e policiamento comunitário, de coordenação do plano de combate à tortura e de implementação de um disque direitos humanos. No caso da primeira ação, a auditoria realizada pela União Europeia – cedente dos recursos – implicou atraso na liberação de recursos e dificuldades de gestão, de forma que apenas 17 das 27 UFs foram atendidas. No tocante à tortura, atuou-se na criação de comitês estaduais de combate à tortura, capacitação de agentes públicos e da sociedade civil para o monitoramento de locais de privação de liberdade e fortalecimento da

14. Para mais informações sobre esse programa, ver capítulo 10 deste periódico.

capacidade da perícia forense em identificar esse tipo de prática, em consonância com o Protocolo Brasileiro de Perícia Forense em Crime de Tortura. Essas iniciativas, entretanto, destarte acertadas no que se refere à sua concepção, carecem de escala e visibilidade suficientes para terem a necessária efetividade no enfrentamento à prática da tortura.

Entre as razões para a continuidade dessa prática está que o fortalecimento institucional desse modelo de atuação por parte de agentes do sistema de justiça criminal durante a ditadura militar[15] não foi devidamente abordado no processo de transição democrática. Nesse sentido, já no campo da reparação de direitos, uma das ações do programa visa a preservação do acervo documental da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, bem como a promoção do direito à memória e à verdade por meio da cooperação com demais países do Cone Sul, realizando exposições e seminários e, mais recentemente, por meio de iniciativa da Casa Civil e da coordenação do Arquivo Nacional, disponibilizando pela internet arquivos a respeito da repressão e da luta política contra a ditadura.[16]

Também no campo da reparação, a Comissão de Anistia, do Ministério da Justiça, notabilizou-se, em 2008, pela realização de 17 caravanas da anistia, que promoveram em 11 UFs sessões especiais de julgamento, acompanhadas de atividades culturais e de promoção do direito à memória sobre a ditadura militar, bem como de campanhas de arrecadação de documentos relativos ao período. No que se refere aos processos, foram julgados 8.785 pedidos em 2008, sendo que 5.434 foram deferidos. Cabe notar que os altos valores de algumas indenizações vêm sendo questionados pela mídia e pela população, resultando em um reforço do discurso que identifica os direitos humanos com a concessão de privilégios ilegítimos. Haja vista que tal crítica acaba por ocupar boa parte do debate sobre a ação da Comissão de Anistia, ela obscurece o debate mais amplo a respeito do papel fundamental da reparação para o fechamento da transição democrática, reduzindo – e mesmo deslegitimando – um debate público a respeito do reconhecimento por parte do Estado dos abusos cometidos, em prol de uma discussão a respeito dos valores das indenizações. Nesse sentido, é salutar que nova interpretação da lei que instituiu a comissão tenha alterado a base de cálculo dessas indenizações, que anteriormente se baseavam no valor máximo alcançável pelo anistiado caso este atingisse o topo da carreira. A alteração desse cálculo significou uma queda nos valores médios mensais das indenizações concedidas a pessoas demitidas durante o regime de 1964.

15. Ver, a esse respeito, capítulo 2 em Ipea (2009a).
16. O projeto, denominado memórias reveladas, está disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br>.

### 3.3 Análise da execução orçamentária

O ano de 2008 foi marcado pelas dificuldades de repasse de recursos por conta das alterações nas regras e nos mecanismos de celebração de convênios por parte da União. As novas regras, que visam dar maior institucionalidade e transparência a esse modelo de repasse de recursos, atingiram particularmente ações cuja implementação baseia-se quase que unicamente na utilização desse mecanismo, problema esse agravado pelas debilidades administrativas da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e pela frequente dificuldade dos parceiros não governamentais, estaduais e municipais em atenderem a todas as exigências burocráticas para a celebração dos convênios, acarretando em atrasos na liberação de recursos e, consequentemente, no prejuízo dos cronogramas estabelecidos. Com isso, a taxa de execução do orçamento, que aumentou em 2006 e 2007 na comparação com os anos anteriores, sofreu queda em 2008, como demonstra a tabela 2.

TABELA 2
**Execução orçamentária da SEDH e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA)**
(Em R$ mil)

| Fonte | 2006 | | | 2007 | | | 2008 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Autorizado | Liquidado | Execução (%) | Autorizado | Liquidado | Execução (%) | Autorizado | Liquidado | Execução (%) |
| Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente | 55.641 | 25.814 | 46,4 | 63.651 | 58.654 | 92,1 | 42.144 | 30.691 | 72,8 |
| Secretaria Especial dos Direitos Humanos | 78.955 | 61.250 | 77,6 | 104.813 | 81.090 | 77,4 | 166.795 | 132.138 | 79,2 |
| **Total** | **134.596** | **87.064** | **64,7** | **168.465** | **139.744** | **83,0** | **208.940** | **162.829** | **77,9** |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Obs.: Os valores de 2006 e 2007 foram corrigidos para 2008 pela média anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/IBGE.

Por outro lado, observou-se aumento expressivo no orçamento previsto da SEDH. Dada a menor taxa de execução, o incremento de 24% no orçamento entre 2007 e 2008 resultou em um aumento de 16,5% no gasto. Em comparação com 2006, o aumento no gasto realizado chega a 87%, revelando uma trajetória ascendente com curva bastante acentuada. O aumento se deve principalmente ao reforço orçamentário em áreas priorizadas pela Agenda Social. Mas, se por um lado esse dado é salutar, uma vez que revela uma maior priorização por parte do governo federal para a questão dos direitos humanos de alguns grupos vulneráveis, é forçoso notar que os recursos ainda são largamente insuficientes quando isolados das demais iniciativas governamentais, sendo mais efetivas as parcerias com ministérios dotados de recursos técnicos, humanos, institucionais e financeiros capazes de causar maior impacto na realidade social.

Apresenta-se a seguir (tabela 3) gastos selecionados por grupo e tema, incorporando gastos realizados por outros ministérios, mas cujo programa é gerenciado pela SEDH.

TABELA 3
**Execução orçamentária em programas gerenciados pela SEDH por grupos e temas selecionados[1]**

| Programas e ações selecionados separados por público-alvo | 2008 | | |
|---|---|---|---|
| | Autorizado | Liquidado | Execução (%) |
| Crianças e adolescentes | 186.471.522 | 145.575.589 | 78,10 |
| Atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei | 79.984.580 | 57.024.105 | 71,30 |
| Garantia dos direitos da criança e do adolescente | 18.127.660 | 14.889.121 | 82,10 |
| Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes | 88.359.282 | 73.662.363 | 83,40 |
| Pessoas com deficiência | 41.995.434 | 16.153.178 | 38,50 |
| Programa Nacional de Acessibilidade | 32.526.634 | 8.685.514 | 26,70 |
| Promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência | 9.468.800 | 7.467.664 | 78,90 |
| Idosos | 1.930.000 | 1.929.394 | 100,00 |
| Pessoas ameaçadas | 29.762.000 | 25.373.196 | 85,30 |
| Combate à homofobia | 2.080.000 | 1.511.277 | 72,70 |
| Educação em direitos humanos | 18.368.213 | 14.976.847 | 81,50 |
| Balcões de direitos | 7.300.000 | 2.793.671 | 38,30 |
| Registro civil de nascimento | 6.500.000 | 6.195.363 | 95,30 |
| Gestão da política de direitos humanos | 7.618.140 | 7.370.063 | 96,70 |
| **Total** | **302.025.309** | **221.878.578** | **73,46** |

Fonte: Siafi/STN.
Nota: [1] Os valores de 2006 e 2007 foram corrigidos para 2008 pela média anual do IPCA/IBGE.

A nova configuração programática do PPA 2008-2011 impede que se realize uma comparação adequada com os gastos detalhados dos anos anteriores. Entretanto, alguns temas permitem comparação e merecem destaque. Primeiramente, cabe notar que o programa de atendimento socioeducativo segue trajetória de crescimento no gasto, impulsionado tanto pela construção e reformas de unidades – ação coordenada pela SEDH – quanto pelo serviço de proteção social especial aos adolescentes em meio aberto – ação coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esse crescimento impulsionou os recursos disponíveis para a área de infância e adolescência, em especial quando observados apenas os recursos propriamente da SEDH – uma vez que o FNCA observou baixa no orçamento disponibilizado e executado.

Além disso, merece destaque o novo programa de educação em direitos humanos, que em seu primeiro ano já representa 11,3% dos gastos liquidados do orçamento da SEDH – excluído o FNCA. Igualmente digno de nota é o aumento

exponencial nos recursos disponibilizados e nos gastos com o registro civil de nascimento, refletindo a nova importância que essa política adquiriu durante o ano. Analisado como um todo, o orçamento dos programas gerenciados pela SEDH demonstra algumas tendências: *i*) integração interna com reforço orçamentário – pessoas ameaçadas; *ii*) ganho de centralidade de projetos com pouco peso no PPA anterior – registro civil e educação em direitos humanos; *iii*) aumento no orçamento de ações inclusas na Agenda Social – infância e adolescência, pessoas com deficiência e registro civil –, por vezes alterando o peso relativo de determinadas ações no conjunto da área – como é o caso das construções de unidades socioeducativas e atendimento em meio aberto na área da infância e adolescência; e *iv*) aumento do número e da relevância de programas interministeriais, em grande parte como decorrência da Agenda Social, mas também se refletindo em programas novos como educação em direitos humanos, por exemplo.

A tabela 4 apresenta os gastos em 2008 nas áreas de juventude, povos indígenas e anistia. Esses três tópicos são muito ligados à questão dos direitos humanos e foram analisados na seção anterior. Entretanto, embora sejam também objeto de medidas da SEDH, essas áreas encontram-se vinculadas a outros órgãos governamentais.

TABELA 4
**Execução orçamentária do governo federal nas áreas de inclusão de jovens, povos indígenas e anistia**

| Programas e ações selecionados – separadas por público-alvo | 2008 | | |
|---|---|---|---|
| | Autorizado | Liquidado | Execução (%) |
| Jovens | 949.720.166 | 665.054.019 | 70,00 |
| Cessão de bolsas – auxílio financeiro | 190.354.775 | 114.889.600 | 60,40 |
| ProJovem Trabalhador | 216.693.094 | 120.212.559 | 55,50 |
| ProJovem Adolescente | 168.552.296 | 135.877.256 | 80,60 |
| ProJovem Rural | 42.000.000 | 42.000.000 | 100,00 |
| ProJovem Urbano | 332.120.001 | 252.074.604 | 75,90 |
| Indígenas | 403.451.654 | 358.142.725 | 88,80 |
| Saúde indígena | 342.549.767 | 331.596.767 | 96,80 |
| Demarcação e política territorial | 60.901.887 | 26.545.958 | 43,60 |
| Proteção e promoção de direitos | 52.696.480 | 38.061.297 | 72,20 |
| Gestão da política indigenista | 182.772.046 | 174.767.582 | 95,60 |
| Reparação de violações – anistia | 1.122.911.095 | 1.112.064.979 | 99,00 |
| Indenizações – civis | 435.110.441 | 435.108.547 | 100,00 |
| Indenizações – militares | 321.375.903 | 313.372.734 | 97,50 |
| Pagamento de valores retroativos – civis | 268.205.000 | 268.204.998 | 100,00 |
| Pagamento de valores retroativos – militares | 98.219.751 | 95.378.700 | 97,10 |

Fonte: Siafi/STN.

Os gastos na área de juventude, ainda que bastante significativos, foram caracterizados por dificuldades na formalização de parcerias e repasses dos recursos, resultando em uma execução de apenas 70%. Essas dificuldades prejudicaram particularmente o ProJovem Trabalhador, cuja execução se refere a apenas uma submodalidade (Juventude Cidadã). É importante também perceber que, no que se refere ao auxílio financeiro, o ProJovem não mais prevê a concessão de bolsas na sua modalidade Adolescente. Isso porque todos os participantes devem estar devidamente matriculados na rede de ensino e suas famílias recebem o benefício variável – para jovens de 15 anos – ou o benefício variável jovem – para jovens de 16 e 17 anos – do Programa Bolsa Família. Quanto aos gastos com indígenas, merece destaque a baixa execução das ações voltadas para a demarcação e a proteção de terras, em consonância com os resultados pouco expressivos dessa política em 2008. Também chama atenção o elevado montante de recursos empenhados pela Funai sob a rubrica de gastos administrativos, o que revela falta de transparência na alocação dos recursos e impede uma análise adequada da política indigenista.

Por fim, a inclusão dos gastos com a indenização de anistiados políticos permite um melhor panorama do alcance da política nacional de direitos humanos, em especial no que se refere às políticas de reparação. Nesse tocante, é importante frisar que boa parte dos recursos alocados referem-se a prestações mensais de anistias concedidas em anos anteriores, e cuja tendência é de aumento à medida que novos processos são julgados. Já os gastos com indenizações em prestação única e o pagamento de valores retroativos tendem a reduzir à medida que a maioria dos pedidos de anistia já tenham sido analisados.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vista em seu conjunto, a Política Nacional de Direitos Humanos verificou avanços bastante significativos no período recente. Esses avanços podem ser observados no surgimento de temas importantes no debate público, pela melhora em uma série de indicadores e pela ampliação no escopo das políticas voltadas para grupos particularmente vulneráveis. Ao mesmo tempo, esses avanços apontam com maior clareza para os limites das ações empreendidas de forma isolada, no que se refere aos seus impactos na realidade social.

Nesse sentido, a trajetória de crescimento no orçamento da SEDH é exemplar. Se por um lado os novos recursos são positivos, quando vistos em perspectiva eles representam uma ínfima parte do gasto social do governo federal. A maior parte do gasto federal em direitos humanos, no seu sentido mais amplo, não passa pelo orçamento da SEDH. Assim, mais importante que os recursos diretamente administrados pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos é observar como uma série de iniciativas governamentais voltadas para temas caros aos direitos humanos e à promoção da cidadania são coordenadas ou apoiadas pela SEDH, pela

Secretaria Nacional da Juventude e pelas demais secretarias especiais. Isso se dá hoje principalmente pela implementação das agendas sociais temáticas, em que esses órgãos atuam tanto como executores diretos de políticas quanto como agentes da transversalidade, primeiramente auxiliando na formulação, e, em seguida, na gestão de uma série de ações concertadas que, em seu conjunto, são capazes de produzir impactos significativos. Com graus variados de sucesso, essas agendas se somam ao conjunto de planos, diretrizes e estratégias gerais voltadas para temas, como trabalho escravo, educação em direitos humanos, combate à tortura, homofobia etc., representando uma retomada da visão estratégica – transversal – que motivou a criação das secretarias especiais em 2003.

Também representativo dessa visão estratégica, que percebe o papel da SEDH mais como promotora e articuladora e menos como executora de políticas, foi o processo da Conferência Nacional de Direitos Humanos. Primeiramente, visando subsidiar a elaboração do novo PNDH, a conferência foi precedida por estudos que, após consultas a todos os ministérios, sistematizaram uma série de iniciativas governamentais que concorreram para o alcance dos objetivos do PNDH II. Segundo, durante a conferência os debates foram organizados de forma a privilegiar discussões mais amplas e menos segmentadas. Objetivou-se assim tratar os direitos humanos como princípios a serem seguidos pela ação do Estado em sua completude, e não apenas no que se refere a temas ou áreas específicas. Especial destaque merece ser dado à incorporação de um eixo para o debate sobre direitos humanos e desenvolvimento. Por fim, após a conferência, durante o trabalho de preparação do novo PNDH, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos retomou os contatos com todos os ministérios, de forma a pactuar conjuntamente as ações que devem constar no novo programa.

Entretanto, cabe destacar dois pontos que colocam em xeque o sucesso do PNDH III. Primeiramente, o lançamento do novo programa, a menos de um ano do fim do ciclo, de governo deixa dúvidas sobre sua capacidade de influenciar a ação do governo federal no médio e no longo prazo. Segundo, embora seja salutar a abertura dos direitos humanos para uma série de novas temáticas, é forçoso notar que a agenda do primeiro PNDH – promoção dos direitos civis, com ênfase no combate à violência difusa e institucional – permanece tão atual hoje quanto quando foi formulada. O mesmo vale para a agenda incorporada pelo PNDH II – direitos econômicos, sociais e culturais. Com efeito, o desafio para os agentes governamentais e não governamentais é incorporar novas dimensões e abrir-se ao diálogo com novos atores, sem perder de vista questões caras aos direitos humanos e que não foram resolvidas em nosso país, sobre as quais já existem um acúmulo de debates, propostas de ação e experiências práticas de execução de políticas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República (PR). Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). **Texto Base da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos**. 2008. Disponível em: <http://www.fianbrasil.org.br/publicacoes/11%20conferencia%20de%20direitos%20humanos.pdf.>.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). **Violência contra os povos indígenas no Brasil**. Relatório 2008. Brasília, 2008.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 13, 2007. Edição especial.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 16, 2008.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, v. 3, n. 17, 2009a.

_____. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Inclusão de Jovens. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento**. Brasília, 2009b. v. 3.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). O Estado de direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, n. 1, jan./jun. 2009.

SIKKINK, K.; WALLING, C. The Impact of Human Rights Trials in Latin America. **Journal of Peace Research**, Los Angeles, SAGE Publications, v. 44, n. 4, p. 427-445, July 2007.

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABEDEV – Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais

Abra – Associação Brasileira de Autismo

Abra – Associação Brasileira de Reforma Agrária

ACM – Associação Cristã de Moços

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Adin – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Aegre – Assessoria de Gênero, Raça e Etnia

AFT – Auditores Fiscais do Trabalho

AGU – Advocacia-Geral da União

AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

AIM – Associação da Igreja Metodista

ANS – Agência Nacional de Saúde

Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ASPS – Ações e Serviços Públicos em Saúde

ASQ – Agenda Social Quilombola

Ater – Assistência Técnica e Extensão Rural

Avape – Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais

Bacen – Banco Central do Brasil

BANCOOB – Banco Cooperativo do Brasil

Bansicredi – Banco Cooperativo Sicredi S/A

Basa – Banco da Amazônia S/A

BB – Banco do Brasil

BE – Benefícios Eventuais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BIS – Bank for International Settlements

BN – Biblioteca Nacional

BNB – Banco do Nordeste

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BPC na Escola – Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social

BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China

BVJ – Benefício Variável Jovem

CadSuas – Cadastro Nacional do Sistema Único da Assistência Social

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados –

Caisan – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Casi – Casas de Assistência à Saúde Indígena

CAT – Central Autônoma de Trabalhadores

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CDP – Certificado da Dívida Pública

Cebas – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

CEF – Caixa Econômica Federal

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CEO – Centro de Especialidade Odontológica

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CFNC – Comissão do Fundo Nacional de Cultura

CGFAT – Coordenadoria-Geral dos Recursos do FAT

CGPAN – Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição

CGPC – Conselho de Gestão da Previdência Complementar

CGR – Colegiados de Gestão Regional

CGT – Central Geral dos Trabalhadores

CGTB – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

Cimi – Conselho Indigenista Missionário

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNDM – Conselho Nacional de Direitos da Mulher

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNIC – Comissão Nacional de Incentivo à Cultura

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNPC – Conselho Nacional de Política Cultural

CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Conapir – Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial

CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde

CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde

CONEB – Conferência Nacional de Educação Básica

Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CPP – Código de Processo Penal

CPT – Comissão Pastoral da Terra

Cras – Centro de Referência de Assistência Social

Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CrediAmigo – Programa de Microcrédito Produtivo

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CSS – Contribuição Social para Saúde

CTC – Conselho Técnico-Científico

CT-SST – Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DAB – Departamento de Atenção Básica

DAD – Departamento de Apoio à Descentralização

DANT – Doenças e Agravos não Transmissíveis

DEM – Democratas

Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DIRAG – Diretoria de Agronegócios do Banco do Brasil

Disoc – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

DOU – Diário Oficial da União

DRU – Desvinculação de Receitas da União

DSEI – Distritos Sanitários Especiais Indígenas

DST – Doença Sexualmente Transmissível

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EAPC – Entidade Aberta de Previdência Complementar

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EE – Entidades Executoras

EFPC – Entidade Fechada de Previdência Complementar

EJA – Educação de Jovens e Adultos

Eletronorte – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A

Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Enade – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

EPU – Encargos Previdenciários da União

ESB – Equipe de Saúde Bucal

ESF – Equipe de Saúde da Família

FAEC – Fundo de Ações Estratégicas e de Compensação

FAP – Fator Acidentário de Prevenção

Fapi – Fundo de Aposentadoria Programada Individual

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional

FCEP – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

FCP – Fundação Cultural Palmares

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FEB – Federação Espírita Brasileira

Fecomercio – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

Fenapsi – Federação Nacional dos Psicólogos

Fenas – Federação Nacional dos Assistentes Sociais

FENATIBREF – Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas

FENATRAD – Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas

Feneis – Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos

FFFCMPA – Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre

FGV – Fundação Getulio Vargas

Fies – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

Fipe – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FNCA – Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNS – Fundo Nacional da Saúde

FS – Força Sindical

Funai – Fundação Nacional do Índio

Funarte – Fundação Nacional de Arte

Funasa – Fundação Nacional de Saúde

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNPREV – Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos

GEE – Grau de Eficiência na Exploração

Gepor – Direção Geral do Banco do Brasil

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

GTS-ICC – Grupo de Trabalho Setorial – Indústria da Construção Civil

GTS-TRC – Grupo de Trabalho Setorial – Transporte Rodoviário de Cargas

GUT – Grau de Utilização da Terra

HCor – Hospital do Coração

HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibope – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

Ibovespa – Índice Bovespa

Ibram – Instituto Brasileiro de Museus

IC – Indústria da Construção

ICC – Índice de Confiança do Consumidor

ICI – Índice de Confiança da Indústria

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES – Instituições de Ensino Superior

Ifes – Instituição Federal de Ensino Superior

IFET – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

IL – Índice de Lotação

IMDH – Instituto Migração e Direitos Humanos

INC – Instituto Nacional de Cardiologia

Inca – Instituto Nacional de Câncer

Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IN – Instrução Normativa

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

Into – Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

Ipam – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

ISI – Institute for Scientific Information

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

JT – Justiça do Trabalho

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros

LMP – Lei Maria da Penha

LOA – Lei Orçamentária Anual

Loas – Lei Orgânica da Assistência Social

Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCidades – Ministério das Cidades

MCR – Manual de Crédito Rural

MD – Ministério da Defesa

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MDJ – Ministério da Justiça

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MEI – Microempreendedor Individual

MF – Ministério da Fazenda

MinC – Ministério da Cultura

MJ – Ministério da Justiça

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia

MNPR – Movimento Nacional de População de Rua

MP – Medida Provisória

MP – Ministério Público

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPES – Ministério Público do Estado do Espírito Santo

MPF – Ministério Público Federal

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPS – Ministério da Previdência Social

MPT – Ministério Público do Trabalho

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

MTur – Ministério do Turismo

NASF – Núcleo de Apoio à Saúde da Família

Nuci – Nível de Utilização da Capacidade Instalada da Indústria

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OEA – Organização dos Estados Americanos

OGU – Orçamento Geral da União

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

Opas – Organização Pan-Americana de Saúde

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAB-AF – Piso de Atenção Básica Variável da Assistência Farmacêutica

PAB-Fixo – Piso da Atenção Básica Fixo

PAB-Variável Piso da Atenção Básica Variável

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

Pair – Programa de Ações Integradas e Referência de Enfrentamento à Violência

PAM – Produção Agrícola Municipal

PAR – Plano de Ações Articuladas

Para – Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos

PAS – Programação Anual de Saúde

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

PBA – Programa Brasil Alfabetizado

PBF – Programa Bolsa Família

PBQ – Programa Brasil Quilombola

PC – Previdência Complementar

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE-Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola

PDI – Plano Diretor de Investimento

PDR – Plano Diretor de Regionalização

PEA – População Economicamente Ativa

PEC – Proposta de Emenda à Constituiçao

PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

Pense – Pesquisa Nacional Saúde Escolar

Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A

PGBL – Plano Gerador de Benefício Livre

PGPAF – Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar

PIA – População em Idade Ativa –

PIB – Produto Interno Bruto

PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência

PingIfes – Plataforma de Integração de Dados das Instituições Federais de Ensino Superior

PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto de Lei

Planapir – Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial

PlanejaSUS – Sistema de Planejamento do SUS

PlanSeQ – Plano Setorial de Qualificação

PLC – Projeto de Lei Complementar

PM – Polícia Militar

PNAA – Programa Nacional de Ações Afirmativas

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnan – Política Nacional de Alimentação e Nutrição

Pnas – Política Nacional de Assistência Social

PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola

PNBEM – Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio

PNC – Plano Nacional de Cultura

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PNEDH – Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNLEM – Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio

PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PNPS – Política Nacional de Promoção da Saúde

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNSST – Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador

PPA – Plano Plurianual

PR – Presidência da República

PPI – Programação Pactuada e Integrada

Procera – Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária

PRODEC – Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura

Prodocência – Programa de Consolidação das Licenciaturas

PROESF – Programa de Expansão da Saúde da Família

Proformação – Programa de Formação de Professores em Exercício

Proger – Programa de Geração de Emprego e Renda

Proinfantil – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação

Proinfo – Programa Nacional de Informática na Educação

ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONAC – Programa Nacional de Apoio à Cultura

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONINC – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas

ProUni – Programa Universidade para Todos

PS – Plano de Saúde

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PSF – Programa de Saúde da Família

PSP – Plano Simplificado de Previdência Social

PTEM – Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher

PV – Partido Verde

RAG – Relatório Anual de Gestão

Rais – Relação Anual de Informações Sociais

Renavam – Registro Nacional de Veículos Automotores

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RM – Região Metropolitana

RML – Reserva Mínima de Liquidez

RMV – Renda Mensal Vitalícia

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SAA – Sistema de Abastecimento de Água

SAEG – Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego

SAI – Secretaria de Articulação Institucional

Samu – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SAS – Secretaria de Atenção à Saúde

SAT – Seguro de Acidente de Trabalho

SCC – Secretaria de Cidadania Cultural

SCNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

SDM/Sipra – Coordenação-Geral de Monitoração e Controle do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

SDS – Social Democracia Sindical

SEAP – Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos

SEFIC – Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SENAC – Serviço de Aprendizagem Comercial

Senaes – Secretaria Nacional de Economia Solidária

Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SES – Secretaria Estadual de Saúde

Sesan – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Sesi – Serviço Social da Indústria

SF – Senado Federal

SIAB – Sistema de Informação da Atenção Básica

Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira

Sies – Sistema de Informações em Economia Solidária

Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Sine – Sistema Nacional de Emprego

Sipra – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Sispacto – Sistema do Pacto pela Saúde

Sispeti – Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Ofertadas pelo Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

SISTEC – Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica

Sisvan – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SIT – Secretaria de Inspeção do Trabalho

SM – Salário Mínimo

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SNC – Sistema Nacional de Cultura

SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural

SNJ – Secretaria Nacional da Juventude

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPE – Sistema Público de Emprego

SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

SPO – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

SPPC – Secretaria de Programas e Políticas Culturais

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Suas – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

SVS – Secretaria de Vigilância à Saúde

TAC – Termo (de Compromisso) de Ajustamento de Conduta

TCEP – Termo de Cooperação entre Entes Públicos

TCG – Termo de Compromisso de Gestão

TCGE – Termo de Compromisso de Gestão Estadual

TCU – Tribunal de Contas da União

Teias – Territórios Integrados de Atenção à Saúde

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

TJERJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

TJES – Tribunal de Justiça do Espírito Santo

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

TRC – Transporte Rodoviário de Cargas

UA – Unidade Animal

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UBC – União Brasileira de Cegos

UBS – Unidade Básica de Saúde

UEX – Unidades Executoras

UF – Unidade da Federação

UFCSPA – Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre

UFG – Universidade Federal de Goiás

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UIP – União Interparlamentar

UnB – Universidade de Brasília

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

Unifem – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

Unipampa – Universidade Federal do Pampa

UPA – Unidade de Pronto Atendimento

UPI – Unidade de Proteção Integral

USC – União Social Camiliana

USP – Universidade de São Paulo

UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

UUS – Unidade de Uso Sustentável

VGBL – Vida Gerador de Benefício Livre

ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## Editorial

### Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

**Njobs Comunicação**

**Supervisão**
Cida Taboza
Fábio Oki
Jane Fagundes

**Revisão**
Ângela de Oliveira
Cindy Nagel Moura de Souza
Clícia Silveira Rodrigues
Cristiana de Sousa da Silva
Lizandra Deusdará Felipe
Luanna Ferreira da Silva
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar

**Editoração**
Anderson Reis
Daniela Rodrigues
Danilo Tavares
Luís Cláudio Cardoso da Silva
Marília Assis
Patrícia Dantas
Rafael Keoui

**Capa**
Fábio Oki

**Livraria**
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1518428-5