



# POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise







## **POLÍTICAS SOCIAIS:** acompanhamento e análise



## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro** Wellington Moreira Franco

**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>

## políticas sociais acompanhamento e análise Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

### Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares  
Ana Cleusa Serra Mesquita  
André Gambier Campos  
Brancolina Ferreira  
Joana Mostafa  
José Aparecido Carlos Ribeiro  
José Valente Chaves  
Luciana Mendes Servo  
Maria Martha Cassiolato  
Natália de Oliveira Fontoura  
Roberto Henrique Siczkowski Gonzalez (editor)  
Silvânia Carvalho (secretária executiva)

### Colaboradores

Previdência Social	Joana Mostafa Maria Paula Gomes dos Santos Matheus Stivali
Assistência Social	Ana Cleusa Serra Mesquita Geraldina Luiza de Miranda Maria Paula Gomes dos Santos Raquel de Fátima Martins
Saúde	Andrea Barreto de Paiva Edvaldo Batista de Sá Leila Posenato Garcia Luciana Mendes Servo Sérgio Francisco Piola
Educação	Eduardo Luiz Zen Paulo Meyer M. Nascimento Paulo Roberto Corbucci
Cultura	Ana Luiza Codes Frederico Barbosa da Silva Herton Ellery Araújo Luiz Patury Accioly Neto
Trabalho e Renda	André Gambier Campos Bruno Marcus Amorim Jonas Bertucci Marcelo Galiza Roberto Henrique Siczkowski Gonzalez Sandro Pereira Silva
Desenvolvimento Rural	Alexandre Arbex Valadares Antônio Teixeira Lima Júnior Brancolina Ferreira Fábio Alves
Igualdade Racial	Josenilton Marques da Silva Tatiana Dias Silva
Igualdade de Gênero	Claudia Mara Pedrosa Elizabeth Marins Maria Aparecida Abreu Natália de Oliveira Fontoura
Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)	Cristiane Ala Diniz Herton Ellery Araújo Janaina Carvalho dos Santos Lana Torres Barreto Patrícia Aguiar Moreira Thaysa Guimarães Souza

# POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

**ipea** 46  
anos

Brasília, 2011

**19**

---

Políticas sociais : acompanhamento e análise, v. 1 -  
(jun. 2000 - ). – Brasília : Ipea, 2000 –  
v. : il.

Semestral  
ISSN : 15184285

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

CDD 362.5

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	13
<b>CAPÍTULO 2</b> ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	49
<b>CAPÍTULO 3</b> SAÚDE .....	87
<b>CAPÍTULO 4</b> EDUCAÇÃO .....	129
<b>CAPÍTULO 5</b> CULTURA .....	165
<b>CAPÍTULO 6</b> TRABALHO E RENDA .....	197
<b>CAPÍTULO 7</b> DESENVOLVIMENTO RURAL .....	231
<b>CAPÍTULO 8</b> IGUALDADE RACIAL .....	287
<b>CAPÍTULO 9</b> IGUALDADE DE GÊNERO .....	321



## APRESENTAÇÃO

O periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* visa fornecer informações com conteúdo analítico e periodicamente atualizadas a formuladores e gestores governamentais, atores sociais e políticos, estudiosos e avaliadores com interesse nas políticas sociais brasileiras. A publicação materializa o resultado de um esforço permanente, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, em registrar e analisar de modo crítico a evolução de uma variedade de aspectos da atuação do governo federal: recursos, resultados e marcos institucionais, bem como implicações em termos de equilíbrio federativo, alcance de diferentes públicos, melhoria de condições de vida, entre outros aspectos.

Esta edição compreende nove capítulos, cobrindo as principais áreas de política social no governo federal (previdência social, assistência social, saúde, educação, cultura, trabalho e renda, desenvolvimento rural, igualdade racial e igualdade de gênero), e aborda a evolução das políticas e dos programas federais de janeiro de 2009 a setembro de 2010, bem como os fatos mais relevantes – inovações legislativas, mudanças institucionais, conferências e fóruns etc. – ocorridos no período. Além disso, cada capítulo contém uma seção *Desafios*, na qual se procurou identificar as principais questões colocadas para as políticas sociais no futuro próximo.

O capítulo 1, *Previdência social*, registra a estabilidade dos indicadores de cobertura previdenciária até mesmo durante a crise econômica internacional, embora o número absoluto de pessoas desprotegidas tenha se elevado temporariamente. Também assinala que a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) manteve sua trajetória de redução, com aumento da importância do componente da previdência rural. Foram apontados três desafios ligados à função de proteção social previdenciária: o aumento da justiça distributiva do sistema, considerando-se a previdência dos trabalhadores do setor privado – por meio do RGPS – e a do setor público – por meio do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); a elevação da cobertura dos trabalhadores ativos; e a necessidade de redefinição de parâmetros para concessão de aposentadorias, tendo em vista as mudanças demográficas em curso.

No capítulo 2, *Assistência social*, são apresentados os principais avanços em termos de regulamentação e operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Programa Bolsa Família (PBF). Chama-se atenção para os ganhos potenciais decorrentes da aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios. Destacam-se, ainda, como fatos relevantes, a transição definitiva da responsabilidade pelo

atendimento a crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas para a área de educação, bem como alguns eventos que contribuíram para o fortalecimento do controle social no âmbito da política. Como principais desafios da área, são discutidas a perspectiva futura quanto ao desdobramento institucional do PBF e os impasses para a consolidação do Suas no campo da organização institucional e federativa, do financiamento e da relação público-privado.

A análise do capítulo 3, *Saúde*, destaca os avanços obtidos em áreas importantes do Sistema Único de Saúde (SUS) e aponta os problemas que ainda precisam ser sanados. A Saúde da Família, considerada a principal estratégia de organização da atenção básica no país, continua com problemas em diversas áreas; entre elas, a necessidade de investimentos em infraestrutura que permitam seu melhor funcionamento. A Política Nacional de Atenção às Urgências é discutida em detalhes na seção que trata da assistência de média e alta complexidade e destaca as melhorias introduzidas pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgências (Samu) e pelas unidades de pronto atendimento e os problemas relativos a recursos humanos que estes ainda enfrentam. Na assistência farmacêutica, diversas iniciativas contribuíram para o aumento da cobertura, mas a garantia do acesso e o uso racional dos medicamentos permanecem como um dos maiores desafios para o SUS. A vigilância sanitária respondeu adequadamente à disseminação da influenza A e eliminou a circulação autóctone do vírus do sarampo, mas ainda não tem perspectiva de solução do problema da dengue a curto prazo. Em termos de gestão do sistema, o gasto em saúde expandiu-se em 2009 – apesar da falta de regulamentação da Emenda Constitucional (EC) nº 29 – e há avanços na pactuação da gestão compartilhada entre União, estados e municípios. Contudo, ainda há de se avançar em vários campos; entre eles, em processo efetivo de pactuação com base em metas, indicadores e resultados. Ao analisar os desafios, conclui-se que enfrentar a questão da justiça social na área da saúde implica contemplar simultaneamente o combate às desigualdades no acesso aos serviços de saúde, a efetiva priorização do SUS no gasto público e a melhoria da qualidade do sistema público.

No tocante ao capítulo 4, *Educação*, esta edição comenta a realização da Conferência Nacional de Educação de 2010, o impacto da EC nº 59 – que ampliou a obrigatoriedade da educação básica para a faixa de 4 a 17 anos – e o novo Exame Nacional de Cursos (Enem). Também faz a análise da execução orçamentária dos programas do Ministério da Educação (MEC) referentes aos níveis básico, profissional e tecnológico e superior, além das iniciativas de Educação de Jovens e Adultos (EJA), de educação especial e de educação para a diversidade. Destacam-se positivamente a expansão da contrapartida de recursos federais no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), a ampliação das vagas em instituições públicas

tanto na educação profissional e tecnológica quanto nos cursos universitários de graduação e o crescimento do número de alunos com necessidades especiais incluídos em classes regulares; por outro lado, há evidências de que os resultados em termos de redução do analfabetismo e elevação da escolaridade de jovens e adultos têm sido fracos. Disto decorre a razão de, entre os múltiplos desafios colocados à área educacional, optar-se por abordar a erradicação do analfabetismo, ao lado da universalização da educação básica.

O capítulo 5, *Cultura*, reconstitui as mudanças ocorridas nos últimos quatro anos no Fundo Nacional de Cultura (FNC), tanto em termos de normatividade quanto de volume de recursos, as quais apontam inflexões importantes no referencial que norteia as políticas públicas nessa área – ganham centralidade a democratização, o direito à cultura e a diversidade cultural como valores. Destaque é dado ao programa Mais Cultura, que absorve a maior parte dos recursos do FNC e procura canalizá-los prioritariamente para grupos em situações de vulnerabilidade ou simplesmente excluídos dos circuitos culturais relacionados ao mercados e às cidades mais dinâmicas. A partir de dados de pesquisa de percepção realizada pelo Ipea, o texto discute os desafios referentes à organização dos espaços urbanos, do acesso a bens e equipamentos culturais e da cidadania cultural, enfatizando que as desigualdades no acesso à cultura não são redutíveis a outras variáveis sociais e econômicas, mas produzem e ampliam as distâncias sociais e culturais.

No capítulo 6, *Trabalho e renda*, retoma-se o tema da edição anterior deste periódico (o impacto da crise internacional) para assinalar que a recuperação da atividade econômica traduziu-se em melhoria expressiva nos indicadores de emprego e renda. Chama atenção ainda para a inflexão nos gastos do seguro-desemprego, o fraco desempenho dos serviços de emprego, as propostas emanadas da II Conferência de Economia Solidária e as mudanças no aparato de inspeção do trabalho. Elencaram-se três desafios: consolidar o sistema público de trabalho, emprego e renda, como meio de compensar diferenças entre capital humano e social dos trabalhadores e, assim, promover equidade no mundo do trabalho; fortalecer a capacidade das instituições públicas e dos atores sociais em garantir o respeito aos direitos do trabalho; e vincular políticas macroeconômicas a um compromisso de pleno emprego. Propõe-se que esses desafios podem ser enfrentados pela implantação progressiva do direito ao trabalho, assumindo o Estado o papel de empregador de última instância.

O capítulo 7, *Desenvolvimento rural*, aponta características, problemas e impasses que dificultam ou impossibilitam os avanços da reforma agrária e do pleno usufruto dos direitos de cidadania por parte de trabalhadores rurais, assentados e agricultores familiares. Atualmente, a produção familiar gera mais ocupações, produz mais alimentos e utiliza seus recursos produtivos (áreas e financiamentos

menores) de forma eficiente. Isso não se traduz, todavia, em maior efetividade dos processos de assentamento ou dos programas de apoio à agricultura familiar – sendo a exceção o crescimento do Programa de Aquisição de Alimentos e o incentivo a suprir a alimentação escolar por meio de compras da agricultura familiar. Por outro lado, avançam processos de concentração e desnacionalização fundiária, assim como de criminalização dos movimentos sociais favoráveis à reforma agrária, enquanto processos de ordenamento territorial que deveriam salvaguardar o abastecimento alimentar e a sustentabilidade ambiental são desvirtuados ou implementados muito lentamente. Na seção *Desafios*, chama-se atenção para o fato de que o agronegócio e a agricultura familiar constituem modelos de desenvolvimento distintos e que disputam entre si um bem finito (a terra), cujo valor de uso transcende, na área rural, a condição de meio de produção agrícola, na medida em que envolve dimensões essenciais da vida social, como habitação, alimentação e trabalho – questões que estão implicadas na atividade agropecuária, mas transcendem a órbita da política agrícola.

No que se refere ao capítulo 8, *Igualdade racial*, destacaram-se dois eventos que polarizaram o debate em 2009 e 2010: o embate sobre cotas raciais na educação no âmbito da audiência pública promovida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e a polêmica aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. Em ambos os processos, foram observados movimentos de desconstrução da questão racial – negando-se a atualidade do racismo e/ou de suas consequências em termos de desigualdade – e de reafirmação da necessidade de ações afirmativas. Em termos de acompanhamento, registram-se as dificuldades de execução das ações voltadas para a titulação e o etnodesenvolvimento de comunidades remanescentes de quilombos, bem como a ausência de um orçamento explicitamente relacionado ao Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O principal desafio identificado é a institucionalização da política de promoção da igualdade racial, o que implica avançar na gestão da transversalidade – isto é, criar formas de garantir que os órgãos setoriais incorporem esta diretriz em seu planejamento e coordenem suas ações.

Situação semelhante é identificada no capítulo 9, *Igualdade de gênero*. A consolidação da política implica que vários órgãos setoriais incorporem a perspectiva de gênero no desenho e na operação de suas políticas e seus programas; do contrário, os esforços acabam sendo restritos ao que pode ser feito por um órgão específico – no caso, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), o que confere certa legitimidade à questão; porém, sem dar resultados práticos em áreas importantes – por exemplo, acesso e equidade no mercado de trabalho. Por outro lado, a existência de uma instância governamental específica é tanto um marco simbólico quanto institucional que permite a interlocução no âmbito do aparato estatal e fora deste, impedindo que o tema

seja simplesmente esquecido. Sinal de que há avanços concretos são apresentados na seção de acompanhamento, que mostra os resultados do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, especialmente na implementação da Lei Maria da Penha e no fortalecimento dos serviços especializados de atendimento. Este avanço não foi observado, contudo, na esfera da representação política durante as eleições de 2010; particularmente, nos espaços legislativos.

Esperamos que o registro e a análise dessa variedade de aspectos das políticas sociais no Brasil possam contribuir para o debate público que se dá permanentemente nas arenas políticas, na mídia e na sociedade civil como um todo.

Boa leitura!

Conselho Editorial



## PREVIDÊNCIA SOCIAL

### 1 APRESENTAÇÃO

O sistema de previdência brasileiro tem importante papel na garantia de renda dos trabalhadores ativos e inativos, sobretudo o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abarca, em sua maioria,<sup>1</sup> os trabalhadores da iniciativa privada. Graças à sua crescente cobertura, aliada à vinculação do piso ao salário mínimo (SM) e aos diversos esquemas de solidariedade entre as categorias de trabalhadores cobertos, o sistema tem tido impactos muito positivos sobre a pobreza, a desigualdade e o crescimento econômico nos últimos anos. Ademais, logrou-se tal efetividade reduzindo-se o custo de seu financiamento em relação ao produto interno bruto (PIB).

Neste capítulo, procurou-se contar a história mais recente de tais conquistas, sem, no entanto, deixar de apontar os desafios que o regime enfrenta, alguns deles consubstanciados nas inúmeras disputas judiciais e legislativas em torno de suas regras, valores e preceitos de justiça. Algumas dessas discussões serão retomadas na última seção deste capítulo, na qual se faz um breve diagnóstico, tentando priorizar e situar os maiores desafios do sistema como um todo. A necessidade de aprimoramento da justiça distributiva, bem como o aumento da cobertura previdenciária dos trabalhadores ativos, foram os dois grandes desafios da Previdência Social brasileira, trazidos aqui para reflexão. A questão do aumento na idade média de aposentadoria também se coloca como um tema relevante, tendo em vista o envelhecimento da população brasileira, seja por seu impacto no caixa do sistema, seja por seu papel de delimitador da vida ativa.

Divide-se este capítulo em três seções, além desta apresentação. A seção 2 relata alguns dos fatos relevantes ocorridos em 2009 e 2010. A seção 3 acompanha o desempenho do RGPS, por meio da análise dos dados financeiros, relativos à arrecadação e ao pagamento de benefícios, bem como da cobertura alcançada. Optou-se por limitar as análises ao RGPS, devido ao grande volume de informações a serem tratadas, deixando-se para o próximo número a realização de estudos mais substanciais sobre o RPPS e a previdência complementar. Finaliza-se com a seção 4 discutindo os desafios para os anos vindouros.

---

1. Em 2009, havia, além dos trabalhadores da iniciativa privada estrito senso, cerca de 3,4 milhões de funcionários públicos efetivos e não efetivos, e funcionários de empresas públicas e sociedades mistas vinculados ao RGPS. Isto é devido ao tipo de contrato – Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – ou devido a não economicidade e à dificuldade institucional de instauração de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municípios menores.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Reajuste dos benefícios mantidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com valor superior ao salário mínimo

Com a Medida Provisória (MP) nº 475, de 23 de dezembro de 2009, o Executivo enviou ao Congresso Nacional a proposta de reajuste dos benefícios com valor superior ao piso previdenciário para 2010. A proposta original era de 6,14% de reajuste para os benefícios; contudo, a MP foi modificada no Congresso, elevando este reajuste para 7,7%. A modificação não foi vetada pelo Executivo, com a MP sendo convertida na Lei nº 12.254, de 15 de junho de 2010. Dessa forma, os tais benefícios foram corrigidos acima da inflação.

É assegurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) aos beneficiários da Previdência Social o reajuste de suas aposentadorias, de forma a manter o valor real<sup>2</sup> do benefício. Porém, desde a promulgação da Lei nº 8.213, 24 de julho de 1991, que foi o primeiro dispositivo a regular como essa correção seria realizada, a regra para reajuste de tais benefícios foi modificada em diversas ocasiões. O indexador utilizado com maior recorrência nesse período foi o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A norma mais recente sobre o tema é a Lei nº 11.430, de 26 de dezembro de 2006, que novamente adota o INPC como indexador dos benefícios.

Assim, o destaque dessa medida é justamente a concessão de ganhos reais aos benefícios com valor superior ao piso previdenciário e a inexistência de uma regra estável para o reajuste destes benefícios. Esse episódio específico foi condicionado por dois fatores: *i*) pressão por parte dos que recebem benefícios com valor acima do salário mínimo, os quais – observando a elevação do piso previdenciário em termos reais nos últimos anos – argumentam, erroneamente, que tem tido perdas de poder de compra. Na realidade, estes benefícios têm sido reajustados justamente de forma a compensar a inflação; e *ii*) por parte do governo, o bom desempenho da economia e o momento do ciclo político permitiram conceder um reajuste fora da prática dos anos anteriores.

A disputa quanto à forma de correção desses benefícios deve continuar em pauta com a manutenção da política de valorização do salário mínimo.

### 2.2 Fator previdenciário (FP)

Ainda na MP nº 475/2009, o Congresso incluiu uma modificação (no Art. 5º) que implicaria extinção do FP. Entretanto, tal modificação foi vetada pelo Executivo.

---

2. CF/88, Art. 201, § 4º.

O FP tem sua origem na Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que delegou à legislação ordinária o cálculo dos benefícios dos segurados do RGPS, com a fórmula do cálculo sendo estabelecida na Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Esta lei passou a afetar então os cálculos do valor dos benefícios das aposentadorias por idade, de forma opcional, e das aposentadorias por tempo de contribuição (ATC), obrigatoriamente. O valor dos benefícios concedidos a partir de então estariam sujeitos à aplicação do FP, que vincula o valor da aposentadoria, calculado com base nos salários médios de contribuição desde 1994, à expectativa de sobrevivência da pessoa que tenha cumprido a regra do tempo de contribuição. A ideia da introdução do FP é incentivar os segurados a postergar aposentadorias precoces, de forma que, quanto mais jovem o segurado solicitar a aposentadoria, maior seja o fator redutor aplicado sobre seu benefício.<sup>3</sup>

Dessa tentativa de extinção do FP destaca-se o descontentamento com a solução adotada para conter as aposentadorias precoces, em um contexto de aumento da expectativa de vida, após dez anos de sua adoção. Este será um ponto recorrente na política previdenciária futura, tendo em vista a mudança demográfica em curso e as consequentes pressões pelo ajuste das regras do sistema.

Atente-se que a simples extinção do fator previdenciário não é uma solução, pois: *i*) deixaria em uma situação jurídica complexa os beneficiários que se aposentaram desde sua adoção; *ii*) o problema das ATCs precoces continuariam a existir; e *iii*) implicaria pressão bastante forte sobre as despesas da Previdência Social.

### **2.3 Controle dos benefícios acidentários: o fator acidentário previdenciário**

O auxílio-doença é um benefício temporário concedido ao segurado que perde a capacidade de trabalho devido ao adoecimento. Este benefício é diferenciado de acordo com a origem da morbidade que causa a incapacidade, podendo ser classificado em *auxílio-doença previdenciário* e *auxílio-doença por acidente de trabalho*.

Com a elevação do número de benefícios de auxílio-doença concedidos a partir de 2000, o Ministério da Previdência Social (MPS) adotou uma série de medidas para avaliar os determinantes, já que o crescimento desse tipo de benefício não foi acompanhado por nenhuma alteração legal que explicasse este comportamento. Ademais, por tratar-se de um benefício relativamente caro, passou a pressionar as contas da Previdência Social.

Nesse contexto, um dos determinantes avaliados pelo MPS foi a possibilidade de que a elevação do número de benefícios se deva à elevação de acidentes de trabalho que gerariam, inevitavelmente, benefícios previdenciários em vez de benefícios acidentários. Os acidentes de trabalho, para serem reconhecidos como

---

3. Uma avaliação dos efeitos da adoção do fator previdenciário pode ser encontrada em Delgado *et al.* (2006).

tal, deveriam ser comunicados ao INSS por uma Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), desta gerando um benefício acidentário.

Trabalhando nessa linha, o MPS tomou uma série de iniciativas, entre elas a definição e a adoção do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP), por meio do qual os médicos peritos do INSS devem classificar como acidente do trabalho as morbidades relacionadas com o trabalho do segurado, dispensando assim a CAT.

Na sequência das ações adotadas em 2010, ocorreu a implementação do fator acidentário previdenciário (FAP), que vem a ser um multiplicador que incide sobre as alíquotas pagas pelas empresas para o financiamento dos benefícios decorrentes de acidentes de trabalho. O FAP é um instrumento de incentivo que pode aumentar – em até 100% – ou reduzir – em até 50% – as alíquotas, dependendo da posição relativa da empresa em relação às demais atuantes naquela atividade econômica, no quesito de gerar benefícios acidentários.

Atente-se que o FAP representa uma modificação importante na política de prevenção de acidentes, passando de uma política reativa a uma política preventiva, uma vez que o FAP induz as empresas a se engajarem em um esforço de aumentar a segurança em que os trabalhadores executam suas atividades.

#### **2.4 Expansão do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) para os RPPS e para os segurados especiais**

O CNIS é uma base de dados administrativa do governo federal que tem o objetivo de centralizar as informações referentes aos direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores, facilitando a concessão de benefícios e aumentando a eficiência da administração pública. Desde 1999, o CNIS é fundamentalmente abastecido com os dados da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) e, de acordo com o Decreto nº 6.722, de 30 de dezembro de 2008, os dados constantes no CNIS valem como prova de filiação à Previdência Social.

Entre os segurados da Previdência Social, os segurados especiais rurais se destacam por serem incluídos nos sistemas administrativos do INSS apenas quando se tornam beneficiários, isto é, apenas quando se aposentam ou recebem algum auxílio. Este é um problema para a administração do RGPS, pois não permite um planejamento adequado dos recursos necessários ao financiamento das despesas geradas por esses segurados. Com intuito de melhorar as condições de planejamento, o MPS iniciou em 2010 uma ação para o cadastramento dos trabalhadores que atuam em regime de economia familiar no chamado CNIS-Rural, destacando, junto aos sindicatos e às organizações de trabalhadores do campo, a importância de um registro adequado no momento da concessão dos benefícios previdenciários. Contudo, não se instituiu nenhum instrumento que gere incentivos aos trabalhadores para que se cadastrem no CNIS-Rural.

Essa ação é similar a já desenvolvida em parceria com estados e municípios em 2009 – com a criação do Cadastro Nacional de Informações Sociais dos Regimes Próprios de Previdência Social (CNIS-RPPS) –, visando à padronização das informações dos regimes próprios dos diferentes entes da Federação, assim como à compatibilização com as informações já disponíveis para o RGPS. Com sua efetivação, o CNIS-Rural e o CNIS-RPPS serão ferramentas importantes de gestão e planejamento das políticas previdenciárias.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA

#### 3.1 Evolução da cobertura previdenciária

Os anos recentes têm evidenciado uma relação positiva entre crescimento econômico e aumento da cobertura previdenciária no Brasil. Ou seja, o crescimento da ocupação, além de absorver crescentes partes da população economicamente ativa (PEA), tem sido marcado pelo aumento da formalização das relações de trabalho, seja pela elevação do número de empregos com carteira assinada, como de postos de trabalho no serviço público seja por maior adesão dos contribuintes individuais – trabalhadores por conta própria, sem carteira assinada ou empregadores – ao RGPS.

Os dados fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE mostram que a cobertura previdenciária total, incluindo os potenciais segurados especiais,<sup>4</sup> manteve-se em 59,3% da PEA em 2009, patamar que já havia sido atingido em 2008. Isto se explica: *i*) pela desaceleração do aumento da cobertura previdenciária via formalização; *ii*) pelo aumento do desemprego; e *iii*) pela histórica tendência de queda da população ocupada em atividade agrícola – e, portanto, do número de potenciais beneficiários da previdência rural. Logicamente, os dois primeiros fatores têm grande correlação com a conjuntura de crise internacional e consequente estagnação da economia brasileira em 2009.

Contudo, o nível de proteção previdenciária, medido pelo percentual de contribuintes aos regimes oficiais de previdência – RGPS e RPPS –, seguiu crescendo de 2008 para 2009, de 51,8% da PEA para 52,3%. Essas são notícias alvissareiras, se levarmos em conta o aumento da taxa de desemprego de 8% para 9,3% entre 2008 e 2009, que decorreu da crise financeira internacional

---

4. Considera-se nesse caso cobertura previdenciária total aquela que incide sobre trabalhadores com carteira, servidores públicos, contribuintes individuais, potenciais segurados especiais do setor rural, além dos trabalhadores ocupados que contribuíram apenas para os regimes de previdência privada e os desocupados que, segundo a PNAD, aportaram alguma contribuição – seja aos regimes oficiais, seja à previdência privada. Definiu-se, para fins de estimativa, a partir dos dados da PNAD, que os potenciais segurados especiais se caracterizam por: i) estarem ocupados na semana de referência (variável v4805); ii) ocuparem posição na ocupação de: conta própria, trabalhador na produção para o próprio consumo ou sem remuneração (variável v4706); e iii) exercerem trabalho principal em empreendimento cuja atividade principal seja agrícola (variável v4808). A CF/88 determinou que trabalhadores domiciliados em área rural ou urbana, ao comprovarem exercer atividade agrícola, de pesca ou garimpo, em regime de economia familiar podem, se assim solicitar, tornar-se beneficiários de auxílios, pensões e aposentadorias. Para mais detalhes de mensuração, ver Campos (2006).

precipitada no período. O aumento da cobertura previdenciária, a despeito da estagnação do PIB e do aumento do desemprego, foi possível graças ao maior crescimento relativo dos empregos com proteção previdenciária, *vis-à-vis* o total de ocupações criadas. Enquanto o total destas cresceu apenas 0,5%, as ocupações com proteção previdenciária cresceram 3% no período. Em virtude disso, se o aumento da oferta de ocupações em geral não foi capaz de absorver o aumento da PEA – de 2% em 2009 –, houve, por outro lado, uma mudança na composição das ocupações existentes, na qual as ocupações com proteção previdenciária ganharam maior peso. Ou seja, o maior desemprego provocou mudança no perfil dos desprotegidos, aumentando a proporção de desocupados entre estes, não implicando, todavia, maior desproteção como percentual da PEA.

**TABELA 1**  
**Evolução da cobertura previdenciária – 2002-2009<sup>1</sup>**  
(Em %)

	PEA							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cobertos	53,8	54,3	55,0	55,2	56,4	57,7	59,3	59,3
Contribuintes do INSS ou regimes próprios	43,9	44,6	45,6	46,1	47,9	49,7	51,8	52,3
Carteira assinada	30,6	31,0	31,9	32,4	33,5	34,9	36,6	36,7
Funcionários públicos	5,9	6,0	6,1	5,8	6,1	6,4	6,5	6,6
Contribuintes individuais	7,2	7,5	7,4	7,7	8,1	8,1	8,4	8,8
Conta própria	2,9	3,1	3,0	3,0	3,1	3,3	3,0	3,3
Empregador	2,2	2,3	2,3	2,3	2,5	2,1	2,4	2,4
Sem carteira assinada	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4	2,7	3,0	3,1
Próprio consumo ou não remunerado <sup>2</sup>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3
Potenciais segurados especiais	9,4	9,2	8,8	8,6	8,0	7,4	7,1	6,4
Outros contribuintes <sup>3</sup>	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
Desprotegidos	46,2	45,7	45,0	44,8	43,6	42,3	40,7	40,7
Ocupados	35,9	34,8	34,9	34,1	34,1	33,2	32,7	31,4
Desempregados	10,3	10,9	10,1	10,6	9,6	9,2	8,0	9,3
	Crescimento anual							
PEA	3,5	2,2	2,9	3,4	1,1	1,5	1,9	2,0
Cobertos	3,1	3,2	4,2	3,9	3,2	3,7	4,8	2,0
Contribuintes do INSS ou regimes próprios	2,4	3,8	5,2	4,6	5,0	5,3	6,1	3,0
Carteira assinada	3,2	3,4	6,0	5,1	4,3	5,9	6,8	2,0
Funcionários públicos	3,9	3,7	4,4	-1,8	6,5	5,9	4,2	3,2
Contribuintes individuais	-1,4	5,4	2,8	7,3	5,8	2,0	5,3	6,4
Conta própria	-3,7	8,3	0,0	3,8	5,3	7,2	-8,4	12,1

(Continua)

(Continuação)

	Crescimento anual							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Empregador	1,0	4,5	1,3	5,1	11,3	-15,5	16,5	1,9
Sem carteira assinada	-0,5	2,3	8,6	14,3	1,3	13,4	13,4	4,3
Próprio consumo ou não remunerado <sup>2</sup>	-19,1	9,0	11,6	9,9	51,3	27,5	-11,4	30,4
Potenciais segurados especiais	5,5	0,5	-1,5	0,7	-6,5	-5,9	-2,5	-6,9
Outros contribuintes <sup>3</sup>	13,9	1,3	13,2	0,4	4,3	4,1	-18,9	21,9
Desprotegidos	4,0	1,2	1,3	2,9	-1,5	-1,5	-2,1	2,0
Ocupados	4,6	-1,0	3,3	1,1	0,8	-1,2	0,4	-2,0
Desempregados	1,9	8,7	-5,0	8,8	-8,9	-2,4	-11,3	18,2

Fontes: PNADs/IBGE.

Notas: <sup>1</sup> A definição de PEA aqui utilizada considerou os ocupados e os desocupados na semana de referência com idade: *i*) de 16 a 65 anos entre os homens de forma geral; *ii*) de 16 a 60 anos entre os homens trabalhadores rurais autônomos, não remunerados ou para o próprio consumo; *iii*) de 16 a 60 anos entre as mulheres em geral; e *iv*) de 16 a 55 anos entre as mulheres trabalhadoras rurais autônomas, não remuneradas ou para o próprio consumo.

<sup>2</sup> A amostra para estes segmentos não é representativa.

<sup>3</sup> Inclui contribuintes apenas de seguros privados e subempregados contribuintes do INSS.

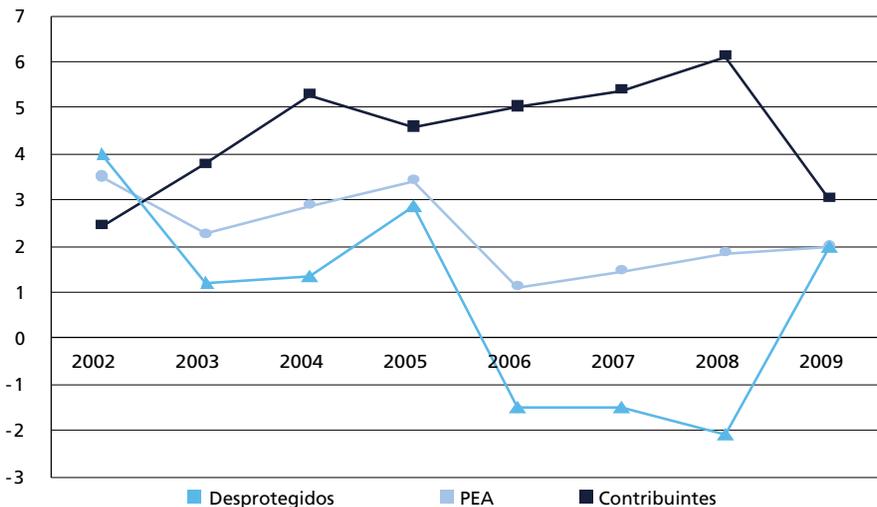
A cobertura previdenciária via emprego com carteira assinada manteve-se estável entre 2008 e 2009, em torno de 37% da PEA. Embora se verifique nítida desaceleração na tendência dos anos anteriores, de expressiva criação de empregos protegidos, a expansão absoluta dos empregos com carteira no último ano gerou 673.443 colocações, constituindo-se no fator que mais contribuiu isoladamente para o aumento da participação de contribuintes na PEA. Além disso, houve também um importante aumento do número de contribuintes individuais ao sistema, categoria que inclui trabalhadores por conta própria, empregadores e empregados sem carteira. Este aumento foi de 6,4% entre 2008 e 2009, totalizando a inclusão previdenciária de 486.903 trabalhadores. O crescimento da participação percentual dos contribuintes individuais representou mais que o dobro do crescimento da participação percentual da filiação previdenciária via empregos com carteira ou públicos.

De fato, a proteção previdenciária via contribuição individual tem subido desde 2002. Naquele ano, alcançava 7,2% da PEA, enquanto, em 2009, atingiu 8,8%. Esses são ganhos expressivos, se levarmos em conta: *i*) o caráter relativamente voluntário das adesões, ainda que estas sejam formalmente obrigatórias; *ii*) a maior precariedade e instabilidade a que estão sujeitos os trabalhadores nestas ocupações – o que dificulta a contribuição, ainda que sejam altos os ganhos relativos de proteção; e *iii*) o expressivo aumento das ocupações com carteira assinada no período, que se constituíram em alternativa real para conquista da proteção, para os trabalhadores por conta própria e sem carteira, assim como para alguns empregadores. Desse modo, mesmo diante das dificuldades históricas associadas a estas ocupações, e do alargamento da alternativa de formalização via emprego com carteira assinada,

verificou-se o aumento da proteção de autônomos, empregadores e assalariados sem carteira. Isto pode ser atribuído aos ganhos econômicos destas atividades, assim como às medidas de desburocratização e redução de alíquotas, implementadas tanto pela Previdência Social – RGPS – quanto pela Receita Federal, tais como o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) e o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), os quais entraram em vigor em 2007.<sup>5</sup>

Por fim, é importante analisar a evolução da proteção previdenciária em termos absolutos. O gráfico 1 a seguir evidencia o crescimento anual do contingente de pessoas em ocupações que contribuíam para o RGPS ou para o RPPS, *vis-à-vis* o crescimento da PEA, bem como do número de pessoas ocupadas ou desocupadas, sem qualquer tipo de proteção previdenciária. Observa-se que, de 2003 a 2009, vivenciamos um ciclo no qual o crescimento do número de pessoas protegidas é maior que o crescimento do número de pessoas desprotegidas e isto é muito positivo. No entanto, até 2005, a desproteção ainda cresceu em termos absolutos.

**GRÁFICO 1**  
**Variação anual do número de contribuintes da Previdência, da PEA**  
**e das pessoas desprotegidas**  
(Em %)



Fontes: PNADs/IBGE.

5. Acerca dessas medidas, ver o capítulo 2 da edição número 18 deste periódico. Acerca dos impactos dos regimes de renúncia ver Foguel *et al.* (2010) e Corseuil e Moura (2009). O Simples Federal, aprovado pela Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, foi extinto em 1º de julho de 2007, conforme disposto no Art. 89 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual instituiu o novo regime para as microempresas e as empresas de pequeno porte denominado Simples Nacional.

Se até 2005 não se havia superado a criação de situações de desproteção – que em 2005 totalizavam 38,8 milhões de pessoas –, a partir de 2006 o quadro é bastante distinto, revelando drástica redução da desproteção previdenciária até 2008, principalmente pela diminuição do número de desempregados. Vale assinalar que este é o tipo de trajetória que pode promover uma mudança substantiva no perfil da proteção social no Brasil, revertendo a estoque acumulado de desproteção, uma vez que os avanços ocorridos na margem de crescimento da PEA são pequenos. Revertendo a tendência pgressa, em 2009 não só se testemunhou a desaceleração do crescimento das ocupações protegidas, mas também a volta da criação de situações de desproteção, principalmente pelo aumento do número de pessoas desempregadas. Felizmente, os dados parciais de 2010 já apontam para uma volta à trajetória anterior.<sup>6</sup>

### 3.2 Evolução dos benefícios da Previdência Social

Por meio do Regime Geral de Previdência Social, são pagos mensalmente – emitidos – cerca de 24 milhões de benefícios (posição de junho de 2010), dos quais 65% são aposentadorias, divididas em aposentadorias por idade (52%), aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) (28%) e aposentadorias por invalidez (20%). Além das aposentadorias, o segundo benefício mais importante é a pensão por morte, que representa cerca de 28% dos pagamentos do regime. Por fim, o RGPS concede auxílios – para cobertura de doenças, maternidade, reclusão e acidentes –, cujo volume representa 7% do total de benefícios pagos. A composição dos benefícios tem-se mantido praticamente constante ao longo dos últimos cinco anos, mas é interessante chamar atenção para algumas tendências recentes e para mudanças ocorridas em resposta à crise internacional de 2008-2009.

TABELA 2  
Posição do número de benefícios emitidos em junho de 2010

Espécie do benefício	Número de benefícios	Composição (%)
Aposentadorias	15.495.066	64,8
Idade	8.004.119	33,5
Tempo de contribuição	4.395.135	18,4
Invalidez	3.095.812	12,9
Pensões por morte	6.665.884	27,9
Auxílios	1.672.378	7,0
Outros <sup>1</sup>	79.283	0,3
<b>Total de benefícios do RGPS</b>	<b>23.912.611</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Brasil (2010b).

Nota: <sup>1</sup> Majoritariamente salário-maternidade.

6. Ver o capítulo 6 deste volume.

A tabela 3 a seguir apresenta a variação anual e semestral do número de benefícios emitidos entre dezembro de 2007 e junho de 2010. O ritmo de crescimento das aposentadorias, que se mantinha em torno de 3,5% ao ano (a.a.), até 2007, teve incremento importante em 2008 (4,2%) e 2009 (4,9%). Não obstante, já podemos observar redução de seu ritmo no primeiro semestre de 2010, quando o crescimento foi de apenas 1,7%, substancialmente menor que o crescimento de 2,7%, observado no primeiro semestre de 2009.

Muito provavelmente, a crise econômica internacional teria gerado um razoável grau de incerteza quanto à manutenção de empregos e rendas, após as importantes demissões ocorridas em novembro e dezembro de 2008. As demissões podem ter estimulado o recurso às aposentadorias por tempo de contribuição, como estratégia alternativa ao desemprego, a despeito do deságio imposto pelo fator previdenciário.<sup>7</sup> As aposentadorias por tempo de contribuição cresceram 6,4% em 2009, contra crescimento de 4,5% em 2008. As de invalidez, de 2,9% para 3,8%.

**TABELA 3**  
**Variação do número de benefícios da Previdência Social – dezembro de 2007-junho de 2010**  
(Em %)

Espécie do benefício	Variação anual			Variação semestral <sup>1</sup>		
	2007	2008	2009	Jun./2009-dez./2008	Dez./2009-jun./2009	Jun./2010-dez./2009
Aposentadorias	3,4	4,2	4,9	2,7	2,1	1,7
Idade	4,0	4,5	4,4	2,0	2,3	1,9
TC	4,2	4,5	6,4	4,2	2,2	1,8
Invalidez	0,8	2,9	3,8	2,5	1,3	1,1
Pensões por morte	2,8	3,0	2,6	1,1	1,5	1,2
Auxílios	(8,4)	(1,6)	0,6	4,8	(4,0)	1,8
Outros <sup>2</sup>	16,3	24,5	32,6	38,1	(4,0)	10,4
<b>Total de benefícios do RGPS</b>	<b>2,3</b>	<b>3,4</b>	<b>4,0</b>	<b>2,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>

Fontes: *Anuário Estatístico da Previdência Social* e *Boletins Estatísticos da Previdência Social* de janeiro de 2009 a junho de 2010 dos benefícios emitidos/MPS.

Notas: <sup>1</sup> Posição do número de benefícios em relação ao mesmo número seis meses antes.

<sup>2</sup> Representa apenas 0,3% dos benefícios, o mais importante sendo o salário-maternidade.

### 3.3 Evolução financeira da Previdência Social

A saúde financeira do RGPS, afetada durante a crise de 2008-2009, vem melhorando progressivamente desde então. A crise implicou desaceleração do crescimento das receitas correntes em 2009, que foi de apenas 5% frente à variação recorde de 10% em 2008. No entanto, a renovada dinâmica do mercado de trabalho possibilitou, já no primeiro

7. As aposentadorias por invalidez também aumentam no período, possivelmente pressionadas pelo desemprego. Por outro lado, este aumento pode representar a migração para a aposentadoria dos auxílios doença concedidos até 2007.

semestre de 2010, uma volta aos índices de crescimento da arrecadação prévios à crise. A maior arrecadação possibilitou um crescimento muito pequeno da necessidade de financiamento, resultando na redução das transferências da União ao RGPS.

**TABELA 4**  
**Valor e variação real dos recebimentos e dos pagamentos do RGPS**  
(Em R\$ de agosto de 2010)

	Varição em 2008 (%)	Posição dez./2009 (R\$)	Varição em 2009 (%)	1º sem./2010- 1º sem./2009 (%)
A - Recebimentos (A1 + A2 + A3 + A4 + A5)	6	286.417.957	7	12
A1 - Receitas correntes <sup>1</sup>	10	205.943.869	5	9
A2 - Recuperação de créditos <sup>2</sup>	-11	4.417.612	186	50
A3 - Rend. financeiros + antecipação de receitas + outros <sup>3</sup>	35	2.988.298	94	-2888
A4 - Restituições de contribuição <sup>4</sup>	-10	-280.041	18	36
A5 - Transferências da União	-6	73.348.218	7	-30
B - Pagamentos (B1 + B2 + B3 + B4)	2	283.373.647	7	11
B1 - Pagamento de benefícios do INSS	2	256.528.867	8	9
B1a - Pagamento de benefícios previdenciários <sup>5</sup>	1	235.582.839	7	8
B1b - Pag. benef. não previdenciários	7	20.946.028	12	13
B2 - Benefícios devolvidos	32	-2.296.019	48	-56
B3 - Despesa com pessoal e custeio do INSS	6	10.006.461	-2	55
B4 - Transferências a terceiros	17	19.134.338	4	8
C - Arrecadação líquida (A1 + A2 + A4 - B4)	9	190.947.103	6	10
D - Necessidade de financiamento (C - B1a)	-25	44.635.736	13	1

Fontes: *Boletim Estatístico da Previdência Social*, INPC e IBGE.

Notas: <sup>1</sup> Arrecadação: bancária, Simples, Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

<sup>2</sup> Arrecadação: Refis, Certificados da Dívida Pública (CDPs) e depósitos bancários.

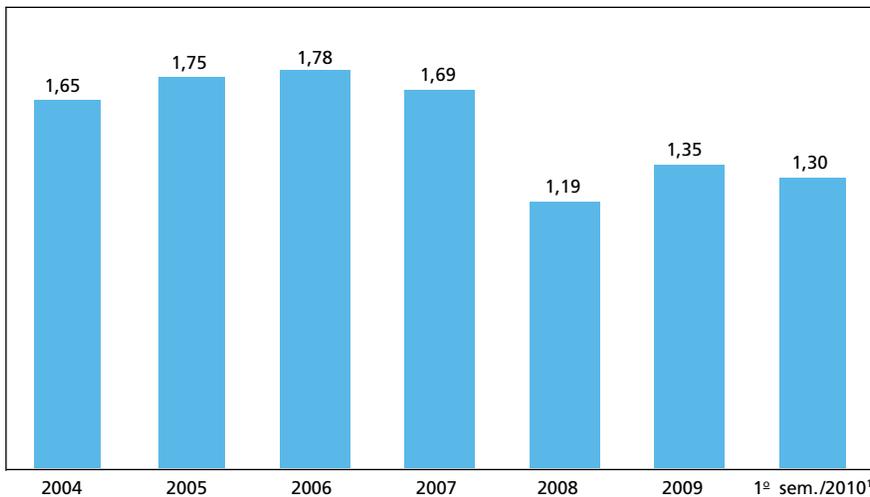
<sup>3</sup> Remuneração sobre arrecadação bancária, rendimentos de aplicações financeiras, antecipações de receita (Tesouro Nacional), taxas de administração sobre outras entidades, e outras receitas. Teve valor negativo em junho de 2009.

<sup>4</sup> Ressarcimento de arrecadação e restituições de arrecadação.

<sup>5</sup> Inclui despesas com sentenças judiciais – Tribunal Regional Federal (TRF) e INSS.

A necessidade de financiamento do RGPS – ou seja, a necessidade de suplementação de recursos para além daqueles advindos das contribuições previdenciárias, visando efetivar o pagamento de todos os benefícios previdenciários do RGPS – reduziu-se no primeiro semestre de 2010 para 1,30% do PIB, após pequena elevação entre 2008 e 2009, de 1,19% para 1,35% do PIB. O aumento da formalização e a inclusão previdenciária verificadas desde 2007 são, sem dúvida, responsáveis pela manutenção de taxas bastante razoáveis de suplementação fiscal no sistema, verificadas desde então.

**GRÁFICO 2**  
**Necessidade de financiamento**  
(Em % do PIB)



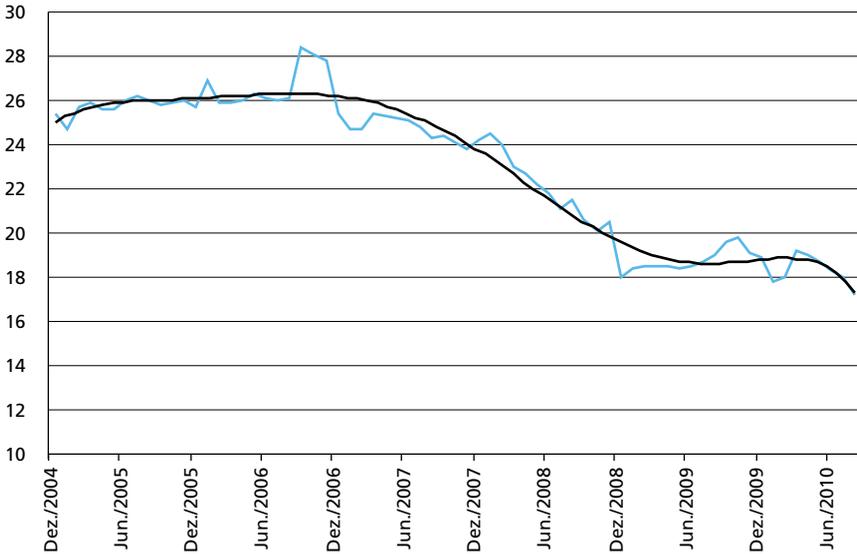
Fontes: *Boletim Estatístico da Previdência Social* e IBGE.  
Nota: <sup>1</sup> Acumulado em 12 meses.

Analisando-se a necessidade de financiamento do RGPS como proporção do gasto com benefícios, observa-se também a retomada da tendência de queda de tal necessidade, a partir de dezembro de 2009. Entre agosto de 2009 e agosto de 2010, o valor médio anual da referida necessidade de financiamento correspondeu a 17% das despesas com benefícios, enquanto no biênio 2004-2006 esta proporção foi de 25%. Cabe ressaltar que isto foi possível, mesmo com os aumentos reais concedidos ao piso previdenciário, decorrentes da política de valorização do salário mínimo, ao qual este piso está vinculado.

GRÁFICO 3

**Necessidade de financiamento**

(Em % do pagamento de benefícios previdenciários)



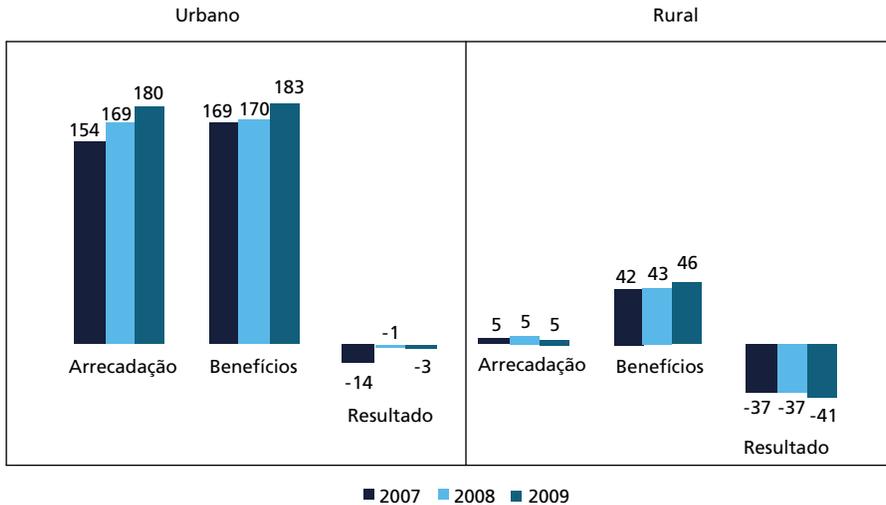
Fonte: Dados dos Boletins Estatísticos da Previdência Social/MPS, vários números.  
Elaboração: Ipea.

Ainda que a necessidade de financiamento total do RGPS tenha se reduzido nos últimos anos, cumpre notar que isto se deu de forma diferenciada entre a clientela rural e urbana no interior do regime. Houve expressiva redução da necessidade de financiamento da clientela urbana em 2008 e manutenção desta baixa necessidade em 2009. Contrariamente, a arrecadação da clientela rural continuou baixa de 2007 a 2009. Assim, o aumento da formalização e a maior elasticidade da receita previdenciária em relação ao PIB foi um fenômeno majoritariamente urbano. Nesse sentido, se historicamente a clientela rural apresentou maior peso para a necessidade de financiamento da Previdência, esta situação foi reforçada em 2008 e 2009, conforme o gráfico 4 a seguir.

GRÁFICO 4

**Arrecadação líquida, benefícios e resultado do RGPS, segundo clientela e ano**

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2009 – INPC)



Fonte: Brasil (2010c).

Os dados disponíveis de 2010 permitem inferir o aprofundamento dessa tendência. O setor urbano volta a reduzir sua necessidade de financiamento em 45%, comparando-se o acumulado de janeiro a junho de 2010 em relação ao mesmo período de 2009. Enquanto isso, a clientela rural aumentou a sua necessidade de financiamento em 9,1% no mesmo período (BRASIL, 2010c). Infelizmente, não se sabe exatamente donde deriva a necessidade de financiamento da clientela rural, mas estima-se que, em grande medida, esta se explica pelo regime diferenciado do agricultor familiar e do trabalhador agrícola temporário, enquadrados como segurados especiais e individuais, respectivamente.<sup>8</sup>

Outro importante determinante da necessidade de financiamento da Previdência são os regimes de renúncia da contribuição previdenciária. A Receita Federal estimou que a renúncia previdenciária seria de cerca de R\$ 18 bilhões em 2009, o que representaria 8,6% de toda a arrecadação previdenciária e 0,56% do PIB (BRASIL, 2008). Do total, 53,7% (R\$ 9,8 bilhões) seria devido às isenções do regime de tributação simplificado para micro e pequenas empresas, o Simples Nacional; 32,6% (R\$ 5,8 bilhões) devido à isenção concedida as entidades filantrópicas de saúde, educação e assistência social; 13,5% (R\$ 2,4 bilhões) decorrente da isenção da produção agropecuária para exportação, e apenas 0,13% concedido as empresas de tecnologia da informação e comunicação.

8. Ver as definições na Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008.

Sabe-se que os regimes diferenciados – tanto no âmbito rural quanto no âmbito urbano, o qual se beneficia de grande parte das renúncias do Simples Nacional e das entidades filantrópicas – têm sido acompanhados de bons resultados em termos de inclusão previdenciária, formalização e redução da pobreza.<sup>9</sup> Desta feita, os objetivos redistributivos e de incentivo a certos setores têm um custo, mas não devem ser o foco das mudanças, visando melhoria do padrão de financiamento da Previdência. Esta melhoria deve passar, antes, pela rediscussão das regras de acesso e valores dos benefícios, que irá impactar, sobretudo, a clientela urbana, com vista a tornar o RGPS mais justo e efetivo no alcance de seu objetivo maior: a segurança de renda frente aos riscos sociais.

## 4 DESAFIOS

Esta seção apontará três grandes desafios que se colocam para a Previdência Social brasileira, tendo em vista o efetivo cumprimento de sua função de proteção da população trabalhadora do país, frente aos riscos sociais clássicos. Tais desafios foram identificados a partir de breve diagnóstico das principais tensões do sistema, bem como do reconhecimento de sua prevalência no debate público atual. São eles: *i*) o aumento da justiça distributiva do sistema, considerando a previdência dos trabalhadores do setor privado (RGPS) e do setor público (RPPS); *ii*) o aumento da cobertura dos trabalhadores ativos; e *iii*) a necessidade de redefinição de parâmetros para concessão de aposentadorias, tendo em vista as mudanças demográficas em curso.

### 4.1 Aumento da justiça distributiva da Previdência

#### 4.1.1 As desigualdades entre os regimes previdenciários

Com a promulgação da CF/88, a Previdência Social brasileira adquiriu um viés explicitamente redistributivo, na medida em que: *i*) foram unificadas as regras e os benefícios dos trabalhadores dos setores privado, urbano e rural – incluindo os trabalhadores rurais em regime de economia familiar que passaram a ser cobertos pelo RGPS; e *ii*) todos os benefícios mínimos passaram a ter valor igual ao do salário mínimo. Contribui ainda para a caracterização deste viés redistributivo a vigência de um teto máximo de benefícios e a tendência recente de valorização do salário mínimo.

Apesar disso, verifica-se ainda grande desigualdade entre os direitos previdenciários assegurados aos trabalhadores da iniciativa privada – vinculados ao RGPS – em relação aos servidores públicos – cobertos pelos RPPS. A segregação entre regimes de previdência de funcionários públicos e trabalhadores do setor

---

9. Sobre os efeitos no meio rural, ver Schwarzer e Querino (2002). Sobre os efeitos do Simples, ver Delgado *et al.* (2007), Foguel *et al.* (2010) e Corseuil e Moura (2009).

privado é comum a diversos países e se deve, em grande medida, a diferenças históricas entre as regras que organizam as relações de trabalho nos setores público e privado. Nesse sentido, os servidores públicos não estabelecem um contrato de trabalho com seu patrão (o Estado), como, ao menos em tese, acontece no setor privado, em que trabalhadores e empregadores negociam as relações de trabalho e as estabelecem de comum acordo. Diversamente, no serviço público os trabalhadores *aderem a um estatuto* – que hoje, no Brasil, é o Regime Jurídico Único (RJU) –, imposto unilateralmente pelo Estado, no qual estão previstos direitos e deveres dos trabalhadores. Outras diferenças consistem na impossibilidade de os servidores públicos acumularem mais de um cargo ou emprego – salvo em casos muito específicos – e participarem do capital de empresas privadas. Estes diferenciais têm legitimado, ao longo do tempo e em diversos contextos nacionais, a existência de regimes previdenciários específicos para servidores públicos.

Na CF/88, as regras de aposentadoria para os servidores públicos foram estabelecidas como parte do próprio regime de trabalho no setor – o RJU. Somente com a promulgação da Lei nº 9.717/1998 e da EC nº 20/1998 é que foi instituída a necessidade de criação de RPPS para servidores no país, incluindo os da União, dos estados e dos municípios. A partir de então, as diversas unidades federativas deveriam organizar a proteção previdenciária de seus servidores em regimes autônomos, alinhados, porém, com os direitos, os benefícios e as contrapartidas previstos no RGPS: os RPPS deveriam ser contributivos e cofinanciados por seus respectivos entes federativos; manter equilíbrio financeiro e atuarial; e submeter-se à supervisão e ao controle do MPS.

Os direitos e os critérios de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores públicos seriam ainda alterados pela EC nº 41/2003, que reduziria ainda mais os diferenciais existentes entre RGPS e RPPS,<sup>10</sup> na medida em que estabeleceria que: *i*) os benefícios de aposentadoria dos servidores públicos seriam calculados pela média dos 80% maiores salários de contribuição; *ii*) as pensões instituídas pelos servidores sofreriam redução de 30%, na parcela que excedesse o teto de benefícios aplicado pelo RGPS; e *iii*) que o reajuste dos benefícios se daria com base no índice de inflação de preços.

Essas regras, contudo, só valeriam para aqueles que ingressassem no serviço público após a promulgação da emenda, e a partir da aprovação de lei complementar de cada ente federativo, autorizando a criação de sistema de previdência complementar para seus funcionários. Estas leis, por seu turno, não foram ainda aprovadas, o que faz que as alterações propostas para os RPPS ainda não tenham sido aplicadas.

---

10. Até 2003, era possível aos servidores públicos obter proventos de aposentadorias de valor idêntico aos seus vencimentos enquanto servidor ativo, bem como manter esta equivalência por toda a inatividade. Enquanto isso, os trabalhadores vinculados ao RGPS estavam sujeitos a teto de benefícios, tinham o benefício inicial calculado a partir de sua história contributiva e os reajustes dos benefícios indexados à variação dos preços.

Mesmo considerando que o funcionalismo público efetua contribuição previdenciária de 11% sobre o total de seus proventos totais, enquanto os trabalhadores do setor privado aportam montantes que atingem no máximo 11% do teto de benefícios (R\$ 3.400,00 em 2010), os direitos dos servidores públicos permanecem ainda bastante mais vantajosos, sobretudo no que concerne aos valores previstos para os benefícios de aposentadoria e pensão. O quadro 1, a seguir, apresenta as principais características dos regimes próprios e do RGPS, em perspectiva comparada.

QUADRO 1

**Principais regras de aposentadoria e pensões no RGPS e no RPPS**

	RGPS	RPPS
Teto do benefício	R\$ 3.467,40	O salário do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF): R\$ 26.723,13
Fórmula de cálculo do benefício	a) Aposentadoria por tempo de contribuição: média dos 80% entre os maiores salários + fator previdenciário b) Aposentadoria por idade: média dos 80% entre os maiores salários – sem aplicação do fator previdenciário	Média dos 80% entre os maiores salários – aos servidores que ingressaram após a promulgação da EC nº 41/2003. Os demais recebem ainda aposentadoria igual ao último vencimento
Elegibilidade	a) Aposentadoria por tempo de contribuição Homens: 35 anos de contribuição Mulheres: 30 anos de contribuição b) Aposentadoria por idade Homens: 65 anos de idade e 15 anos de contribuição Mulheres: 60 anos de idade e 15 anos de contribuição	Homens: 60 anos de idade e 35 de contribuição Mulheres: 55 anos de idade e 30 de contribuição
Fórmula de reajuste dos benefícios	Até um SM: paridade com o salário mínimo Acima de um SM: correção pelo índice da inflação de preços – eventualmente são negociados aumentos reais	Aos servidores que ingressaram até a promulgação da EC nº 41/2003: paridade com seu salário da vida ativa Aos ingressantes após a promulgação da EC nº 41/2003: correção pelo índice da inflação de preços

Fonte: MPS – <www.mps.gov.br>.

Elaboração: Disoc/Ipea.

No âmbito da União, tramita há três anos no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 92/2007, que prevê a criação do Fundo de Previdência Complementar dos servidores públicos federais. Porém, as perspectivas de sua aprovação, no curto prazo, são remotas. Com efeito, a União nem sequer organizou seu regime próprio até hoje,<sup>11</sup> de modo que a administração dos benefícios segue sendo feita de maneira segmentada e independente, por cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), e seu pagamento, efetuado diretamente pelo Tesouro Nacional.

11. A Lei nº 9.717/1998 previu a criação de regimes próprios, por todas as unidades federativas que assim o desejassem. Até 2009, existiam regimes próprios em todos os estados da Federação, no Distrito Federal e em 1.900 municipalidades.

Os RPPS pagaram mais de R\$ 140 bilhões em benefícios em 2009, para cerca de 3,3 milhões de beneficiários, entre inativos e pensionistas, das três esferas de governo. Além de gerar cerca de 2% do PIB de necessidade de financiamento, os benefícios incidem negativamente sobre o perfil da distribuição de renda no país, devido ao reduzido número de seus beneficiários, combinado com o alto valor do teto de seus benefícios (de R\$ 26.723,13) e o alto valor médio dos benefícios que paga. Enquanto o valor médio das aposentadorias e pensões pagas pelo RGPS em 2009 era de R\$ 744,38 (a preços de dezembro de 2010), no conjunto dos RPPS o valor médio dos benefícios pagos era de R\$ 3.511,00, ou seja, quase cinco vezes o valor médio do RGPS. Atente-se ainda para o fato de que a União tem a maior média de benefícios entre os níveis de governo, sendo que a média mensal do Executivo federal – civil e militar – era de R\$ 5.825,29, enquanto os Poderes Legislativo e Judiciário pagavam em média R\$ 17.306,72 e R\$ 14.717,21 a título de aposentadoria ou pensão em 2009 (a preços de dezembro de 2010).

TABELA 5  
Indicadores selecionados dos RPPS – 2009

	Número de aposentadorias e pensões	Benefício mensal médio (R\$ em dez./2010) <sup>1</sup>	Receita (R\$ bilhões em dez./2010) <sup>2</sup>	Despesa (R\$ bilhões em dez./2010)	Resultado (R\$ bilhões em dez./2010)	PIB (%) <sup>3</sup>
<b>Total</b>	<b>3.345.120</b>	<b>3.511</b>	<b>71,5</b>	<b>142,2</b>	<b>(70,7)</b>	<b>-2,09</b>
União	939.423	6.185	25,5	71,0	(45,4)	-1,35
Estadual	1.831.245	2.619	30,1	57,6	(27,5)	-0,81
Municipal	574.452	1.980	15,9	13,6	2,3	0,07

Fontes: *Anuário Estatístico da Previdência Social 2009/MPS*; *Boletim Estatístico de Pessoal* nº 176/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); *Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2009*/Superior Tesouro Nacional (STN/MF); Contas Nacionais e Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/IBGE.

Notas: <sup>1</sup> União é referente a benefícios de aposentadoria e pensão reportados no *Boletim Estatístico de Pessoal*; já para estados e municípios, calculou-se dividindo a despesa previdenciária total pelo número de inativos e pensionistas reportado no *Anuário Estatístico da Previdência Social*.

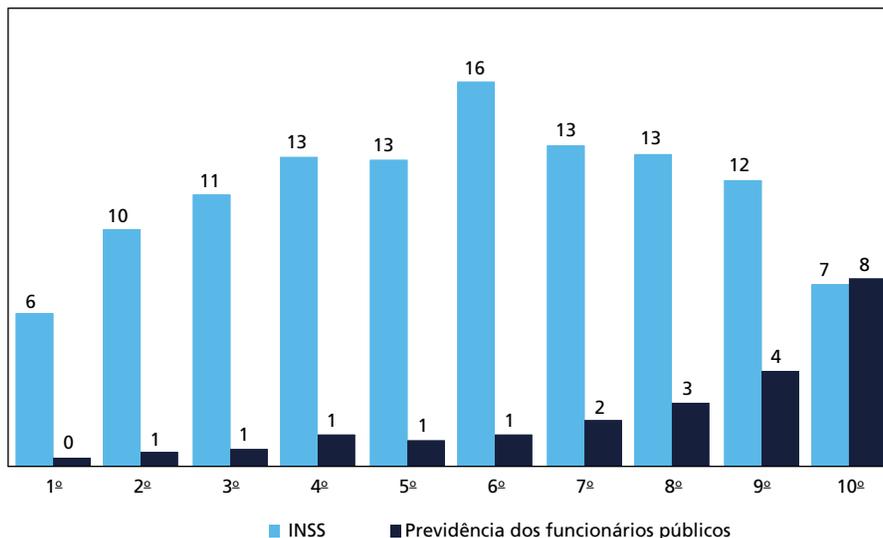
<sup>2</sup> Para a união, dados da STN/Relatório Resumido da Execução Orçamentária com ajuste de contribuição patronal para servidores ativos civis e militares, calculada como o dobro das contribuições recolhidas pelos mesmos servidores.

<sup>3</sup> Resultado corrente sobre o PIB corrente.

Se é verdade que estas disparidades refletem as desigualdades presentes no próprio mercado de trabalho, entre os setores público e privado, cabe reconhecer que o estabelecimento de um teto de benefício igual, bem como de regras similares de reposição e reajuste, poderiam amenizar tais desigualdades. Como se pode constatar no gráfico 5 a seguir, o RPPS atua em benefício dos estratos de renda mais ricos da população (décimo decil), enquanto o RGPS redistribui melhor seus benefícios entre os vários segmentos de renda.

GRÁFICO 5

**Participação da renda de previdência no total do rendimento familiar por decil de renda**  
(Em %)



Fonte: Hoffman (2010), com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009.

Como mostram os dados da POF 2008-2009, que pela primeira vez separaram os beneficiários do RPPS daqueles vinculados ao RGPS, a desigualdade entre todas as rendas dos brasileiros – incluídas todas as transferências monetárias e os rendimentos do trabalho e de propriedade – resultava em um Coeficiente de Gini de 0,56 em 2008. Contudo, ao se desagregar as rendas provenientes de cada regime previdenciário, verifica-se que a razão de concentração dos benefícios do INSS é de 0,48, menor, portanto, que o Índice de Gini. Já os benefícios dos RPPS apresentam um coeficiente de concentração de renda muito superior (0,82).<sup>12</sup> Estes números evidenciam que, enquanto o RGPS reduz a desigualdade de renda promovida pelo mercado de trabalho e outras rendas, os RPPS contribuem para aumentar a desigualdade de renda no Brasil.<sup>13</sup>

Diante do exposto, parece claro que o aprofundamento da justiça distributiva no interior do sistema previdenciário brasileiro depende da aprovação de medidas – já desenhadas – que implementem efetivamente o teto de benefício para o RPPS. Ao lado disso – e mesmo antes –, é mister regulamentar o regime

12. Hoffman (2010), a partir de dados da POF 2008-2009.

13. O coeficiente de concentração da renda do trabalho de funcionários públicos civis e militares, na PNAD 2008, é de 0,74, atestando que parte dos efeitos regressivos das aposentadorias e das pensões dos funcionários públicos reflete a regressividade imposta pelos próprios salários da categoria. Empregou-se, para este cálculo, a PNAD, uma vez que a POF ainda não discrimina a renda do trabalho segundo os setores público e privado.

próprio de previdência dos servidores da União, bem como criar as condições para a implementação da previdência complementar dos servidores públicos.

Ainda que se defenda a instituição efetiva do teto para o RPPS, não se pode ignorar os custos fiscais da transição do atual regime para o regime misto. Estima-se que haveria um custo de 0,07% do PIB ao ano durante, pelo menos, 30 anos.<sup>14</sup>

Talvez ainda mais relevantes sejam os entraves políticos, uma vez que a instituição de um regime de previdência complementar forçosamente requererá administração conjunta do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e Ministério Público (MP), para efeito de pulverização do risco atuarial mediante uma soma mais vultosa de recursos. Uma administração conjunta implica perda de graus de liberdade, por parte de cada poder isoladamente, quanto à definição das regras de contribuição, remuneração dos fundos, bem como de acesso aos benefícios.<sup>15</sup>

Sobre esse aspecto, cumpre destacar, ademais, que o valor médio de aposentadoria dos servidores da União, juntando-se Ministério Público, Legislativo e Judiciário, é mais de três vezes o valor percebido, na média, pelo servidor do Executivo civil. Em junho de 2010, o valor médio das aposentadorias do Executivo civil, incluindo o Ministério Público da União, foi de R\$ 5.912,00, enquanto os valores percebidos pelos servidores do Legislativo e do Judiciário foram, em média, de R\$ 17.932,00 e R\$ 16.040,00, respectivamente.<sup>16</sup> Portanto, para fins de aumento da justiça distributiva é imprescindível, que todos os poderes da União sejam contemplados pelo novo regime de previdência complementar.

#### 4.1.2 Acúmulo de renda previdenciária com renda do trabalho e acúmulo de benefícios de aposentadoria e pensão

Dois outros temas, diretamente implicados na questão da justiça distributiva do sistema previdenciário brasileiro, têm também despontando com força na agenda do debate público. Trata-se das situações de: *i*) acúmulo de rendimentos do trabalho com os de aposentadoria; e *ii*) acúmulo de aposentadoria e pensões.

No que tange ao acúmulo da renda do trabalho com a de aposentadoria, a injustiça distributiva adviria do fato de que o recebimento simultâneo de ambas promoveria uma elevação da renda total do trabalhador, o que seria incompatível com o princípio de que o benefício de aposentadoria deve funcionar como uma *renda de substituição à renda do trabalho*. Segundo este princípio, a aposentadoria

---

14. Caetano (2008).

15. Existe, ademais, um problema de economia política, ao instituir-se um mecanismo de salário indireto altamente dependente do nível da taxa de juros, criando convenções em favor de um viés de alta. Há um conflito de interesse latente na medida em que uma variável-chave da economia, altamente influenciada pelas decisões de política econômica, também seja a variável determinante da lucratividade do fundo que remunera, diretamente ou indiretamente, os mesmos burocratas e políticos que subsidiam tais decisões.

16. Dados de Brasil (2010d).

tem por finalidade garantir o bem-estar do trabalhador, quando da perda de sua capacidade laboral em sua velhice. Se a perda da capacidade de trabalho não se verifica, a renda da aposentadoria se constitui em uma renda adicional e complementar, fugindo de seus propósitos e, possivelmente, promovendo disparidade em favor daqueles que ainda têm capacidade laboral.

Não obstante sua razoabilidade, os argumentos citados anteriormente apresentam também fragilidades, na medida em que não levam em conta os níveis de bem-estar permitidos pelos benefícios de aposentadoria, sobretudo para aqueles aposentados que recebem benefícios no valor do piso previdenciário – que representam 65% do total de aposentados –, mas não só para estes. De qualquer modo, a definição de um “nível de bem-estar adequado” não é trivial e a ampla literatura sobre o tema ainda não foi capaz de revelar consensos mínimos em torno dele.

Por outro lado, observa-se nas relações trabalhistas a prática de se declarar um salário de contribuição inferior ao salário efetivo, com o propósito de reduzir os custos da proteção social, que incidem principalmente sobre as empresas. Isto implica que a aposentadoria percebida no futuro pode ser muito aquém do nível de renda médio dos últimos anos de trabalho.<sup>17</sup> Nesse sentido, para uma parcela expressiva da população, o nível de reposição oferecido pela aposentadoria é bem menor que o salário integral do trabalhador ativo, obrigando à continuidade da vida laboral sob pena de perda expressiva de bem-estar.

Deve-se pontuar, além disso, que o mecanismo de desconto inaugurado pelo fator previdenciário implicou uma taxa de reposição substantivamente menor para aqueles que requerem a aposentadoria por tempo de contribuição, em idades muito inferiores à expectativa de sobrevida de sua coorte, tal como estimada pela tábua de mortalidade elaborada pelo IBGE.<sup>18</sup> Se, por um lado, o desconto tende a desincentivar a aposentadoria precoce, por outro, este pode criar a necessidade de o trabalhador se manter no mercado de trabalho por mais tempo.

Uma análise exploratória dos dados de diferentes PNADs sobre a população aposentada, tanto pelo RGPS quanto pelo RPPS, sugere algumas interpretações iniciais sobre estes fenômenos, que podem contribuir para o teste de algumas hipóteses. Para 2009, observou-se que 29% dos aposentados no Brasil exerciam algum trabalho. Entre as mulheres, esse fenômeno ocorreu em 23% dos casos, enquanto entre os homens este foi mais recorrente, incidindo sobre 34% dos aposentados. Também vale destacar que esta situação ocorre predominantemente no meio urbano, em que moram 65% dos aposentados que trabalham.

---

17. A entrada na inatividade também significa perda de outros benefícios, como participação em lucros e resultados, tíquete-alimentação e transporte, cestas básicas e outros.

18. A fórmula do fator previdenciário leva em conta esta tábua, ao lado da idade do indivíduo, para determinar o primeiro salário-benefício do segurado do RGPS.

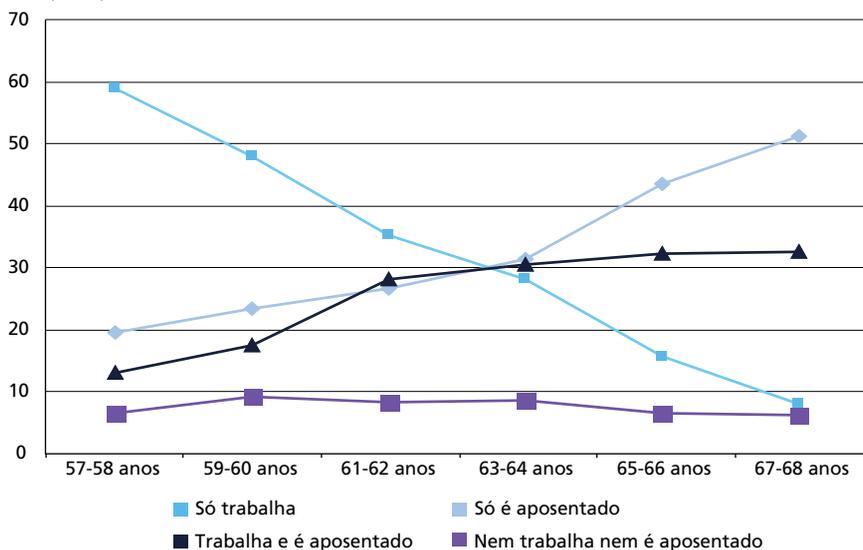
O acúmulo de trabalho com aposentadoria muda ao longo da vida dos indivíduos de maneira distinta para homens e mulheres. Os gráficos 6 e 7 apresentam a trajetória de uma coorte de homens e mulheres, ao longo de dez anos (de 1999 a 2009). Observa-se que, entre homens que tinham de 57 a 58 anos de idade, em 1999, 60% apenas trabalhavam, enquanto 20% eram aposentados e não trabalhavam, 14% acumulavam trabalho e aposentadoria e 7% não trabalhavam nem eram aposentados.

Essa distribuição se altera bastante dez anos depois, quando a maioria dos homens desse grupo (52%) deixa o mercado de trabalho para se aposentar, embora uma parcela significativa (33%) continue trabalhando, mesmo tendo se aposentado.

Entre os homens, o acúmulo de aposentadoria com trabalho se torna mais frequente na passagem dos 59 para 60 anos para as idades de 61 e 62 anos. Ou seja, antes da idade considerada mínima para a modalidade de aposentadoria por idade: 65 anos. Assim, 94% dos casos de acúmulo ocorrem antes da idade de 65 anos, indicando que esta prática é fundamentalmente possibilitada pelo regime de aposentadorias por tempo de contribuição.

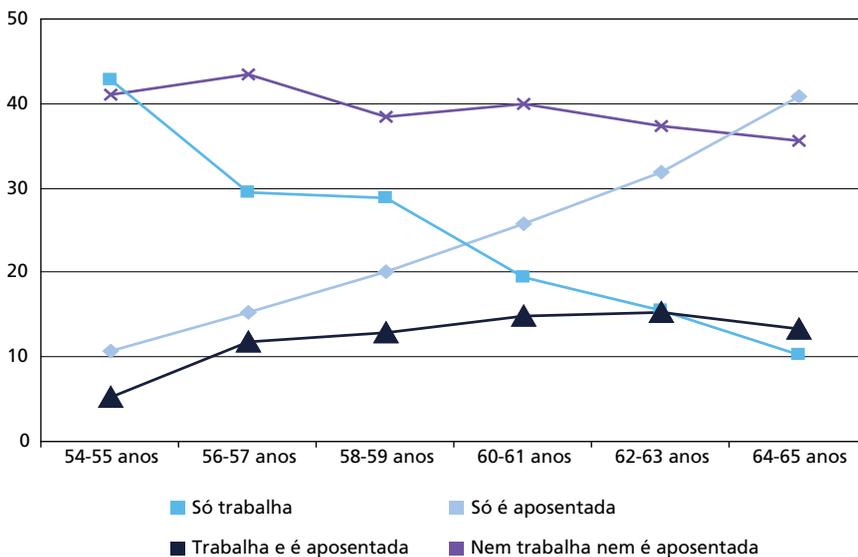
GRÁFICO 6

**Homens – incidência de trabalho e aposentadoria oficial, 1999-2009**  
(Em %)



Fontes: PNADs/IBGE.

GRÁFICO 7  
**Mulheres – incidência de trabalho e aposentadoria oficial, 1999-2009**  
 (Em %)



Fontes: PNADS/IBGE.

Também no caso das mulheres, o acúmulo de trabalho com aposentadoria aumenta quase que exclusivamente antes dos 65 anos, e a condição de atividade é majoritariamente substituída por uma condição de inatividade com aposentadoria. No entanto, surpreende, no caso das mulheres, a manutenção de um patamar bastante alto de inatividade sem aposentadoria.

Observando-se ainda outras coortes femininas, constata-se que cerca de 40% das mulheres acima de 48 anos permanecem sem trabalho e sem aposentadoria até a idade de 65 anos, a partir da qual o percentual deste grupo diminui lentamente. Estes dados refletem fortemente os efeitos da divisão do trabalho segundo gênero no Brasil – na qual os homens tendem a ser mais ativos no mercado de trabalho – e evidenciam a importância de seu reconhecimento para o adequado enfrentamento do desafio de expansão da cobertura previdenciária no país. Também indica, como será visto mais à frente, o papel fundamental que as pensões ainda cumprem na garantia de renda às mulheres.

Seria necessária uma avaliação mais extensa – que certamente está além do escopo deste capítulo – para se identificar os estratos de renda que mais se beneficiam do acúmulo de trabalho e renda, bem como para se testar possíveis efeitos de mudanças de regras relativas à questão da acumulação de rendas de aposentadoria e do trabalho. Ainda assim, cumpre destacar que 62% das aposentadorias daqueles que continuam trabalhando é de valor igual ou menor que um salário mínimo, enquanto

apenas 3,4% estão acima do teto do RGPS – indicando que são funcionários públicos. Sendo assim, seriam reduzidos, por exemplo, os efeitos progressivos de eventuais novas regras, que aplicassem descontos lineares sobre benefícios de aposentados que optassem por continuar trabalhando. Alguma progressividade talvez pudesse ser lograda, caso se adotassem descontos maiores para valores acima de um salário mínimo.

Também com relação à justiça distributiva do sistema previdenciário, observam-se no debate público opiniões que apontam a regra que permite o acúmulo de aposentadoria com pensões como injusta e geradora de iniquidades. Novamente, não se trata de matéria fácil de arbitrar, pois as pensões cumprem o papel de amparo aos membros da família do segurado, o que é totalmente distinto da aposentadoria individual e intransferível destes membros. Nesse sentido, mesmo que o beneficiário da pensão mantenha-se ativo ou receba sua renda de aposentadoria, sua família ainda pode precisar de amparo pela falta da renda do ente falecido no bolo da renda familiar. Ainda assim, uma análise comparativa pode revelar iniquidades entre famílias que percebem duas aposentadorias em relação àquelas que percebem uma aposentadoria e uma pensão, sendo que esta última teria, em tese, um membro a menos.

TABELA 6

**Cobertura de pensões e aposentadorias oficiais, segundo sexo e faixa etária – 2009**

Faixa etária	Número de pensionistas	Pensionistas na população (%)	Aposentados na população (%)	Pensionistas que acumulam aposentadoria na população (%)
Mulheres				
Até 49 anos	975.988	1,3	0,4	0,0
50-54 anos	488.066	8,5	8,5	0,4
55-59 anos	620.757	13,3	25,4	2,3
60-64 anos	701.513	19,7	47,0	6,7
65-69 anos	730.216	25,2	58,3	9,2
70-74 anos	779.147	34,5	60,7	14,4
75-79 anos	681.041	42,8	62,1	19,0
80 ou mais anos	879.647	48,8	57,7	18,6
<b>Total</b>	<b>5.856.375</b>	<b>5,9</b>	<b>8,9</b>	<b>1,6</b>
Homens				
Até 49 anos	323.308	0,4	0,6	0,0
50-54 anos	74.305	1,5	11,5	0,2
55-59 anos	98.166	2,4	26,6	0,5
60-64 anos	75.550	2,5	54,3	1,3
65-69 anos	91.399	3,7	82,7	2,2
70-74 anos	71.511	4,0	88,8	2,5
75-79 anos	68.023	5,9	91,3	4,4
80 ou mais anos	96.598	8,3	92,3	7,0
<b>Total</b>	<b>898.860</b>	<b>1,0</b>	<b>10,2</b>	<b>0,3</b>

Fonte: PNAD 2009/IBGE.

Como revela a tabela 6, as mulheres são beneficiárias de 87% das pensões por morte no Brasil, as quais perfazem 5,9% da população feminina como um todo.<sup>19</sup> Porém, a importância das pensões só se torna relevante nas faixas etárias de maior idade, em particular acima de 60 anos. Nesse sentido, as pensões têm um papel de garantia de renda das mulheres e suas famílias, frente à sua baixa cobertura pelas aposentadorias. Somando-se as pessoas acima de 60 anos, enquanto apenas 56% das mulheres recebiam aposentadoria em 2009, 31% recebiam pensões e 12% recebiam pensões e aposentadoria. A sobreposição de aposentadoria e pensão ocorre para 1,6% da população feminina como um todo, ou 27,5% das mulheres pensionistas.

Contando-se homens e mulheres, o acúmulo de aposentadoria e pensão em 2009 ocorreu para 28,4% do total de pensionistas no Brasil. Ainda que expressiva, especula-se que a sobreposição de benefícios no Brasil ainda não alcançou seu limite, uma vez que a participação das mulheres no mercado de trabalho ainda é reduzida frente àquela dos homens, principalmente nas faixas etárias mais velhas.

Em 61% das situações de acúmulo, tanto pensões como aposentadorias são ambas de valor igual ou menor a um salário mínimo. Ou seja, 61% dos acúmulos perfazem um total de, no máximo, dois salários mínimos (R\$ 930,00, em valores de setembro de 2009). Em outros 20% dos casos de sobreposição, o valor de cada benefício supera o salário mínimo; em somente 1% dos casos, ocorre de ambos os benefícios estarem acima do teto do RGPS (R\$ 3.218,90, em setembro de 2009).

Justamente por serem, na média, fornecidos de forma parecida à distribuição total dos benefícios no sistema previdenciário, e por incidirem sobre uma parcela não muito expressiva da população segurada, os casos de acúmulo de aposentadorias e pensões não parecem, de forma agregada, ferir sobremaneira o princípio de justiça distributiva do sistema. Não obstante, o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho pode vir a alterar este quadro, aumentando a sobreposição e requerendo alguma medida de desconto para estas situações. Cumpre alertar que a maior participação das mulheres no mercado de trabalho, no entanto, não se traduziu ainda em redução das diferenças salariais entre mulheres e homens, o que deve ser levado em conta em eventuais mudanças nas regras sobre pensões.

#### **4.2 Aumento da cobertura dos trabalhadores ativos**

A análise da evolução da cobertura previdenciária feita na seção 3.1 deste capítulo mostrou a correlação positiva havida entre esta e o crescimento econômico, nos cinco anos que precederam a crise internacional de 2009. Em que pesem as expectativas otimistas de sustentação do ritmo de crescimento, bem como os

---

19. É importante ter em mente que a captação das rendas de pensões, aposentadoria e outros benefícios sociais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), podem ser capturados com certa sobreposição na PNAD. No entanto, isto não invalida os resultados gerais.

importantes esforços do Estado brasileiro, para facilitar e incentivar a inclusão previdenciária, o desafio da expansão da cobertura permanece expressivo, demandando a busca de novos caminhos para sua superação. Parte do sucesso desta busca depende de um entendimento mais preciso do quadro da desproteção previdenciária atual, em suas relações com o mercado de trabalho brasileiro. É este esforço que se pretende desenvolver neste estudo, ainda que de maneira preliminar.

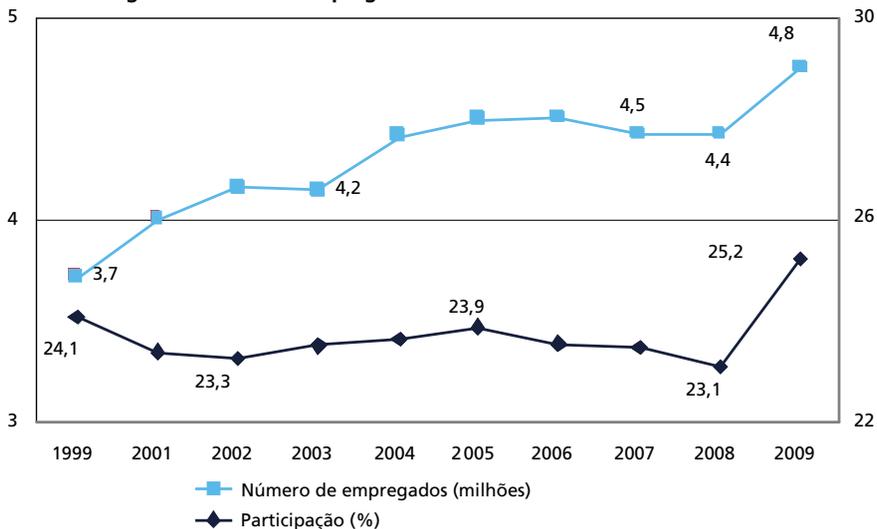
Quando observados a partir de sua posição ocupacional, os 41% da PEA de trabalhadores não vinculados à Previdência Social são, em sua maioria, trabalhadores assalariados sem carteira (42%). Os demais são trabalhadores autônomos (28%), desempregados (23%) e outros sem remuneração, trabalhadores para o próprio consumo ou ainda empregadores (7%).

#### 4.2.1 A formalização do emprego doméstico

Dos empregados sem carteira, um quarto (25%) é constituído por um grupo relativamente homogêneo e peculiar da constituição do mercado de trabalho no Brasil: o grupo de empregadas(os) domésticas(os). Em 2009, 93% dos empregos domésticos eram ocupados por mulheres. Tomando-se o conjunto de empregadas(os) domésticas(os), os dados da PNAD 2009 mostram que 71% destas não contam com carteira de trabalho assinada. Tal situação de precariedade tem persistido ao longo do tempo, como evidencia o gráfico 8 a seguir.

GRÁFICO 8

**Evolução do número de empregadas(os) domésticas(os) sem carteira e participação da categoria no total de empregados sem carteira**



Fontes: PNADs/IBGE.

Analisando-se mais detidamente o trabalho doméstico, constata-se que este é marcado por características sociológicas e institucionais que fragilizam significativamente o poder de barganha daqueles que o desempenham. Do ponto de vista sociológico, esta atividade responde por importante parcela das ocupações femininas no país,<sup>20</sup> o que a coloca, desde logo, em posição subalterna na hierarquia social. Ademais, sobrevivem nas relações de trabalho típicas desta ocupação traços das relações servis pré-capitalistas – como considerações sobre a “bondade” ou a “generosidade” dos patrões, pelos empregados – que intervêm na decisão do trabalhador de reclamar seus direitos e dificultam sobretudo a consolidação de relações contratuais entre as partes. Institucionalmente, os direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores domésticos, além de terem sido reconhecidos tardiamente no país,<sup>21</sup> são mais restritos que os das demais categorias. Desta forma, a própria legislação trabalhista vigente, se não agrava, reforça as desigualdades a que estão submetidos os trabalhadores nestas ocupações.

A correção dessas distorções não é trivial, seja por causa do baixo poder de pressão da categoria frente à contraparte empregadora, seja em razão da força dos valores e das representações sociais associadas ao trabalho doméstico, aos quais aderem, muitas vezes, os próprios trabalhadores. Não obstante, trata-se de um segmento expressivo, para o qual a melhoria de patamar de direitos e oportunidades traria imensos benefícios.<sup>22</sup>

TABELA 7

**Trabalhadoras domésticas sem carteira assinada nem contribuição previdenciária, segundo número de domicílios trabalhados no mês de referência e número de vezes por semana habitualmente trabalhados**

Ano	Total	Trabalha em apenas um domicílio		Trabalha em mais de um domicílio	
		Até 2 vezes por semana	3 vezes ou mais	Até 2 vezes por semana	3 vezes ou mais
2004	<b>4.300.126</b>	425.969	2.853.039	196.702	824.209
2005	<b>4.356.808</b>	437.552	2.853.485	217.642	848.129
2006	<b>4.372.080</b>	472.847	2.702.866	226.655	969.141
2007	<b>4.248.626</b>	421.049	2.581.534	233.681	1.012.362
2008	<b>4.250.688</b>	427.662	2.546.420	243.110	1.033.496
2009	<b>4.525.837</b>	490.790	2.518.324	329.394	1.187.329
Participação (%)					
2004	<b>100</b>	10	66	5	19
2005	<b>100</b>	10	65	5	19
2006	<b>100</b>	11	62	5	22
2007	<b>100</b>	10	61	6	24
2008	<b>100</b>	10	60	6	24
2009	<b>100</b>	11	56	7	26

Fontes: PNADs/IBGE.

20. O emprego doméstico perfaz 17% dos postos de trabalho ocupados por mulheres.

21. Ocorreu apenas nos anos 1970.

22. Além dos óbvios benefícios às trabalhadoras, o fortalecimento da categoria como detentora de direitos pode aliviar a demanda desta sobre outros benefícios sociais, como do Programa Bolsa Família (PBF).

No intuito de refinar a análise esboçada anteriormente, interessa constatar que ainda em 2009 a maioria das empregadas domésticas, sem carteira assinada e sem qualquer contribuição previdenciária individual, trabalhava em apenas um domicílio, no qual prestavam serviços três ou mais vezes por semana. Ou seja, pelo menos 56% das empregadas domésticas desprotegidas têm uma relação de trabalho unívoca e possivelmente assalariada, porém ilegal do ponto de vista da legislação trabalhista e desprotegida do ponto de vista previdenciário.<sup>23</sup>

Apesar de majoritário, o emprego doméstico em apenas um domicílio reduziu de forma notável sua participação em favor do aumento da participação de um tipo de inserção laboral oposto: o emprego doméstico em mais de um domicílio, em particular com maior dedicação semanal. Este tipo de inserção, ainda que possivelmente mais rentável para a trabalhadora e potencialmente mais autônomo em relação ao empregador, implica maior incerteza quanto à possibilidade de compartilhamento do custo associado à proteção social. Empregos intermitentes, com pagamentos diários, trazem uma transformação crucial da categoria de empregada doméstica, aproximando-a a uma categoria de “autônoma doméstica”. Com esta mutação, transferem-se os custos da proteção social para a trabalhadora, cujos recursos disponíveis para contribuições previdenciárias, férias, 13º salário, entre outros, são no mínimo escassos.

Em suma, o desafio do aumento da cobertura previdenciária deve enfrentar o problema da alta informalidade do emprego doméstico com: *i*) uma avaliação rigorosa dos impactos das medidas de renúncia fiscal,<sup>24</sup> cuja estimativa da Receita Federal para 2009 era de apenas R\$ 221 milhões (valores correntes) e esta reduziu em 60% em termos reais em relação a 2008;<sup>25</sup> *ii*) considerável disposição em atuar por meio de campanhas de conscientização, fiscalização e controle social; *iii*) profissionalização e delimitação dos tipos de trabalho empreendidos pela categoria, definindo-se seus pisos salariais; *iv*) desburocratização e simplificação do processo de adesão à legislação trabalhista e ao sistema de previdência; e *v*) isonomia dos direitos trabalhistas e previdenciários das empregadas domésticas frente aos outros empregos com carteira assinada.

#### 4.2.2 A evolução da cobertura previdenciária entre os setores de atividade

Analisando-se o conjunto de trabalhadores excluídos da proteção previdenciária, segundo o setor de sua atividade, verifica-se que estes estão mais concentrados nos setores agrícola (23%), comércio e reparação (20%), construção civil (13%)

23. Entre as empregadas(os) domésticas(os) sem carteira assinada, cerca de 5% tinham filiação a algum esquema de previdência em 2009. Por isto o número de ocupações da tabela 7 difere daquele apresentado no gráfico 8.

24. Dedução do Imposto de Renda (IR) devido pelas pessoas físicas, da contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico incidente sobre o valor da remuneração do empregado. Limitada ao valor da contribuição patronal calculada sobre um salário mínimo mensal, sobre o 13º salário e sobre a remuneração adicional de férias, referidos também a um salário mínimo. Lei nº 11.324/2006, Art. 1º, e Lei nº 9.250/1995.

25. Não sabemos em que medida esta renúncia decorreu de novas formalizações de empregadas domésticas ou apenas da dedução no IR daqueles empregadores que já assinavam a carteira de suas empregadas.

e indústria (12%). Observa-se ainda que o grau de informalidade e desproteção caiu para todas as maiores atividades, exceto para a atividade agrícola (tabela 8).

**TABELA 8**  
**Trabalhadores sem carteira assinada nem contribuição previdenciária, segundo setor de atividade<sup>1</sup>**

	Número de pessoas empregadas sem carteira	Participação setorial (%)	Participação dos empregos sem carteira no total de empregos do setor (%)							
	2009	2009	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agrícola	2.600.818	23	23	23	23	23	22	22	22	23
Comércio e reparação	2.313.279	20	18	17	18	17	17	16	16	15
Construção	1.435.929	13	26	26	27	25	26	23	23	22
Indústria de transformação	1.409.549	12	16	15	15	14	14	13	12	12
Outras atividades	758.356	7	15	14	14	14	14	13	13	11
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	745.831	7	27	23	28	23	26	22	24	20
Alojamento e alimentação	672.137	6	20	21	22	22	21	21	21	20
Educação, saúde e serviços sociais	654.814	6	11	11	11	11	11	11	8	8
Transporte, armazenagem e comunicação	483.582	4	15	16	15	14	14	13	13	11
Administração pública	179.528	2	10	8	8	9	8	8	4	4
Outras atividades industriais	59.689	1	14	11	12	10	12	10	8	8
Atividades mal definidas	6.243	0	7	2	5	2	3	7	9	4
<b>Total</b>	<b>11.319.755</b>	<b>100</b>	<b>16,7</b>	<b>16,1</b>	<b>16,4</b>	<b>15,7</b>	<b>15,6</b>	<b>14,8</b>	<b>14,4</b>	<b>13,5</b>

Fontes: PNADs/IBGE.

Nota: <sup>1</sup> Não inclui norte rural para fins de comparabilidade e não inclui trabalhadores em exclusivo regime de economia familiar, mas pode incluir, por erro de medida, trabalhadores agrícolas sem carteira que também são agricultores familiares.

Antes de nos determos no caso do setor agrícola, cumpre observar que o setor de comércio e reparação continua sendo um enorme desafio à proteção social, na medida em que abarca um número grande de negócios, dos mais variados tamanhos e dos mais variados ramos. Essa heterogeneidade dificulta uma ação efetiva da fiscalização do trabalho, que, por questão de efetividade, concentra suas atividades nos maiores negócios, os quais também têm mais a perder, em termos de valor da

marca, em caso de irregularidades.<sup>26</sup> Não obstante, o setor melhorou seus índices de informalidade, passando a empregar 15% de sua mão de obra sem carteira em 2008, contra 18% em 2002. Já o setor de construção civil, que historicamente puxou a média brasileira de informalidade para cima, em 2002 empregava 26% de sua mão de obra sem carteira, reduzindo esse percentual para 22% em 2009.

A atividade agrícola emprega cada vez menos pessoas pela progressiva mecanização de sua produção, mas não progrediu no perfil de suas contratações. Além de gerar o maior contingente de ocupações de trabalhadores sem carteira e sem contribuição previdenciária entre as várias atividades, só perdendo para o emprego doméstico analisado anteriormente, o grau de informalidade no total de emprego agrícola não se reduziu entre 2002 e 2009.

Nesse último ano, dos mais de 2,6 milhões de empregados agrícolas sem carteira, 61% eram temporários e 39% permanentes. Ainda que a legislação obrigue a formalização dos trabalhadores temporários, apenas 87% destes têm carteira assinada.

Não se pode, no entanto, tomar a totalidade dos empregados rurais sem carteira como desprotegidos, pois, desde a CF/88, abriu-se a possibilidade de conceder aposentadorias por idade aos trabalhadores agrícolas que prestassem serviços a uma ou mais empresas, em caráter eventual e *sem relação de emprego*, a serem enquadrados como segurados contribuintes individuais da Previdência. Para serem elegíveis, estes precisam comprovar no mínimo 15 anos de trabalho rural deste tipo, sendo a exigência de meses comprovados menor para aqueles que entrarem com pedido de concessão entre dezembro de 2010 e dezembro de 2020.<sup>27</sup>

Além da proteção via Previdência Social, existe a garantia do benefício de prestação continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), no caso daqueles cuja renda familiar *per capita* é menor que um quarto de salário mínimo. O teste de meios empreendido pelo BPC é notadamente mais rápido e menos burocrático que a comprovação da atividade rural de caráter eventual por tantos anos. Ainda que o BPC não pague 13º salário, como faz a Previdência, o valor do benefício é também igual ao salário mínimo.

Não obstante os atenuantes anteriormente citados, o grau de proteção oferecido aos empregados rurais sem carteira é residual. Previdência e assistência promovem uma proteção: *i*) restrita à oferta de um benefício para idosos no valor de um salário mínimo, não contando assim com as garantias do direito trabalhista, tampouco com a cobertura dos riscos característicos da idade ativa; *ii*) que obriga à comprovação de um tipo de trabalho caracterizado justamente pela ausência de

26. Nesse sentido, a maior efetividade da fiscalização está no maior número de empregados, bem como no "efeito demonstração" que as irregularidades noticiadas têm sobre outros negócios.

27. Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008. Ver análise sobre o assunto na edição número 16 deste periódico.

formalização e, muitas vezes, contratado verbalmente; e *iii*) que restringe o acesso ao caso dos trabalhadores eventuais sem relação de emprego e dos trabalhadores rurais extremamente pobres. Nesse sentido, cumpre fazer uma avaliação mais rigorosa e abrangente da situação de desproteção no campo para que a sociedade brasileira possa saldar este passivo.

Por fim, pode ser oportuno resgatar nesse momento o debate em torno da desoneração da folha de salários. Ainda que a vigência de um processo de crescimento econômico generoso e sustentado tenha possibilitado o aumento da cobertura e a redução da necessidade de financiamento, em um contexto de valorização real do salário mínimo, não seria ocioso rediscutir as bases de financiamento do RGPS com um viés de aumento da cobertura.<sup>28</sup> Mudanças nas bases de incidência e cálculo das contribuições – por exemplo, passando da folha de pagamentos para o faturamento –, redefinição do *mix* de contribuições e impostos gerais no financiamento do INSS, alíquotas progressivas de contribuição, entre outras opções, podem ser avaliadas, desde que haja hipóteses robustas quanto à possibilidade de estas mudanças gerarem um aumento substantivo da cobertura previdenciária que compensem a perda de arrecadação.<sup>29</sup>

### 4.3 O desafio demográfico

A projeção populacional, publicada pelo IBGE em novembro de 2008, pautou um intenso debate em torno da tendência de envelhecimento da estrutura populacional brasileira a médio e longo prazos. Com efeito, a acentuada queda na taxa de fecundidade, associada ao aumento da expectativa de sobrevida dos brasileiros, implicará queda progressiva da razão entre ativos e inativos nos próximos anos. Se hoje os idosos acima de 60 anos representam em torno de 10% da população brasileira, em 2030 devem perfazer 18,7%. Ou seja, para cada pessoa acima de 60 anos, teremos 3,1 pessoas entre 20 e 60 anos, em 2030. Hoje esta relação é de 5,6 de pessoas entre 20 e 60 anos para cada idoso.<sup>30</sup>

Ainda que esse seja um fato da maior relevância para o cálculo da sustentabilidade de longo prazo da Previdência, os cálculos da necessidade de financiamento do INSS, já se levando em conta a revisão do IBGE, apontados pelo MPS na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2011, estão longe de ser catastróficos.<sup>31</sup>

---

28. Ver exercício bastante interessante em Ansiliero *et al.* (2010).

29. Nesse sentido, nos parece que ainda seria frutífero estender os estudos de impacto do Simples e do Simples Nacional para contemplar uma análise de custo e benefício.

30. Estimativas de Ipea (2010) apresentam trajetória de envelhecimento ainda mais aguda, com um pico populacional em 2030 de 206,8 milhões. A projeção do IBGE é recorrentemente mais conservadora e aponta o pico populacional em 2039 com 219 milhões de habitantes.

31. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2010, anexo III. Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/pldo\\_2011](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/pldo_2011)>.

**TABELA 9**  
**Hipóteses e resultado financeiro estimado do RGPS – 2010-2030**  
 (Em %)

	2010	2015	2020	2025	2030
Varição anual do PIB	5,20	2,98	2,70	2,35	1,94
Massa salarial	11,64	6,58	6,30	5,93	5,51
Inflação – INPC	5,08	3,50	3,50	3,50	3,50
Reajuste do salário mínimo	9,68	3,50	3,50	3,50	3,50
Reajuste dos demais benefícios	6,14	3,50	3,50	3,50	3,50
Necessidade de financiamento/PIB	1,47	1,37	1,44	1,55	1,67

Fonte: LDO 2011, com base nas projeções populacionais do IBGE, revisão 2008. Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/pldo\\_2011](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/pldo_2011)>.

Elaboração: Disoc/lpea.

As premissas consideradas no modelo – crescimento da produtividade do trabalho igual a 1,6% a.a., crescimento da população ativa de acordo com a projeção do IBGE e a manutenção da participação dos salários no PIB – geram uma estimativa de crescimento do PIB, a partir de 2015, razoavelmente conservadora, que chega a 1,94% para 2030. Adicionando-se a hipótese igualmente conservadora de que o salário mínimo real não aumentará a partir de 2015, a necessidade de financiamento aumentará de forma lenta, alcançando 1,67% do PIB em 2030.

Em que pese a atestada sustentabilidade de longo prazo da Previdência Social, mesmo considerando-se o cenário de envelhecimento da população, tal fenômeno traz a necessidade de revermos as regras de elegibilidade à aposentadoria para que a idade média de aposentadoria possa refletir a nova situação de longevidade do brasileiro e a crescente postergação de sua entrada no mercado de trabalho.

Inúmeras são as propostas que visam aumento da idade média de aposentadoria, hoje em torno de 58 anos.<sup>32</sup> O instrumento mais importante de mudança nas regras de concessão com vista ao aumento da idade média de aposentadoria foi o fator previdenciário, mas este tem sido recorrentemente questionado pelos trabalhadores, por impor descontos substantivos àqueles que se aposentam antes dos 60/65 anos, bem como por introduzir razoável grau de incerteza quanto ao valor do benefício.<sup>33</sup>

32. Cálculo próprio que contempla as aposentadorias por idade e tempo de contribuição, clientela rural e urbana, bem como mulheres e homens, usando-se os pesos de cada espécie, clientela e sexo no total de benefícios emitidos em 2009 e as idades médias de aposentadoria verificadas em janeiro de 2010 – dados de Brasil (2009, 2010a).

33. Complementarmente, o fator previdenciário possibilita a correção de uma distorção distributiva do RGPS criada pela modalidade ATC. Em larga medida, esta espécie se justificava como um modo de compensar a entrada no mercado de trabalho de forma precoce, notadamente imposta aos trabalhadores com menores oportunidades e qualificação. No entanto, sabe-se que a modalidade ATC beneficia mais os maiores decís da distribuição de renda.

TABELA 10  
Idade média de concessão dos benefícios de aposentadoria – janeiro de 2010

Clientela	Sexo	Idade	Tempo de contribuição	Invalidez
	<b>Total</b>	<b>60,9</b>	<b>53,3</b>	<b>51,5</b>
<b>Total</b>	Masculino	63,0	54,2	51,1
	Feminino	59,5	51,5	52,1
	<b>Total</b>	<b>63,7</b>	<b>53,3</b>	<b>51,8</b>
Urbano	Masculino	66,0	54,2	51,2
	Feminino	62,1	51,5	52,6
	<b>Total</b>	<b>59,0</b>	<b>53,7</b>	<b>49,5</b>
Rural	Masculino	61,0	53,9	50,3
	Feminino	57,7	51,4	48,0

Fonte: Brasil (2010a).

Do ponto de vista daqueles que defendem aumento da idade média de aposentadoria, o FP foi pouco efetivo na elevação desta. A idade média de aposentadoria por tempo de contribuição para os homens, por exemplo, cresceu de 54,3 anos, antes do início da vigência do FP em 1999, para 56,9 anos depois do FP, mas teve parte de seu efeito revertido desde 2004.<sup>34</sup> Deste modo, outro mecanismo deve ser pensado para substituir o FP, com vista a promover maior grau de certeza, sem, no entanto, abdicar do objetivo de aumentar o tempo de vida ativa do trabalhador.

De forma geral, as propostas de aumento da idade média de aposentadoria são de quatro tipos: *i*) extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, convertendo-a para o esquema de idade mínima; *ii*) aumento simples do tempo de contribuição que confere elegibilidade; *iii*) instituição de uma regra mista de contagem de tempo e idade de aposentadoria, o que, por um lado, mantém a possibilidade de aposentar-se antes da idade mínima atual, mas, por outro, garante que apenas aqueles que efetivamente começaram a trabalhar muito cedo gozem dela; e *iv*) instituição de uma regra mista de contagem de tempo e idade de aposentadoria aliada a uma tabela de desconto congelada no tempo.

Arbitrar sobre as matérias neste estudo tangenciadas depende, sem dúvida, de um conhecimento extenso das perdas e dos ganhos de cada proposta. Perdas não só para o caixa da Previdência, mas antes, para os preceitos de justiça que regem o sistema, não obstante tais preceitos estejam em constante disputa no debate público.

34. Dados do Dataprev/MPS, compilados em Delgado *et al.* (2006).

## REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G. *et al.* Desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho. *In*: CASTRO, J.; SANTOS, C.; RIBEIRO, J. **Tributação e equidade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários 2009**. Brasília, agosto 2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/BenTributarios/default.htm>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social (MPS). **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social (MPS). **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 15, n. 1, jan. 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social (MPS). **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, jun. 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social (MPS). **Informe da Previdência Social**, Brasília, v. 22, n. 1, jan. 2010c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília, 2010d.

CAETANO, M. Previdência complementar para o serviço público no Brasil. **Revista Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, p. 120-149, dez. 2008.

CAMPOS, A. **Aspectos da proposta de mudança na regulamentação da previdência rural no Brasil**. Brasília: Ipea, jun. 2006 (Texto para Discussão, n. 1195).

CORSEUIL, C.; MOURA, R. **O Simples Federal e a geração de empregos na indústria**. 2009. Mimeografado.

DELGADO, G. *et al.* **Avaliação de resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004)**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1161).

\_\_\_\_\_. **Avaliação do Simples: implicações à formalização previdenciária**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1277).

FOGUEL, M. N. *et al.* **Impacto do Plano Simplificado de Previdência sobre as contribuições voluntárias à Previdência Social**. Brasília: Ipea, ago. 2010. Mimeografado.

HOFFMAN, R. **Progressividade e regressividade de parcelas do rendimento familiar no Brasil em 2008-2009**. Campinas, ago. 2010. Mimeografado.

IPEA. **PNAD 2009 – primeiras análises: tendências demográficas**. Brasília, out. 2010 (Comunicado, n. 64).

SCHWARZER, H.; QUERINO, C. **Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira**. Brasília: Ipea, dez. 2002 (Texto para Discussão, n. 929).



## ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 1 APRESENTAÇÃO

A institucionalização e a estruturação organizacional da política de assistência social no Brasil têm sido objeto de esforços contínuos nos últimos anos. Estes se materializam, por um lado, na maior densidade legal e institucional que sustenta a intervenção pública e, por outro, na ampliação do leque de programas, benefícios e serviços dirigidos à população em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos. Em resultado, a assistência social adquire novo *status*, afastando-se das práticas pretéritas de responsabilização filantrópica pelo atendimento da população pobre e vulnerável, assim como do uso clientelista de bens e serviços socioassistenciais, trilhando o caminho de sua efetivação como direito social – condição necessária para a construção de cidadania plena.

A transformação que a assistência social atravessa, especialmente no que se refere à atuação do governo federal, tem sido acompanhada sistematicamente por este periódico. O presente capítulo constitui mais um produto deste acompanhamento. Este trata da política federal de assistência social – coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – e tem como objetivo a apresentação e a discussão dos principais avanços em termos de regulamentação e operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Programa Bolsa Família (PBF) ocorridos entre 2009 e setembro de 2010, bem como a análise da execução físico-financeira dos principais programas e das iniciativas desenvolvidos no âmbito dessa política.<sup>1</sup> A análise conjunta destes aspectos mostra a continuidade, no ano em tela, do processo de consolidação das políticas de assistência social, não obstante a presença de desafios significativos.

Para cumprir o objetivo, o texto está dividido em três seções, além desta apresentação. Na seção 2, serão comentados alguns fatos relevantes ocorridos em 2009, estendendo-se o relato destes até setembro de 2010. Destacam-se os avanços em termos de regulamentação do Suas, possibilitados pela aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios. Além da importância destas regulamentações,

---

1. Diferentemente das últimas edições deste periódico, o presente capítulo não tratará da política de Segurança Alimentar e Nutricional. Contudo, convém destacar que dois de seus principais programas – Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) – são analisados no capítulo 7 da presente edição.

ressalta-se ainda, como fato relevante, a transição definitiva da responsabilidade pelo atendimento a crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas para a área da educação, bem como alguns fatos que contribuíram para o fortalecimento do controle social no âmbito da política. Tais eventos serão discutidos na perspectiva de sua contribuição para a consolidação da política nacional de assistência social e, particularmente, do Suas. Por seu turno, a seção 3 dedica-se ao acompanhamento das principais ações e programas que compõem a política, apontando seus resultados físicos e financeiros em 2009 e também alguns aspectos operacionais. Por fim, a seção 4 discute os principais desafios da área, com destaque à perspectiva futura quanto ao desdobramento institucional do PBF e aos impasses que desafiam a consolidação do Suas no campo da organização institucional e federativa, do financiamento e da relação público-privada.

## **2 FATOS RELEVANTES**

### **2.1 A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**

Desde a publicação do texto da nova Política Nacional de Assistência Social (Pnas), em 2004, e da Norma Operacional Básica (NOB/Suas), em 2005, percebe-se um esforço continuado de organização da intervenção pública para efetivação do direito à assistência. Ambos os documentos são marcos relevantes por definirem, à luz da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), os princípios e os objetivos da política assistencial, bem como as diretrizes para sua organização, lançando as bases para a materialização do sistema único, descentralizado e participativo previsto na Loas – o Suas.

É importante lembrar ainda que o texto da Pnas definiu também quais seguranças a política deve afiançar e estruturou a proteção assistencial em dois níveis de complexidade: a proteção social básica (PSB) e a proteção social especial (PSE) de média e alta complexidade. Embora a definição destes níveis de proteção incluísse o elenco dos serviços pertinentes a cada um deles, a área ainda se ressentia de uma regulamentação sobre o escopo desses serviços, que padronizasse minimamente conteúdo, usuários, objetivos e outros aspectos necessários à sua implementação em todo o território nacional. De fato, o estabelecimento de bases de padronização nacional dos serviços do Suas configurou-se, inclusive, como uma das principais deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência e foi incluída como meta no plano decenal da área.

Nesse sentido, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais,<sup>2</sup> publicada em fins de 2009, foi recebida com bastante entusiasmo. Por meio de uma

---

2. A tipificação foi instituída por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), previamente pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

matriz, o documento apresenta a padronização dos serviços socioassistenciais, organizados por nível de complexidade do Suas, definindo aspectos fundamentais para orientar sua oferta em todo o território nacional. Assim, cada serviço foi definido quanto a: nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões,<sup>3</sup> aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade,<sup>4</sup> período de funcionamento, abrangência, articulação em rede<sup>5</sup> e impacto social esperado (BRASIL, 2009a).

Desse modo, a tipificação preenche uma lacuna de regulamentação dos serviços e cria uma identidade para estes, que passarão a ter uma unidade nacional no que se refere à compreensão de seus objetivos, provisões e aquisições dos usuários. Consiste, portanto, em referências fundamentais para gestores e trabalhadores da assistência social no que tange à implementação ou à adequação dos serviços, configurando-se assim em um importante marco para a gestão da política. Conseqüentemente, a padronização dos serviços abre caminhos para a delimitação de uma rede de serviços socioassistenciais, ao permitir identificar ações e serviços em conformidade com a política, ainda que sejam realizados por entidades privadas. Ademais, ao instituir padrões mínimos para a oferta de serviços, a tipificação cria condições para a elaboração de indicadores de qualidade no Suas, na medida em que possibilita avaliar características dos serviços ofertados em relação ao padrão mínimo tipificado.<sup>6</sup> Por fim, cabe destacar ainda a importância da tipificação para a consolidação dos serviços de assistência social no país. A partir da regulação dos serviços, fica explícito aos cidadãos e às instâncias de controle social o que eles podem exigir do poder público no campo da assistência em qualquer parte do território nacional. Por tudo isso, pode-se afirmar que a tipificação representa um avanço institucional de grande relevância para a consolidação do Suas e da política de assistência no Brasil.

Em que pesem os bons motivos para comemorar, não se pode deixar de reconhecer os desafios operacionais que se apresentam à implementação da tipificação. A padronização coloca ao poder público a tarefa de organizar e disponibilizar os serviços conforme um padrão mínimo instituído e que este seja observado tanto pelas unidades públicas estatais quanto pelas entidades beneficentes de assistência social que compõem o sistema. Diante disso, cabe indagar: qual será a magnitude do compromisso público em assegurar

---

3. Detalha a necessidade quanto ao ambiente físico e aos recursos materiais e humanos essenciais à prestação do serviço.

4. Equipamento recomendado para a realização do serviço socioassistencial. Neste caso, é importante mencionar que a tipificação estabelece alguns serviços cuja realização é exclusiva de unidades públicas estatais – Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) – como é o caso do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), do Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) e do Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade.

5. Indica a articulação do serviço com outros serviços, programas e/ou projetos promovidos pelos Poderes Executivo e Judiciário e/ou por organizações não governamentais (ONGs).

6. Nesse sentido, importa recordar os indicadores já produzidos a partir das informações do Censo de Monitoramento dos Cras, que permitem avaliar as atividades realizadas, os recursos humanos, a estrutura e o funcionamento destes centros segundo quatro graus de desenvolvimento: insuficiente, regular, suficiente ou superior. A este respeito, consultar a edição anterior deste periódico.

que as referências para estruturação dos serviços socioassistenciais sejam de fato observadas por todas as unidades que integram o Suas?

No que tange às entidades privadas, ao que tudo indica, já se iniciou um esforço do poder público em exigir a conformidade dos serviços ofertados de acordo com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. Ao menos, é o que se depreende da nova regulamentação sobre o processo de inscrição das entidades pelos conselhos municipais, que já exige tal adequação.<sup>7</sup> A inscrição das entidades consiste em seu reconhecimento como típicas de assistência social; portanto, configura uma primeira aproximação destas com a política nacional de assistência social, requisito básico para que tais entidades estabeleçam outras relações com o poder público, tais como a obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) e o reconhecimento do vínculo Suas.<sup>8</sup>

Outra questão que se coloca quanto à implementação da tipificação diz respeito às repercussões no financiamento. Uma vez que a adequação dos serviços envolve um custo, cria-se uma expectativa no âmbito da gestão da política de que, para tanto, a tipificação mobilize alterações no cofinanciamento. Contudo, até novembro de 2010, não houve nenhuma alteração nos mecanismos de repasses federais como reflexo da tipificação. Entretanto, convém destacar que o projeto de nova norma operacional básica, em discussão na CIT, prevê um novo arranjo de financiamento da política, no qual incentivos à qualificação dos serviços conforme a tipificação poderão ser contemplados. O novo padrão em debate prevê a adoção de cofinanciamento por blocos, entre os quais está previsto um bloco de gestão, cuja finalidade é oferecer apoio financeiro ao aprimoramento da prestação dos serviços, contando inclusive com um componente designado para a implantação – e a qualificação – de ações e serviços. Portanto, em que pese a tipificação não ter provocado uma imediata alteração no cofinanciamento federal, ao que tudo indica, parece que ela está sendo considerada na construção do novo modelo de financiamento do Suas.

Por fim, é válido lembrar que o efeito da tipificação sobre a organização da rede de serviços socioassistenciais dependerá da força do pacto

---

7. Conforme Resolução CNAS nº 16, de 5 de maio de 2010, que define os parâmetros nacionais para inscrição de entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social nos municípios e no Distrito Federal.

8. O vínculo Suas consiste no reconhecimento da entidade como integrante da rede Suas. Para tanto, esta deve ofertar serviços em conformidade com princípios e diretrizes da política de assistência social e disponibilizar ao menos 60% de sua capacidade para atendimento pelo Suas, mediante encaminhamento de outras unidades da rede socioassistencial. A comprovação do vínculo da entidade de assistência social ao Suas é condição suficiente para a obtenção do Cebas, mediante requerimento da entidade. Para mais detalhes sobre o vínculo Suas e a certificação, consultar o Decreto nº 7.237/2010.

federativo na política de assistência e da disposição em aproveitar a contribuição que esta poderá trazer para a melhoria dos serviços. O comprometimento do órgão gestor da assistência social nos estados, no Distrito Federal e nos municípios é fundamental para assegurar que os padrões mínimos instituídos sejam de fato observados na organização da oferta dos serviços em seus respectivos territórios. Se a forma de produção do documento for um bom indicativo do grau de comprometimento das instâncias subnacionais, conta a favor o processo de ampla pactuação e deliberação na CIT e no CNAS que precedeu sua publicação.

Contudo, não se pode negar que as instâncias subnacionais dispõem de diferentes capacidades administrativas e financeiras e este será mais um elemento a interferir nos resultados que se esperam da tipificação em termos da melhoria da qualidade dos serviços, o que coloca uma grande expectativa no novo modelo de financiamento em elaboração e sua capacidade de lidar com esse obstáculo. Resta então saber se a tipificação será aproveitada em seu potencial de instrumentalizar o monitoramento da qualidade dos serviços, que, por seu turno, venha a ser utilizado na operacionalização do cofinanciamento da política.<sup>9</sup> Esta perspectiva não se resume apenas à premiação das melhores gestões com maiores repasses, mas, sobretudo, envolve a capacidade de identificar aquelas com maiores dificuldades de adequação e dirigir o apoio técnico e financeiro necessário à superação das barreiras existentes para melhoria dos serviços.

## **2.2 A transição definitiva das creches e pré-escolas para a área de educação**

Ainda sobre os avanços recentes para a consolidação da política de assistência social, outro fato relevante destaca-se no início de 2010. Trata-se da transição definitiva da responsabilidade pelo atendimento de crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas para a área de educação, liberando recursos para o fortalecimento de ações e serviços da proteção social básica. Para além da liberação de recursos, entende-se o fato como relevante para a delimitação do campo de atuação da assistência, historicamente marcado por imprecisões. O fato tem um significado fundamental para esta política, cuja delimitação do campo de atuação vem mobilizando esforços expressivos nos últimos anos, como ilustra a recente tipificação nacional de seus serviços, conforme analisado anteriormente.

---

9. A exemplo do que já ocorre nos repasses federais com base no Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – índice que mede a qualidade da gestão municipal do PBF. Quanto maior o índice, maior o repasse ao município para a gestão do programa.

## BOX 1

**Breve histórico sobre a responsabilidade da assistência social pelo atendimento em creches e pré-escolas**

O atendimento em creches e pré-escolas no Brasil foi, até a década de 1990, objeto de atenção das áreas da educação e da assistência social. Na Assistência, foi criado o Projeto Casulo, na década de 1970, pela Legião Brasileira de Assistência (LBA). Esta iniciativa propiciou significativa expansão da oferta deste tipo de atendimento. Com a extinção da LBA, em 1995, o programa de creches foi assumido pela Secretaria de Assistência Social (Seas).

Em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996 –, o atendimento de crianças de 0 a 6 em creches e pré-escolas tornou-se atribuição formal da área da educação, que teria um prazo de três anos para a integração de todas as creches e pré-escolas existentes ao sistema de ensino. No entanto, os recursos para o financiamento deste atendimento foram previstos apenas em 2007, com a promulgação da Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Nessa lei, ficou também estabelecido que os fundos seriam implantados progressivamente nos três primeiros anos de vigência (2007-2009), e que, no fim de 2009, o FUNDEB deveria estar financiando a totalidade das matrículas em instituições públicas e privadas – comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos –, desde que conveniadas com o poder público.

Desde 1996, diversas iniciativas foram sendo tomadas para operacionalizar e agilizar a transição, entre elas, a formação de uma comissão de transição e o levantamento dos dados da rede de atendimento. Diante das dificuldades naturais de qualquer processo desta magnitude, e especialmente da falta de recursos mencionada, a Seas assumiu, em 2000, o compromisso de cofinanciar o atendimento em creches e pré-escolas por um período mais longo de transição. Pela Portaria nº 2.854, de julho de 2000, autoriza-se “que sejam garantidas as formas vigentes de atendimento ao grupo etário de 0 a 6 anos, tais como creches e pré-escolas, até que os sistemas municipais de educação assumam gradual e integralmente o serviço, conforme preceituado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. Entretanto, o Plano Decenal Suas 10, que apresenta as metas e as estratégias do governo federal para a assistência no período 2006-2015, reafirma o compromisso de transição, estabelecendo que a partir de janeiro de 2010 não poderá mais haver creches e pré-escolas sob a responsabilidade da assistência social.

Na assistência, até 2004, esse atendimento compunha o leque de Serviços de Ação Continuada (SAC) e poderia ser feito diretamente por estados e municípios ou por entidades sem fins lucrativos. O cofinanciamento federal era operado por meio de transferências para os fundos municipais, mediante convênios assinados com as prefeituras que, por seu turno, encarregavam-se dos repasses às entidades prestadoras do atendimento. Com a nova Pnas e regulamentações posteriores – Portarias nºs 736/2004 e 442/2005 – os serviços de creches e pré-escolas passaram a ser cofinanciados por meio do Piso Básico de Transição (PBT), piso de natureza transitória destinado a dar continuidade ao custeio das ações da antiga rede SAC, conforme estabeleceu a NOB 2005/Suas. Por meio do PBT, garantiu-se o financiamento da Jornada Integral e da Jornada Parcial para crianças de 0 a 6 anos, e ainda, das Ações Socioeducativas de Apoio à Família de crianças nessa mesma faixa etária até se completar o processo de transição da rede de educação infantil do âmbito da assistência social para o âmbito da educação.

(Continua)

(Continuação)

Buscando estimular a transferência dos serviços de educação infantil da Assistência Social para as secretarias de educação, a Portaria nº 460/2007 resolveu que os municípios que transferissem o atendimento de crianças de zero a seis para suas respectivas secretarias de educação poderiam, mediante autorização do Conselho Municipal de Assistência Social, utilizar os recursos liberados do PBT para atender crianças da mesma faixa etária em ações socioeducativas de apoio à família, priorizando-se as crianças oriundas de famílias vulnerabilizadas pela pobreza ou em situação de risco pessoal e social; ou para atendimento de idosos em centros ou grupos de convivência.

Em janeiro de 2009, o FUNDEB já financiava as matrículas da educação infantil. Assim, o MDS anunciou, por meio da Portaria nº 288, de 2 de setembro de 2009, a extinção do PBT em janeiro de 2010. Esta mesma portaria dispôs sobre a realocação dos recursos originários do PBT para organização e oferta de serviços de proteção básica, a partir do momento de sua extinção.

É bastante significativo também que a transição de creches e pré-escolas para a educação tenha sido feita sem implicar perda de recursos para a assistência. Tais recursos foram remanejados para o cofinanciamento prioritário do PAIF, dos serviços de proteção básica para idosos e/ou crianças de até 6 anos e suas famílias – desde que não configurem atuação da área de ensino – e do serviço socioeducativo do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Adolescente), nesta ordem de prioridade. Consequentemente, com a alteração, a proteção básica deve ofertar exclusivamente serviços de assistência social, ficando assim vedada a destinação de recursos federais remanescentes do extinto Piso Básico de Transição para manutenção de creches e pré-escolas.

Desse modo, o início de 2010 marca o fim de uma longa trajetória da assistência social no atendimento de crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas. A modalidade de atendimento prevista para esta faixa etária, conforme estabelecida previsto pelas regulamentações da política de assistência social, passa a ser exclusivamente socioeducativa, priorizando-se as crianças de 0 a 3, oriundas de famílias vulnerabilizadas.

### **2.3 O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas**

Ainda no campo dos avanços institucionais da política nacional de assistência, há de se destacar a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas.<sup>10</sup> Como o próprio nome sugere, o documento busca maior articulação entre os benefícios monetários e os serviços socioassistenciais, tentando construir uma interação entre estas duas iniciativas que, embora tenham surgido de maneira relativamente independente, dirigem-se a um público coincidente.

10. Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009.

Nesse sentido, é interessante lembrar que, já há algum tempo, é objeto de discussão a supremacia das iniciativas federais no campo dos benefícios em relação aos serviços. Há várias questões que permeiam esta discussão. Longe de querer explorar todas neste capítulo, algumas breves considerações merecem ser feitas. A primeira delas é que, em parte, essa desproporção pode ser entendida como reflexo da repartição de competências prevista na Loas, que atribuiu à União a responsabilidade pela concessão e pela manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A segunda observação tem a ver com as origens do PBF, cujas transferências vêm adensar o campo dos benefícios – que já contava com o BPC. De forma resumida, pode-se afirmar que os programas de transferências condicionadas surgem e se desenvolvem com certa autonomia em relação ao campo da assistência social, não guardando referências com esta, que ficou reservada à discussão em torno de serviços, programas e projetos. Não é por outra razão que o debate a cerca das transferências condicionadas de renda se desenvolveu muito mais no âmbito da educação e de uma renda mínima cidadã do que como um componente próprio da política de assistência social. Com a criação do MDS, as duas dimensões – serviços e benefícios – foram abrigadas sob o mesmo órgão gestor, iniciando-se uma tentativa de aproximação entre os dois campos, reforçada posteriormente pelo texto da Pnas 2004. Desse modo, o protocolo de gestão integrada expressa tal tentativa, empreendida sob o princípio de potencializar a proteção social à população pobre e vulnerável, ainda que apresente alguns limites para alcançar tal pretensão, como se verá adiante.

Nesses termos, a base para a elaboração do protocolo de gestão integrada é a compreensão ampla das situações de pobreza e vulnerabilidade social expressa no texto da Pnas 2004, que por sua vez repercute em diferentes seguranças a serem afeiçoadas – de renda, de convívio familiar e comunitário e de acolhimento. Por conseguinte, a estratégia de operação articulada entre serviços e benefícios é anunciada como meio de garantir as seguranças previstas pela Pnas, uma vez que ambos atuam distintamente para o alcance da proteção: enquanto os benefícios monetários operam uma garantia no campo da segurança de renda, os serviços socioassistenciais destinam-se a propiciar outras seguranças – de acolhida, do convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia. Assim, a premissa para a articulação proposta no protocolo é a de que os riscos e as vulnerabilidades sociais que atingem as famílias muitas vezes extrapolam a dimensão da renda; logo, a atuação sobre tais situações requer a oferta simultânea de serviços e benefícios como forma de assegurar integralmente as proteções e as seguranças que se busca efetivar no campo da assistência (BRASIL, 2009b).

Considerando que os esforços para promover a segurança de renda devem estar associados àqueles voltados ao alcance de outras seguranças também previstas pela Pnas, o protocolo estabelece alguns procedimentos para garantir que o

público beneficiário do PBF, do BPC e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) seja prioritariamente atendido pelos serviços socioassistenciais, especialmente aquelas famílias que apresentarem sinais de maior vulnerabilidade. Na perspectiva do protocolo, tais sinais se manifestam, sobretudo, no descumprimento de condicionalidades no PBF, ou ainda na ausência de crianças e adolescentes beneficiários do BPC das escolas. Vale lembrar que as condicionalidades do PBF são geridas de forma a viabilizar o acesso a direitos sociais básicos por parte da população mais carente.<sup>11</sup> Sendo assim, o descumprimento de condicionalidades é tomado como indicativo de situações de violação de direitos que requerem atenção prioritária por parte da rede de serviços.

Logo, a gestão integrada entre serviços e benefícios assume que o acompanhamento de informações gerenciais dos programas que operam benefícios fornece as bases importantes para identificar as famílias mais vulneráveis em cada território e que, portanto, mais precisam do suporte oferecido pela rede de serviços assistenciais. Assim, o monitoramento das condicionalidades do PBF permite identificar famílias que encontram maiores dificuldades em acessar seus direitos sociais básicos, configurando-se como público prioritário dos serviços. Tal acompanhamento deve viabilizar não apenas o encaminhamento das famílias mais vulneráveis para a rede de serviços socioassistenciais, como também para as demais políticas públicas e/ou órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, quando for o caso. Nesses termos, o protocolo prevê, entre seus objetivos específicos, a utilização do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e do cadastro do BPC como bases de dados para a realização do diagnóstico de vulnerabilidade e risco nos territórios, instrumentos que orientam a organização da oferta de serviços no Suas.

Ressalte-se que a gestão integrada entre serviços e benefícios consiste em uma via de mão dupla. Se, por um lado, o acompanhamento das famílias beneficiárias deve favorecer o encaminhamento destas para os serviços, quando for o caso, por outro lado, este mesmo acompanhamento, realizado pelas equipes da proteção básica no território, deve identificar potenciais beneficiários do PBF e do BPC e tomar as providências para garantir o acesso ao benefício.

Diante disso, o protocolo impõe um desafio significativo para sua implementação, qual seja a criação de um sistema de referência e contrarreferência que permita efetivar a articulação pretendida. Somente por meio de mecanismos de encaminhamentos e retornos que interliguem os diferentes níveis do sistema a

---

11. Em termos operacionais, uma das possibilidades previstas no protocolo é a suspensão temporária dos efeitos do descumprimento das condicionalidades do PBF – advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento. Tal possibilidade vincula-se ao entendimento de que a melhor estratégia para a família conseguir superar os obstáculos que impedem ou dificultam o cumprimento das condicionalidades é a conjugação entre sua inclusão em atividades e serviços de acompanhamento familiar no âmbito do Suas e a manutenção da garantia de renda mensal. Sendo assim, ao incluir nos serviços de acompanhamento dos Cras ou do Creas uma família em situação de descumprimento, o gestor municipal pode suspender temporariamente os efeitos do não cumprimento.

integração poderá se concretizar. Uma dificuldade que se impõe, nesse sentido, é o fato de a operacionalização dos serviços ocorrer de forma descentralizada, enquanto a gestão dos benefícios ocorre de modo mais centralizado – ainda que a inclusão no cadastro não o seja. Nesses termos, é emblemática, por exemplo, a presença de pessoas no cadastro que preenchem os requisitos de acesso ao benefício do PBF, mas que ainda não foram contempladas.<sup>12</sup> Isto faz pensar que, embora a gestão integrada busque fortalecer o Suas como um sistema que organiza, no território nacional, os serviços e os benefícios da assistência social, há distintas autonomias na gestão dos dois instrumentos em discussão que precisam ser coordenadas para efetivação de uma gestão mais integrada.

Outra preocupação que emerge quanto à implementação do protocolo diz respeito à possibilidade de entendimentos diversos em sua operacionalização. Espera-se que, de fato, o acompanhamento das famílias beneficiárias de transferências de renda seja realizado como forma de identificar públicos prioritários para os serviços assistenciais e, assim, favorecer a diminuição dos riscos e das vulnerabilidades que afetam algumas famílias de modo mais intenso. A distorção possível neste caso consistiria em tornar a frequência aos programas e aos serviços socioassistenciais mais uma condicionalidade para o recebimento de benefícios da transferência de renda, como forma de legitimar seu pagamento. O texto do protocolo parece bastante claro neste sentido, ao enfatizar que, para algumas famílias, a vulnerabilidade consiste apenas em uma insuficiência de renda, a qual é contornada com o pagamento do benefício. Já para outras pessoas, não. Estas é que devem ser encaminhadas para os serviços socioassistenciais. Tal distinção deve estar bem posta, especialmente no entendimento daqueles profissionais que, na ponta, operacionalizam os serviços socioassistenciais à população.

## 2.4 A VII Conferência Nacional de Assistência Social

No período compreendido neste periódico, um fato se destaca pela sua contribuição para o fortalecimento da participação e do controle social na política de assistência: a realização da VII Conferência Nacional de Assistência Social, em Brasília, no período de 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009. Por si, a realização de uma conferência nacional já representa importante mecanismo de viabilização da participação social na política, dada a ampla mobilização que a precede, inclusive por meio da realização de conferências estaduais e municipais. Entretanto, em 2009, o evento destaca-se ainda mais por trazer o tema *Participação e Controle Social no Suas* para a pauta de debate entre gestores, usuários e profissionais da assistência. Assim, com o objetivo de avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Suas na perspectiva da participação e do controle social, a

---

12. Convém notar, no entanto, que esse número vem se reduzindo significativamente com as últimas ampliações do programa.

conferência trouxe uma contribuição ainda mais significativa para fortalecer essa dimensão da política de assistência social.

Da conferência, resultaram 57 deliberações.<sup>13</sup> Boa parte delas refletem a tentativa de enfrentar problemas diagnosticados para o efetivo exercício do controle social, tais como a baixa representação de usuários e de trabalhadores nos conselhos e a insuficiência de infraestrutura física, material e técnica para o exercício do controle social.

De acordo com a Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre os segmentos que compõem a representação da sociedade civil nos conselhos de assistência social, os usuários e os trabalhadores possuem representação relativamente menor em comparação à presença de representantes de entidades e organizações de assistência social. Entre os municípios com conselho instituído, 66,7% declararam ter representantes de trabalhadores da área, 67,6% possuem representantes de organizações de usuários e 78,8% declararam possuir representação de entidades e organismos atuantes na área. Diante disso, algumas deliberações da conferência refletem o anseio de ampliar o protagonismo dos usuários e dos trabalhadores do Suas no controle social da política de assistência, como a de criar instrumentos – físicos, financeiros, materiais etc. – que viabilizem a participação dos usuários na definição dos rumos da política, seja por meio de audiências públicas, seja de conselhos, fóruns e conferências de assistência social.

Também foi objeto de discussão na conferência o desafio de estruturação dos conselhos. A insuficiência de infraestrutura adequada e de capacitação técnica para o exercício de suas funções ainda restringe de forma significativa a atuação de boa parte dos conselhos municipais. Consoante com tal realidade, reafirmou-se a necessidade de estimular os órgãos gestores para o efetivo cumprimento da legislação e dos demais normativos que regulam a criação e o funcionamento dos conselhos de assistência social, em especial no que se refere a sua implantação, criação das câmaras de assessoria técnica, fornecimento de infraestrutura física, financeira e de recursos humanos, inclusive com apoio logístico e operacional. Outra deliberação propõe também promover a capacitação continuada para conselheiros de assistência social, secretários executivos dos conselhos, integrantes dos fóruns da assistência social, gestores, trabalhadores, entidades de assistência social e usuários, como forma de viabilizar o exercício do controle social. Por fim, visando à efetivação deste papel, os conferencistas deliberaram pela maior aproximação dos conselhos de assistência social com as controladorias, as ouvidorias, o Ministério Público (MP), o Poder Legislativo e os tribunais de contas.

---

13. As deliberações encontram-se disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/vii-conferencia-nacional/as-deliberacoes-da-vii-conferencia>>. Acesso em: set. 2010.

## 2.5 Novas perspectivas quanto à atuação do CNAS

Ainda do ponto de vista do fortalecimento da participação e do controle social na política de assistência, importa comentar o advento de um novo marco jurídico sobre a certificação das entidades de assistência social e a repercussão esperada quanto ao papel do CNAS. Isto porque a nova regulamentação retirou do CNAS a atribuição de conceder o Cebas e, por conseguinte, esvaziou seu poder de deliberação e decisão sobre as isenções fiscais concedidas a tais entidades, como mostrou a edição anterior deste periódico. Com isso, abre-se nova perspectiva para a atuação do CNAS, que então tem a possibilidade de se concentrar naquela que é sua função mais importante: o controle social.

A nova regulamentação tem início em 2009, com a aprovação da Lei nº 12.101, e se consolida posteriormente por meio da regulamentação trazida pelo Decreto nº 7.237/2010. Como discutido na edição anterior deste periódico, a Lei nº 12.101 trata da certificação das entidades de assistência social e regula os procedimentos para estas entidades se beneficiarem de isenções de contribuições sociais.<sup>14</sup> Com a nova lei, o CNAS deixa de se responsabilizar pela concessão/renovação do certificado, ficando tal responsabilidade a cargo do Ministério da Saúde (MS), do Ministério da Educação (MEC) e do MDS, conforme a área de atuação da entidade que pleiteia a certificação.<sup>15</sup> Em julho de 2010, o processo foi consolidado com a publicação do Decreto nº 7.237, que regulamenta aspectos do novo processo de certificação das entidades no âmbito das respectivas áreas – saúde, educação e assistência social.

Para compreender o significado desse movimento, é importante resgatar brevemente as implicações do período em que a concessão do Cebas era atribuição do CNAS. Uma primeira consequência manifestava-se na própria composição política do conselho, com desdobramentos significativos em sua forma de atuação.<sup>16</sup> Pelo fato de o CNAS deter o poder de concessão do Cebas e, assim, conceder isenções fiscais a certas entidades, aguçavam-se as disputas entre estas por um assento no colegiado, em especial aquelas entidades de maior porte e detentoras de maiores benefícios tributários. Isto se refletia na composição do CNAS, havendo uma sobre-representação destas entidades, assim como das organizações e das entidades das áreas de saúde e educação, estas inclusive superando a representação de entidades típicas de assistência social. Tal configuração produziu fortes impactos no formato da representação da sociedade civil nessa instância, influenciando a atuação do conselho como um todo, como argumenta Jaccoud (2010).

---

14. Atualmente, os benefícios trazidos pelo Cebas consistem na isenção: da parte patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), das contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e ainda do parcelamento de dívidas com o governo federal e Isenção de impostos sobre doações recebidas do exterior.

15. No MDS, ficou responsável pela concessão/renovação do Cebas o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Suas, que é vinculado à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

16. A discussão neste trabalho resumida pode ser encontrada em Jaccoud (2010).

Desse modo, enquanto o CNAS estava responsável pela certificação, ficava deslocado de forma “permanente e intensiva” de suas funções como instância máxima do controle social. O debate em torno dos rumos da política nacional de assistência social e da gestão do Suas ficava subjugado pelo volume de processos relacionados à concessão/renovação do Cebas, bem como pelas disputas que marcavam tais decisões. Contudo, com a aplicação das novas regras de certificação das entidades, vislumbrou-se uma atuação do CNAS mais vinculada aos objetivos primordiais de controle e participação social.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Antes de dimensionar o alcance das ações, dos programas e dos serviços no campo da política de assistência social, é importante destacar o progressivo comprometimento dos municípios com a implementação do Suas. Desde 2005, quando surge o sistema, houve grande adesão dos municípios, por meio do processo de habilitação a um dos níveis de gestão do Suas. Como pode ser visto na tabela 1, ao fim de 2005, 3.518 dos municípios já estavam habilitados na gestão básica ou plena,<sup>17</sup> 1.625 estavam habilitados na gestão inicial<sup>18</sup> e 417 não estavam habilitados. Desde então, não só o número de municípios não habilitados caiu significativamente – apenas 57 em 2009 –, como também se percebe maior disposição dos municípios em assumir responsabilidades crescentes na gestão do sistema, como sugere a progressiva diminuição do número de municípios habilitados na gestão inicial, concomitantemente ao crescimento daqueles habilitados nas gestões básica e plena do sistema.

TABELA 1  
Evolução do número de municípios habilitados ao Suas, por tipo de habilitação e ano – 2005-2009

Tipo de habilitação	2005	2006	2007	2008	2009
Não habilitados	417	231	124	98	57
Gestão inicial	1.625	1.286	1.262	1.170	940
Gestão básica	3.206	3.690	3.813	3.921	4.182
Gestão plena	312	356	364	374	385
<b>Total</b>	<b>5.560</b>	<b>5.563</b>	<b>5.563</b>	<b>5.563</b>	<b>5.564</b>

Fonte: Brasil (2010a, p. 121).

17. A gestão básica é o nível em que o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Já a gestão plena é o nível em que o município tem a gestão total das ações da assistência social.

18. A gestão inicial é a dos municípios que não se habilitaram à gestão plena ou à básica, mas recebem recursos federais conforme série histórica dos serviços prestados, por meio dos pisos de transição.

A adesão de quase todos os municípios ao Suas é de grande relevância para compreender o resultado obtido pelos principais serviços e programas que compõem a política de assistência social. A seguir, realiza-se o acompanhamento desses programas e serviços.

### 3.1 Proteção social básica e especial

Para alcançar a população em situação de risco, vulnerabilidade ou violação de direitos, a atuação da política de assistência social está organizada em dois níveis de proteção: básica e especial. As ações e os serviços a estes associados são entregues especialmente por meio dos equipamentos públicos conhecidos como Cras, de responsabilidade dos municípios, e Creas, que ficam sob a responsabilidade dos municípios ou dos estados – Creas regionais.

Desde 2003, o governo federal investe na ampliação do número dessas unidades, com o objetivo de garantir o acesso aos serviços socioassistenciais. O esforço de ampliação é principalmente dirigido aos Cras,<sup>19</sup> tendo em vista que se localizam nas áreas de maior vulnerabilidade social dos municípios e se configuram como “porta de entrada” das famílias e dos indivíduos no Suas. Em 2009, o número destas unidades apresentou crescimento de 13% em relação a 2008, atingindo 5.812 Cras. Deste total, o MDS cofinancia 3.916 unidades, distribuídas em 3.187 municípios.<sup>20</sup>

A atuação dos Cras junto à população vulnerável ocorre, sobretudo, por meio do PAIF,<sup>21</sup> o principal programa da assistência social. Por meio de visitas domiciliares, ações de orientação e informação, realização de grupos de convivência, atividades socioeducativas – de capacitação e inserção produtiva –, o PAIF acompanha famílias em situação de vulnerabilidade social, promovendo inclusive encaminhamento para inserção no CadÚnico e também para outras políticas. De acordo com dados do MDS, este conjunto de ações promovido pelo PAIF alcançou aproximadamente 2,8 milhões de famílias em 2009.<sup>22</sup>

Também integrando as ações da proteção social básica do Suas, encontram-se os serviços socioeducativos do Projovem Adolescente. Vale lembrar que o programa é resultado de uma reformulação do extinto Projeto Agente Jovem, constituindo-se em uma das quatro modalidades do Projovem.<sup>23</sup> Coordenado

---

19. O Cras é responsável pela organização e pela disponibilização dos serviços da proteção social básica nos territórios. Além de ofertar serviços diretamente, os centros são também responsáveis pela gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a articulação das unidades a estes referenciadas.

20. Conforme dados do Censo Suas 2009, apresentados em Brasil (2010a, p. 121).

21. O Programa de Atenção Integral à Família passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, mas preservou a sigla PAIF. Esta mudança de nomenclatura visou enfatizar o conceito de ação continuada, estabelecida em 2004, bem como corresponde ao previsto no Art. 23 da Loas.

22. Dado apontado em Brasil (2010a).

23. Para mais informações sobre a transformação do Agente Jovem em Projovem Adolescente, consultar a edição nº 15 deste periódico.

pelo MDS, o programa busca complementar a proteção social básica à família no âmbito do Suas, ofertando serviços socioeducativos a jovens de 15 a 17 anos oriundos de famílias beneficiárias do PBF e jovens vinculados ou egressos de programas e serviços da proteção social especial, como o Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e o Peti.

Por meio dos serviços socioeducativos ofertados, o programa visa criar mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária, bem como criar condições para inserção e permanência do jovem no sistema educacional. Organizados em grupos denominados “coletivos”, os jovens participam de encontros e oficinas que trabalham temas relacionados à convivência social, ao mundo do trabalho e à participação cidadã, bem como desenvolvem atividades esportivas, lúdicas e culturais. Cada coletivo reúne de 15 a 30 integrantes, o qual é acompanhado por um orientador social e supervisionado por um técnico do Cras. Como o Projovem busca complementar a proteção social básica à família, este técnico também deve acompanhar as famílias dos jovens no PAIF. Portanto, os serviços socioeducativos do Projovem são ofertados no Cras ou estão a este referenciados.

Tendo experimentado uma transformação importante entre 2008 e 2009, quando houve a transição do Agente Jovem para o Projovem Adolescente, é interessante analisar a repercussão em termos de alcance deste. Em 2009, o MDS anunciou a expansão dos recursos federais para o Projovem Adolescente. A expansão anunciada visava à implantação de 8.117 novos coletivos, o que geraria capacidade para atendimento de algo em torno de 202.925 novos jovens nos serviços socioeducativos. Entretanto, houve baixa adesão dos municípios na etapa de aceite da expansão do cofinanciamento federal para o programa. De acordo com informações do ministério, pouco mais de 50% dos recursos disponibilizados foram aceitos. Entre as razões apontadas pelo MDS, destacam-se, sobretudo os persistentes problemas técnicos do aplicativo do Termo de Adesão e Compromisso do Projovem Adolescente, disponibilizado no SuasWeb, para preenchimento pelos gestores no Distrito Federal e nos municípios. Tais problemas no sistema disponível na internet dificultaram significativamente o processo de adesão dos municípios na etapa de expansão dos recursos federais para o financiamento do Projovem. Ainda que estes problemas possam ter dificultado o aceite da expansão do cofinanciamento por parte de muitos municípios, devem-se considerar também outras razões que possam ter influenciado tal desempenho. Sendo assim, aventar-se por exemplo, a possibilidade de limitações na capacidade administrativa e financeira de alguns municípios terem desestimulado a assunção de mais compromissos na execução do Projovem. Contudo, em que pese a baixa adesão, em 2009 registrou-se o funcionamento de 16.272 coletivos, superando, portanto, os 14.800 coletivos registrados no ano anterior.<sup>24</sup>

---

24. *Matriz de Informações Sociais e Relatório de Gestão da SNAS/MDS.*

Além da oferta de serviços, a proteção social básica também abrange o pagamento do BPC. Em dezembro de 2009, havia 3.166.845 de beneficiários, sendo 1.541.220 idosos e 1.625.625 pessoas com deficiência (PcD). Em relação ao ano anterior, nota-se incremento de 7,9% na quantidade de beneficiários, igualmente distribuído entre idosos (+ 8%) e PcD (+ 7,6%). Já a Renda Mensal Vitalícia (RMV) atendeu a 322.397 pessoas no mesmo período, sendo 237.307 por invalidez e 85.090 por idade.

Além do pagamento do BPC, o MDS também desenvolve no campo da proteção social básica o programa BPC na Escola. Instituído em 2007, a iniciativa consiste no acompanhamento e no monitoramento do acesso e da permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC. É um programa voltado prioritariamente para os beneficiários de 0 a 18 anos e que busca garantir-lhes o acesso e a permanência na escola por meio de ações articuladas das políticas de assistência social, educação, saúde e direitos humanos.

O programa teve adesão de todos os estados – incluindo todas as capitais –, do Distrito Federal e de 2.623 municípios, o que representa cobertura de 238 mil beneficiários, ou seja, 68% das crianças e dos adolescentes beneficiários do BPC na faixa etária de 0 a 18 anos.<sup>25</sup> Desse conjunto, identificou-se que 72% estão fora da escola. Após a etapa de adesão, o programa iniciou a formação e a capacitação das equipes técnicas municipais responsáveis pela aplicação do questionário de identificação das barreiras ao acesso e à permanência na escola. Tanto a capacitação das equipes quanto a aplicação dos questionários contou com cofinanciamento do MDS.

Por meio de questionário elaborado pelo MDS, os 2,6 mil municípios coletaram informações em visitas domiciliares para identificar as razões que impedem o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência. Foram entrevistadas mais de 190 mil famílias de beneficiários do BPC em 2009 e os dados do levantamento foram apresentados no Encontro de Gestores do Programa BPC na Escola, realizado em junho de 2010. Cerca de 56% dos entrevistados mencionaram a falta de acessibilidade no trajeto de casa até a instituição escolar. Mais de 71% das famílias de beneficiários que nunca frequentaram as salas de aula acreditam que o beneficiário não deve frequentar a escola.<sup>26</sup> Nestes casos, nota-se a influência do preconceito contra pessoas com deficiência como

25. Informações apresentadas no Encontro de Gestores do Programa BPC na Escola: Avaliação de Resultados e Proposta de Ações Intersetoriais, realizado em Brasília em junho de 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/encontro-de-gestores-do-programa-bpc-na-escola-avaliacao-de-resultados-e-proposta-de-acoes-intersetoriais/sobre-o-evento/apresentacoes>>. Acesso em: nov. 2010.

26. Conforme informações divulgadas pelo MDS, no *Boletim Semanal* nº 257, de 27 de junho a 2 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/julho/experiencias-mostram-como-bpc-na-escola-contribui-para-educacao-inclusiva>>. Acesso em: jul. 2010.

uma significativa barreira de acesso, pois, entre estas famílias que acreditam que as crianças e os adolescentes beneficiárias não devem frequentar a escola, 53% acham que estes não têm condições de aprender.

No Encontro de Gestores do Programa BPC na Escola, também foram discutidas as próximas etapas do programa. Uma vez já realizado o diagnóstico das principais barreiras ao acesso e à permanência na escola, está previsto o desenvolvimento de ações, por meio da articulação intersetorial, para a superação dessas barreiras. Está prevista ainda nova etapa de adesão municipal ao programa.

Diferentemente da proteção social básica, cuja função é preventiva, na proteção social especial, as ações e os programas destinam-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos estão ameaçados ou foram violados. As situações de ameaça ou violações de direitos ocorrem principalmente por: violência física ou psicológica; abuso ou exploração sexual; rompimento ou fragilização de vínculos familiares e/ou comunitários; abandono; e ainda afastamento da família devido à aplicação de medidas penais. Por sua natureza mais complexa, as ações da PSE devem ser desenvolvidas em estreita interlocução e parceria com os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente os conselhos tutelares, os Juizados da Infância e da Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, bem como as delegacias especializadas na defesa dos direitos da mulher, do idoso, da pessoa com deficiência, da criança e do adolescente.

Para compreender a atuação do governo federal na proteção social especializada, convém ressaltar que as iniciativas estão organizadas em dois subníveis de complexidade: média e alta. A divisão de competências entre estes se estabelece a partir das implicações da ameaça ou violação de direitos para o convívio familiar. Cabe à proteção de alta complexidade fornecer o serviço de acolhimento quando a situação de risco pessoal ou social envolve o afastamento do convívio familiar. Já os serviços de média complexidade garantem atendimento especializado a famílias e indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidade, com direitos violados, mas ainda sem rompimento dos vínculos familiares; portanto, não há necessidade de abrigamento.

Os maiores esforços do governo federal, no que tange à proteção social especializada, têm se concentrado na expansão dos Creas. Além de ofertar diretamente grande parte dos serviços da média complexidade, o Creas é responsável por coordenar e fortalecer a articulação dos serviços especializados com a rede de assistência social e ainda com as demais políticas públicas e órgãos do sistema de garantia de direitos. Dos serviços que compõem a média complexidade, dois deles são exclusivos dos Creas: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a

Famílias e Indivíduos – Paefi<sup>27</sup> e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto (Liberdade Assistida ou Prestação de Serviços à Comunidade). Já os serviços de abordagem social e proteção especial a pessoas com deficiência, idosos e suas famílias podem ser ofertados nos Creas ou em unidades específicas referenciadas a estes.

Dada a importância dos Creas para a operacionalização da proteção especializada, o MDS investe na ampliação da quantidade desse equipamento público estatal. Em 2009, de acordo com informações do Censo Suas (BRASIL 2009, p. 121) houve aumento de 25% na quantidade de Creas em relação a 2008, registrando-se 1.173 unidades municipais e 54 regionais, sendo que 1.014 Creas municipais e 43 regionais contavam com cofinanciamento federal.

Do leque de serviços desenvolvidos pelos Creas, destaca-se o Paefi, por meio do qual equipes multidisciplinares acompanham e orientam indivíduos e famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade ou violação de direitos por ocorrência de violência física, psicológica, abuso e/ou exploração sexual, trabalho infantil, abandono, afastamento do convívio familiar por cumprimento de medida socioeducativa ou de proteção, entre outros.

Vale mencionar que o atendimento às vítimas de abuso e exploração sexual recebe atenção ainda maior nos Creas por meio de um serviço específico: o Serviço de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias. Este serviço disponibiliza um conjunto de procedimentos especializados para atendimento e proteção imediata às crianças e aos adolescentes vítimas de abuso ou exploração sexual, bem como a seus familiares, proporcionando-lhes condições para superação da situação de violação de direitos e reparação da violência vivida. O serviço é cofinanciado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) por meio do Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

Ainda no âmbito da proteção social especial, convém destacar uma iniciativa de grande importância: o Peti. A estratégia estrutura-se em três eixos: a transferência de renda a famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho, o serviço socioeducativo para crianças e adolescentes – Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – e o acompanhamento familiar.

Desde dezembro de 2005, quando houve a integração do Peti ao PBF, a transferência de renda para famílias em situação de trabalho infantil opera-se preferencialmente por meio do PBF. A articulação entre os dois programas fundamenta-se

---

27. Com a implantação do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a famílias e indivíduos – Paefi, os gestores devem realizar monitoramento e acompanhamento das ações, de forma a preservar os objetivos de atingir o impacto social esperado, determinado por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

na compreensão de que a pobreza e o trabalho infantil são fenômenos amplamente relacionados. Contudo, quando a família não atende aos critérios de elegibilidade do PBF, ainda assim lhe é garantida uma transferência de renda por meio do Peti.<sup>28</sup> O objetivo, neste caso, é o enfrentamento do fenômeno trabalho infanto-juvenil, o que permite a universalização do atendimento a todas as famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho. De acordo com informações do MDS, foram atendidas em 2009 cerca de 62.290 famílias com renda acima do teto previsto pelo PBF (BRASIL, 2010a).

Paralelamente à transferência de renda às famílias, as crianças e os adolescentes resgatados da situação de trabalho precoce devem ser inseridos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.<sup>29</sup> As ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos ocorrem no contraturno escolar, de modo a não conflitar com a frequência à escola. Em 2009, esses serviços beneficiaram 822.648 crianças e adolescentes.<sup>30</sup> A exigência de participação foi reforçada a partir do segundo semestre de 2010, quando se instituiu a frequência mínima de 85% no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do PBF que estejam também no Peti. Desse modo, para as famílias destas crianças e adolescentes, a frequência mínima aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos soma-se às demais condicionalidades do PBF – frequência escolar, vacinação infantil e realização do pré-natal.

O Peti tem sido um programa importante no enfrentamento do trabalho infantil. Contudo, ainda é bastante expressivo o contingente de crianças e adolescentes nesta situação: aproximadamente 4 milhões, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009. Enquanto isso, dados do MDS Brasil (2010a) mostram que cerca de 827 mil vítimas foram resgatadas e afastadas do trabalho infantil em 2009. A disparidade entre este número e o expressivo contingente identificado pela PNAD aponta a necessidade de aperfeiçoamento das estratégias de identificação do problema, sobretudo porque não há limitação orçamentária para inclusão de novos beneficiários no Peti.

Outra estratégia que vem se estruturando na proteção especial de média complexidade e que merece um breve comentário são as iniciativas dirigidas à

---

28. Famílias com presença de trabalho infantil cuja renda mensal por pessoa é superior a R\$ 140,00 – teto máximo para inclusão no PBF – recebem benefício no valor de R\$ 40,00, se forem residentes das áreas urbanas de capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes. Para famílias residentes em outros municípios ou em áreas rurais, o valor da transferência é de R\$ 25,00 (BRASIL, 2010a).

29. Cabe lembrar que, embora o Peti seja considerado uma ação de média complexidade da PSE, as atividades socioeducativas e de convivência realizadas naquele programa são desenvolvidas no âmbito dos Cras. Mas o acompanhamento e o suporte às famílias são realizados nos Creas, conforme as diretrizes estabelecidas pela CIE e já discutidas em edições anteriores deste periódico.

30. *Matriz de Informações Sociais* do MDS.

população de rua. De acordo com a tipificação nacional, há dois serviços específicos para este público: o serviço especializado para pessoas em situação de rua e o serviço de abordagem social. A tipificação prevê inclusive um equipamento público estatal específico para o desenvolvimento do serviço especializado para pessoas em situação de rua: o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Creas POP). Este equipamento deve funcionar em articulação com os serviços de acolhimento e ofertar espaços destinados a atividades coletivas, higiene pessoal, alimentação e guarda de pertences pessoais, além de atendimento psicossocial. Com a instituição do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas,<sup>31</sup> a necessidade de atenção à população de rua ganhou destaque maior, tendo em vista a referência direta feita por aquele plano a este público. Em consonância com a estratégia, o governo federal anunciou a expansão do cofinanciamento para ampliação da Rede Suas, particularmente dos equipamentos: Cras, Creas e Creas POP.<sup>32</sup> Com a medida, o MDS apoiará a oferta de serviço socioassistencial no Creas POP em municípios com mais de 250 mil habitantes.<sup>33</sup>

Em que pesem as iniciativas da política assistencial dirigidas à população de rua, a ausência de avaliações dos serviços e de informações sobre o atendimento realizado não permite conclusões sobre o alcance e as repercussões de tais esforços. Entretanto, um fato chama atenção para a necessidade de fortalecimento da política em direção a este público, não obstante os compromissos formais já instituídos.<sup>34</sup> De janeiro a outubro de 2010, 31 moradores de rua foram assassinados no estado de Alagoas, a grande maioria em Maceió. O problema da violência contra moradores de rua no estado não é novo e tem se agravado com a impunidade. Evidência nessa direção é a existência, desde 2007, de 4 mil inquéritos policiais relacionados a este tipo de crime pendentes em Alagoas. A gravidade deste fato coloca em evidência a situação de abandono dessas pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e lá desenvolvem suas estratégias de sobrevivência, ao mesmo tempo que colocam para as políticas públicas o desafio de intensificação dos esforços em direção a esse público.

Em tempo, cabe neste ponto breve comentário sobre os serviços de alta complexidade do Suas. As ações neste nível de atenção são implementadas, em sua grande maioria, por entidades conveniadas que realizam o acolhimento de idosos, crianças e adolescentes e pessoas com deficiência. De acordo com a tipificação

---

31. Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010.

32. Conforme Resolução CIT nº 7, de 7 de junho de 2010.

33. Boletim semanal MDS nº 257, referente ao período de 27 de junho a 2 de julho de 2010.

34. Em dezembro de 2009, por meio do Decreto nº 7.053, o governo federal criou a Política Nacional para a População em Situação de Rua, bem como instituiu seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. O mesmo decreto prevê a criação de um Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, ainda não instituído.

nacional, os serviços dedicados a tais situações são: acolhimento institucional – realizado em abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem ou residência inclusiva; acolhimento em república; e acolhimento em família acolhedora. Realizados em grande parte por entidades beneficentes, tais serviços, que devem estar referenciados aos Creas, contam também com cofinanciamento federal, o qual se realiza mediante pisos específicos para o repasse aos municípios.

Em que pese à presença de financiamento público desses serviços e a responsabilidade dos Creas em referenciá-los em seu território de abrangência, há dificuldade em acompanhar o atendimento da proteção social de alta complexidade. A ausência de dados e avaliações não permite dimensionar e avaliar os resultados da cobertura efetivada nesse nível de proteção que justamente configura a atenção de alta complexidade no Suas. Espera-se que a implantação do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS)<sup>35</sup> resolva ou amenize tal problema, possibilitando maior instrumentalização da política pública para atuação junto àqueles que, por situações diversas, necessitam de acolhimento.

Por fim, é válido destacar que não obstante a relevância de todas as transformações e avanços observados na política de assistência – novos programas, novos serviços e novas regulamentações –, sua consolidação depende de vários fatores. Há problemas graves desafiando o sucesso desta trajetória. Por exemplo, o fato de grande parte dos serviços dos Cras e dos Creas serem exercidos por trabalhadores com vínculos precários – contratos temporários, entre outros – tem implicando alta rotatividade, baixo impacto dos esforços de qualificação e mesmo de adensamento das experiências. O financiamento é outro gargalo, que será discutido com mais detalhes na seção 4. Não se podem esquecer também algumas críticas ao novo formato de alguns programas, como é o caso da ausência de bolsa do Projovem Adolescente.

### 3.2 Programa Bolsa Família

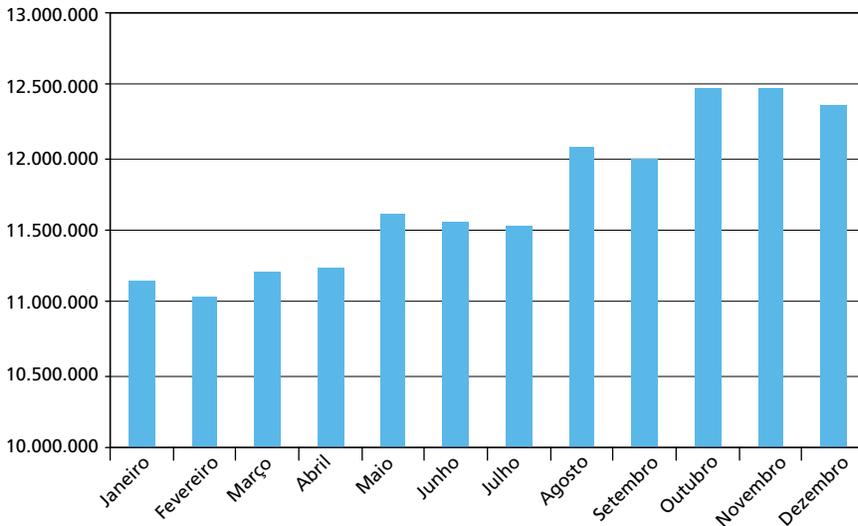
Tendo completado cinco anos em 2009, o PBF registrou avanços importantes nesse ano, tanto no que se refere à cobertura da população em situações de pobreza e indigência, quanto à continuidade do aperfeiçoamento de sua operacionalização. A análise de tais avanços constitui o objeto da presente subseção.

---

35. Embora já previsto no texto da Loas, o CNEAS ainda não foi implementado. Contudo, este é citado na nova regulamentação que rege a relação das entidades com o poder público – Decreto nº 7.237/2010 e Lei nº 12.101/2009 –, que prevê a inclusão das entidades e das organizações de assistência no cadastro como requisito para a obtenção do Cebas. A realização do Censo Rede Privada 2010, coordenado pelo MDS, marca o início dos esforços para elaboração do cadastro. A primeira etapa, com encerramento previsto para 31 de dezembro de 2010, objetiva cadastrar as entidades de assistência social que tenham celebrado convênio com os municípios e o Distrito Federal, além das entidades que foram certificadas pelo MDS esse ano. Para mais detalhes sobre o Censo Rede Privada 2010, ver: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/novembro/entidades-privadas-de-assistencia-social-serao-recenseadas-1/?searchterm=censo+entidades>>. Acesso em: nov. 2010.

No que tange à cobertura importa destacar a expressiva ampliação que elevou a cobertura do PBF ao patamar de 12,4 milhões de famílias atendidas em fins de 2009. A expansão ocorreu em três momentos distintos: até maio de 2009, foram incluídas 300 mil novas famílias; de maio a agosto, mais 500 mil; e, até outubro, outras 500 mil, totalizando 1,3 milhão de novas famílias beneficiárias em todo o território nacional. O valor médio do benefício por família, em dezembro de 2009, era de R\$ 94,92.

GRÁFICO 1

**Evolução mensal do número de famílias beneficiárias do PBF – 2009**

Fonte: Brasil (2009c, p. 69).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)/Ipea.

Análise comparativa dos dados do CadÚnico<sup>36</sup> com os da PNAD, realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC/MDS), confirma maior concentração de beneficiários na região Nordeste (52,42%). As demais regiões apresentam as seguintes participações na distribuição regional dos beneficiários: Sudeste (24,78%), Norte (9,59%), Sul (8,14%) e Centro-Oeste (5,08%).

36. Sistema composto por informações fornecidas pelas prefeituras, relativas às famílias elegíveis ao benefício, nem todas elas já contempladas.

TABELA 2

**Total de famílias beneficiadas, indicadores da distribuição da renda das famílias beneficiadas e valor da renda após o benefício – setembro de 2009**

Região	Total de famílias (mil)	Renda familiar mensal <i>per capita</i> (R\$)				Média após o benefício	Crescimento da renda (%)
		Média	1º quarto	Mediana	3º quarto		
<b>Brasil</b>	<b>12.385</b>	<b>48,69</b>	<b>25,00</b>	<b>42,50</b>	<b>66,67</b>	<b>72,42</b>	<b>48,74</b>
Norte	<b>1.285</b>	41,65	22,83	37,40	52,00	66,21	58,96
Nordeste	<b>6.212</b>	40,07	20,00	33,33	50,00	65,29	62,93
Sudeste	<b>3.138</b>	60,47	33,33	58,33	87,50	82,27	36,05
Sul	<b>1.114</b>	64,01	40,00	60,00	90,00	85,07	32,91
Centro-Oeste	<b>636</b>	62,57	40,00	60,00	86,67	84,22	34,60

Fonte: Brasil (2010a, p. 26).

A análise mencionada aponta ainda os expressivos resultados do PBF, no que se refere ao crescimento da renda média das famílias, por região. Esta variação foi calculada a partir da renda média antes e após o recebimento do benefício, e torna evidente a distância entre os rendimentos das famílias beneficiárias do Norte e do Nordeste em comparação com as do Centro-Sul. A renda mediana das famílias beneficiárias das regiões Norte e Nordeste – antes do benefício – corresponde à renda do primeiro quartil das famílias segundo a distribuição de renda nas regiões do Centro-Sul. Os dados mostram também a variação na renda média das famílias: no Norte e no Nordeste esta renda é da ordem de R\$ 40,00; no Centro-Sul, ela varia de R\$ 60,00 a R\$ 64,00.

Como pode ser observado, o impacto do PBF é bastante diferenciado no território nacional, devido à desigualdade regional que caracteriza o Brasil. Após o recebimento do benefício, a renda média *per capita* das famílias das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste ultrapassa a linha de extrema pobreza, o que não ocorre com as famílias pobres da região Nordeste e Norte, em virtude dos demais rendimentos familiares – especialmente os do trabalho – serem bem mais baixos. Embora as famílias destas duas regiões não superem, em média, a condição de extrema pobreza, são justamente elas que têm maior crescimento em sua renda (média) com o recebimento do PBF. Em termos de Brasil, a renda média passa de R\$ 48,69, antes do recebimento do benefício, para R\$ 72,42, após o recebimento (crescimento de 48,74%). Como era de se esperar, dada a desigualdade no impacto, este crescimento é menor no Sul (32,91%), no Centro-Oeste (34,60%) e no Sudeste (36,05%) e quase o dobro no Nordeste (62,93%) e no Norte (58,96%).

Também ao longo de 2009, foram empreendidos esforços direcionados à identificação de novas famílias potencialmente beneficiárias, o que permitiu a expansão do próprio Cadastro Único e da cobertura do programa. Em primeiro

lugar, destaca-se a adoção de novas metodologias de estimação da pobreza, como o coeficiente de vulnerabilidade de renda, que considera a instabilidade dos ganhos das famílias,<sup>37</sup> e a redefinição das estimativas da população-alvo nos municípios com base na metodologia dos Mapas da Pobreza.<sup>38</sup> A introdução do coeficiente de vulnerabilidade de renda, em particular, significou a revisão dos dados das famílias beneficiárias a cada dois anos como estabelecido pelo Decreto nº 6.392/2008. A iniciativa estabelece que a inclusão da família no PBF permanece por dois anos, no mínimo, uma vez que a renda das famílias pobres é muito volátil, sendo, por isso, inadequado seu desligamento toda vez que ela supera, em pequena margem, o limite de renda que a torna elegível. Trata-se de uma iniciativa apoiada em uma compreensão mais ampla da pobreza que, ao invés de considerá-la como fenômeno estático, leva em conta a volatilidade da renda dos mais pobres.

Ademais, intensificou-se a inclusão no cadastro de famílias elegíveis, inseridas em segmentos populacionais específicos, tais como: integrantes das comunidades quilombolas e indígenas, trabalhadores libertos de situações análogas à de escravidão e, por fim, a população em situação de rua. Contribuíram para estes esforços as parcerias estabelecidas pelo MDS com: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Fundação Cultural Palmares, a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e diversas prefeituras. Tais parcerias permitiram melhor cruzamento de dados e mais precisa identificação de beneficiários, sobretudo nas populações indígenas e quilombolas. A partir disto, o número de famílias quilombolas beneficiárias cresceu 26,5% (de 20.020 para 25.209) e o de famílias indígenas 7,7% (de 59.532 para 64.106).

Os primeiros esforços de cadastramento de trabalhadores egressos de situações análogas à escravidão e da população de rua não produziram, ainda, os resultados esperados. Não obstante, as iniciativas já tomadas permitiram a elevação do número de famílias potencialmente beneficiárias, de 11,1 milhões para 12,9 milhões, em 2009. Tendo em vista que 12,4 milhões já estão recebendo o benefício, restam cerca de 500 mil famílias ainda a serem incorporadas, para que toda a população elegível até o momento e que figura no CadÚnico seja contemplada.

Também foram relevantes, em 2009, medidas de melhoria da gestão intersetorial do programa, tal como a institucionalização do *Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do Programa Bolsa Família*,<sup>39</sup> que

37. Sobre a volatilidade da renda das famílias mais vulneráveis e seu impacto sobre a elegibilidade para o PBF, ver Soares *et al.* (2009).

38. Metodologia desenvolvida pelo IBGE que permite localizar, em nível de municípios, a incidência de pobreza, a distância média dos pobres em relação à linha de pobreza (hiato) e a desigualdade entre os pobres (severidade ou profundidade da pobreza), entre outros indicadores.

39. Portaria Interministerial nº 2, de 16 de setembro de 2009. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/programabolsa-familia/menu\\_superior/legislacao\\_e\\_instrucoes/portarias-1](http://www.mds.gov.br/programabolsa-familia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1)>. Acesso em: setembro de 2010.

reúne representantes do MDS, do MEC e do MS. De caráter consultivo, o fórum deve constituir-se em espaço de debate, integração e construção de consensos no que diz respeito ao acompanhamento das condicionalidades do PBF.

Por fim, cabe registrar que vieram à luz, em fins de 2009, os resultados da segunda rodada de *Avaliação de Impacto do Bolsa Família*,<sup>40</sup> pesquisa que buscou avaliar também a percepção que dele possuem as famílias – beneficiárias e não beneficiárias com perfil socioeconômico semelhante. Para isto, foram entrevistadas mais de 11 mil famílias nos meses de setembro a dezembro de 2009. Entre os pontos positivos ressaltados na avaliação, incluem-se melhorias na saúde e no perfil educacional das famílias beneficiárias, quando comparados aos das famílias não beneficiárias, e uma percepção positiva do programa por parte de ambos os grupos.

Os achados no que se refere à saúde e à educação são os seguintes:

1. “As crianças e os adolescentes (6 a 17 anos) do Bolsa Família têm uma taxa de matrícula 4,4 pontos percentuais maior que os não beneficiários de igual perfil socioeconômico. Este efeito é maior na região Nordeste”.
2. “As crianças e os adolescentes do PBF têm taxa de progressão escolar 6,0 pontos percentuais maior do que os não beneficiários de igual perfil socioeconômico”.
3. “O programa aumenta a busca por serviços de saúde. As mulheres grávidas beneficiárias tiveram em média 1,5 mais consulta pré-natal que as grávidas não beneficiárias de mesmo perfil socioeconômico”.
4. “O programa explica o aumento do peso das crianças beneficiárias ocorrido entre 2005 e 2009”.
5. “As crianças do PBF de até 6 meses também receberam as sete vacinas prescritas em proporção maior (15 pontos percentuais) que as não beneficiárias de mesmo perfil socioeconômico” (BRASIL, 2010b).

As conclusões relacionadas à percepção do programa são:

6. “Os beneficiários demonstram bom conhecimento de aspectos operacionais do Programa. Mais de 80% identificam a linha de extrema pobreza do Programa e mais de 90% identificam as principais condicionalidades de educação e saúde”.
7. “Os beneficiários declaram majoritariamente (81%) não enfrentar problemas para cumprir as condicionalidades”.

---

40. A pesquisa foi realizada por consórcio formado pelo International Food Policy Research Institute (IFPRI) e pelo instituto Datamétrica, contratado pelo MDS por processo de licitação internacional. Foram investigados 11,4 mil domicílios em 269 municípios brasileiros, levantados entre setembro e novembro de 2009. A primeira rodada de avaliação havia sido feita em 2005, pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG).

8. “Os entrevistados (beneficiários e não beneficiários) preferem a expansão do Programa ao aumento do valor dos benefícios, se só houvesse recursos para uma dessas medidas” (BRASIL, 2010b).

Diante do destaque conferido aos efeitos das condicionalidades na avaliação de impacto do programa, os achados merecem alguns breves comentários. Em primeiro lugar, é preciso avaliar com mais cuidado em que medida os impactos sobre as condições de educação e saúde podem mesmo ser interpretados como reflexo da presença – e da boa gestão – das condicionalidades no PBF, uma vez que parte destes impactos pode refletir o efeito da própria transferência monetária operada pelo programa e que, portanto, ocorreria ainda que na ausência de condicionalidades no programa.

Contudo, considerando que, de fato, os efeitos possam ser atribuídos integralmente à presença e à gestão das condicionalidades, a leitura dos resultados da avaliação de impacto do PBF pode sugerir, à primeira vista, um fraco impacto destas, à exceção da cobertura vacinal. Entretanto, o impacto parece mais acentuado quando se considera a característica de universalidade dessas políticas (saúde e educação). Por se tratar de políticas cujo acesso é universal, as diferenças encontradas entre beneficiários e não beneficiários de igual perfil socioeconômico tornam-se bem mais significativas, sugerindo importantes efeitos do programa.

Ainda assim, cabe resgatar algumas dificuldades que pautam o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias. Com efeito, muitas famílias têm dificuldades em acessar direitos sociais básicos, seja por aspectos financeiros, culturais, seja por problemas na oferta dos serviços sociais. Portanto, justamente aquelas famílias mais vulnerabilizadas são as que encontram maiores dificuldades em cumprir as condicionalidades, entendimento que já há algum tempo tem levado a novas interpretações sobre a gestão destas no âmbito do programa.

Por fim, cabe lembrar que a presença das condicionalidades e a forma como se dá seu monitoramento refletem muito os objetivos que prevalecem nos programas de transferência de renda. Frequentemente elas refletem a priorização do objetivo de rompimento do círculo intergeracional da pobreza, por meio da geração de capital humano, em relação a outros objetivos, como o alívio imediato frente à situação de pobreza.<sup>41</sup> Esta questão será retomada na seção 4.

---

41. Para mais detalhes sobre o papel das condicionalidades e os distintos objetos dos programas de transferência condicionada de renda, ver discussão feita por Soares e Britto (2007) e Soares (2010).

### 3.3 Quadro geral e execução orçamentária dos programas

Ao analisar a execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS,<sup>42</sup> constata-se de imediato que grande parcela do orçamento é destinada ao pagamento de benefícios monetários a distintos segmentos da população em situação de pobreza – PBF, BPC e RMV. Como mostra a tabela 3, em 2009, essa obrigação absorveu 93% dos recursos totais do ministério. A expressividade da participação dos benefícios na execução total do MDS é muitas vezes interpretada como uma priorização às iniciativas no campo da garantia de renda em detrimento dos serviços socioassistenciais. Contudo, é preciso considerar a divisão de responsabilidade que organiza as relações federativas no campo da assistência social, em que o governo federal assume quase exclusivamente os custos das iniciativas no campo da garantia de renda enquanto a manutenção dos serviços é compartilhada pelas três esferas de governo. Vale lembrar que a própria Loas atribuiu exclusivamente ao governo federal a responsabilidade pela concessão e pela manutenção do BPC, como mencionado anteriormente. O PBF também é custeado integralmente pela esfera federal, não obstante alguns governos subnacionais adotarem programas próprios de transferência de renda que muitas vezes complementam o valor da transferência federal. Já o custeio dos serviços socioassistenciais deve ser compartilhado entre todos os entes federados, como regem as regulamentações do Suas.

Por sua vez, o elevado peso do gasto com pagamento de benefícios explica, em grande medida, o bom nível de execução do MDS: 97%. O fato de a maior parte de suas despesas ser de natureza obrigatória – ao menos no que diz respeito ao pagamento do BPC – ajuda a manter o bom nível do índice de execução do órgão *vis-à-vis* outros ministérios.

Outra observação importante, a partir da análise da tabela 3, diz respeito à concentração da maioria dos recursos no Fundo Nacional de Assistência Social: 60% dos gastos foram executados por meio desta unidade orçamentária. À exceção do PBF, do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento e das ações de segurança alimentar, os gastos referentes a todos os demais programas são executados via FNAS.

---

42. O MDS também realiza importantes ações no âmbito da segurança alimentar por meio do Programa Nacional de Acesso à Alimentação. Tendo em vista que a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar constitui a principal ação do referido programa, ele é discutido no capítulo 7 deste periódico.

**TABELA 3**  
**Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, por unidade orçamentária – 2009**

Programas	Recursos do FNAS (R\$)	Recursos do MDS (R\$)	Total (R\$)	Participação dos programas no gasto total (%)
Proteção social básica	19.538.547.504	4.902.763	<b>19.543.450.267</b>	58,6
BPC + RMV	18.712.185.205	–	<b>18.712.185.205</b>	56,1
Demais ações e programas	826.362.299	4.902.763	<b>831.265.062</b>	2,5
Proteção social especial	542.952.785	–	<b>542.952.785</b>	1,6
Erradicação do Trabalho Infantil	284.034.500	–	<b>284.034.500</b>	0,9
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	65.772.200	–	<b>65.772.200</b>	0,2
Demais ações e programas	193.146.085	–	<b>193.146.085</b>	0,6
Economia Solidária em Desenvolvimento	–	39.085.959	<b>39.085.959</b>	0,1
Transferência de renda com condicionalidades – PBF	–	12.305.410.363	<b>12.305.410.363</b>	36,9
Segurança alimentar (Programa Acesso à Alimentação)	–	735.646.199	<b>735.646.199</b>	2,2
Despesas administrativas, de gestão e judiciais	–	169.080.473	<b>169.080.473</b>	0,5
<b>Total</b>	<b>20.081.500.289</b>	<b>13.254.125.757</b>	<b>33.335.626.046</b>	<b>100,0</b>

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

Em comparação com o ano anterior, o orçamento do MDS em 2009 apresentou crescimento real de 10,2%, como mostra a tabela 4. Embora diversos programas tenham apresentado uma variação positiva nos seus gastos, o BPC e o PBF explicam a maior parte daquele incremento, uma vez que tais benefícios mobilizam um montante mais expressivo de recursos. Para fazer frente à expansão de cobertura, o desembolso total do PBF cresceu 6%, atingindo R\$ 12,3 bilhões em 2009, o que corresponde a aproximadamente 0,39% do produto interno bruto (PIB). Já os gastos com o BPC cresceram 14%, como reflexo do aumento de cobertura e do reajuste anual do salário mínimo.

Embora mobilizem montante relativamente menor, cabe sublinhar a expansão significativa dos recursos do Projovem (+ 61%), bem como o melhor desempenho na execução orçamentária deste programa, apesar dos problemas citados na expansão do cofinanciamento federal para a implantação de novos coletivos de jovens nos municípios, como destacado na seção 3. O Peti também apresentou incremento em sua despesa e melhora significativa na capacidade de execução dos recursos disponíveis.

Por sua vez, as ações de proteção social básica e especial apresentaram redução no gasto. Possivelmente, isto reflete o contingenciamento orçamentário sofrido por essas ações em 2009. Convém sublinhar ainda que as ações de PSB e PSE apresentam os mais baixos níveis de execução entre os programas do MDS. Diante disso, uma vez que grande parte do gasto executado via tais rubricas corresponde ao cofinanciamento federal para estruturação e manutenção da rede de serviços, cabe questionar em que medida este desempenho reflete baixo nível de aceitação de cofinanciamento por parte dos entes subnacionais, possivelmente em decorrência da fraca capacidade administrativa destes para executar os recursos provenientes de transferências federais.

TABELA 4

**Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS – 2008-2009**

(Em R\$ de dezembro 2009 – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA)

Programas selecionados	2008		2009		Variação real da despesa liquidada 2009/2008 (%)
	Liquidado	Nível de execução (%)	Liquidado	Nível de execução (%)	
Assistência social	29.386.943.328	99,1	32.430.899.374	97,7	10,4
Proteção Social Básica – BPC + RMV	16.429.311.683	99,96	18.737.166.595	97,9	14,0
Proteção Social Básica – demais ações	642.098.692	88,4	553.459.772	85,2	-13,8
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)	157.013.439	82,1	252.823.900	88,3	61,0
Proteção Social Especial <sup>1</sup>	207.213.594	77,9	193.146.085	76,9	-6,8
Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	253.370.195	86,9	284.034.500	92,6	12,1
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	56.914.486	91,2	65.772.200	91,9	15,6
Transferência de Renda com Condições – PBF	11.603.288.888	99,7	12.305.410.363	99,3	6,1
Economia Solidária em Desenvolvimento	37.732.351	87,6	39.085.959	45,9	3,6
Segurança Alimentar e Nutricional	717.027.398	98,3	735.646.199	76,5	2,6
Outros encargos	151.250.100	93,8	169.080.473	92,0	11,8
Apoio administrativo	103.629.506	99,0	123.241.631	94,6	18,9
Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	25.750	31,5	85.003	99,9	230,1
Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	47.481.565	96,7	45.753.839	85,8	-3,6
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	113.279	99,8	–	–	–
Reserva de contingência	–	0,0	–	–	–
<b>Execução total do MDS</b>	<b>30.255.220.826</b>	<b>99,0</b>	<b>33.335.626.046</b>	<b>97,1</b>	<b>10,2</b>

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Inclui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (Pró-Sinase).

Por fim, cabe mencionar a piora no nível de execução do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, que compreende as ações de promoção da inclusão produtiva. A esse respeito é válido lembrar que o financiamento de tais ações ocorre por meio da celebração de convênios e que, em 2009, o MDS alterou profundamente a sistemática da gestão de convênios em decorrência da instituição pelo governo federal de um sistema específico: o Sistema de Convênios (SICONV). Com a implantação do SICONV, a aprovação dos projetos passou a envolver novos requisitos, e acredita-se que o processo de adaptação à nova sistemática pode ter influenciado o desempenho da execução dos recursos disponíveis no programa em questão.

#### 4 DESAFIOS

Os avanços recentes na estruturação da política de assistência social merecem comemoração pelo seu significado para a ampliação e o aprimoramento da proteção social aos mais pobres e vulneráveis. No caso particular dos serviços sociassistenciais, as conquistas relatadas ao longo deste capítulo contribuem significativamente para a consolidação da área como campo do direito social. Em relação ao histórico de assistencialismo, clientelismo e filantropia que regiam as práticas na assistência social, os esforços para consolidar a primazia da responsabilidade estatal na garantia de mínimos sociais representam, de fato, notável conquista. Por sua vez, o campo da transferência de renda não contributiva se fortalece com a ampliação do PBF, com relevantes impactos sobre os quadros de desigualdade e de pobreza. Entretanto, vários desafios ainda se colocam à garantia da proteção assistencial no país. Tendo em vista que uma nova gestão governamental (2011-2014) se aproxima, esta seção busca pontuar alguns desafios que a ela se apresentam. No que tange à garantia de renda, destacam-se os desdobramentos institucionais do PBF. Por sua vez, na perspectiva de consolidação e aperfeiçoamento do Suas, serão abordados alguns problemas relacionados à estruturação formal do sistema e sua organização federativa, ao seu financiamento e à relação público-privada na assistência.

O PBF encontra-se em pleno ciclo de amadurecimento institucional. Apesar disso, colocam-se ainda importantes questões, no que toca aos seus desdobramentos no médio prazo, as quais dependem de escolhas quanto ao seu objetivo e, conseqüentemente, ao seu papel no sistema de proteção social brasileiro. Não obstante a clara ênfase do programa no objetivo de alívio à pobreza, seu desenho revela a influência de outros objetivos, quais sejam: a quebra do ciclo intergeracional da pobreza, por meio da presença das condicionalidades, e a geração de oportunidades, por meio da articulação com programas de inserção produtiva

que podem em alguma medida ser entendidos como portas de saída.<sup>43</sup> Cada um destes objetivos envolve entendimento distinto sobre o papel do PBF, requerendo assim opções nem sempre compatíveis. Os caminhos futuros do programa dependem fundamentalmente dessas escolhas.

Articulada a essa questão, impõe-se também discutir o enquadramento institucional do PBF até hoje, não afirmado como direito de todos aqueles que necessitam dos seus benefícios. Não obstante muitos apostarem na forte institucionalidade adquirida pelo programa como uma blindagem a sua extinção, não se pode descartar a possibilidade do seu esvaziamento pela não recomposição do valor real dos seus benefícios, como têm destacado alguns analistas.<sup>44</sup> Ademais, como argumentam Mesquita, Jaccoud e Santos (2010), o PBF integrou-se ao Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), ao lado de outros instrumentos já existentes de garantia de renda (previdência social, seguro-desemprego e BPC). Enquanto estes últimos atuam na prevenção da pobreza, o PBF tem a missão combatê-la. A função do PBF não seria, portanto, nem substitutiva dos demais instrumentos de garantia de renda, nem substituível por eles, vez que cada qual responde a diferentes contingências impostas pela sociedade salarial (de um lado, a incapacidade de obter renda por meio do trabalho, de outro, a insuficiência de renda). Apesar de exercer uma função complementar no campo da garantia de renda, o PBF ainda não configura um direito social, não só colocando problemas imediatos para sua operacionalização<sup>45</sup> como também trazendo inseguranças quanto a seu futuro, como mencionado anteriormente. A partir deste enquadramento, compreende-se que: “o Bolsa Família deve ser entendido como um programa de caráter permanente, a ser afirmado como direito social.” (MESQUITA; JACCOUD; SANTOS, 2010, p. 348).

Por outro lado, um importante desafio à consolidação do PBF como instrumento de combate à pobreza refere-se ao valor dos benefícios pagos. Alguns estudos vêm demonstrando que a transferência tem um impacto significativo sobre a pobreza extrema, mas um efeito mais limitado sobre a redução da pobreza, devido ao baixo valor das transferências do PBF.<sup>46</sup> Os estudos apontam que maiores impactos sobre o fenômeno da pobreza dependem de maiores benefícios.

Por fim, cabe lembrar que a pobreza não se resume à privação da renda monetária, e que muitos dos requisitos para o bem-estar podem ser providos por mecanismos não mercantis, como a oferta de serviços públicos de qualidade

---

43. Mais detalhes sobre esta discussão podem ser encontrados em Soares (2010).

44. Entre eles Soares e Sátyro (2009), Soares (2010) e Mesquita, Jaccoud e Santos (2010).

45. O principal diz respeito à existência de pessoas que preenchem o critério de elegibilidade, mas ainda não são beneficiárias por limitação orçamentária do programa. Outro aspecto diz respeito à operacionalização de linhas de pobreza próprias convenientes com as dotações orçamentárias do programa. A este respeito, ver Mesquita, Jaccoud e Santos (2010).

46. Ver Soares *et al.* (2009).

(KERSTENETZKY, 2009). Desta forma, a melhoria dos efeitos do PBF sobre a pobreza e sobre as desigualdades sociais depende não apenas da revisão do seu valor, mas também, entre outras coisas, do aperfeiçoamento da oferta pública de serviços essenciais.

No campo dos serviços socioassistenciais, alguns desafios se colocam à consolidação e ao aperfeiçoamento do Suas. Um deles é a questão do pacto federativo que vem se impondo à medida que avança a implementação do sistema. Respaldo pela Pnas e pela NOB, o Suas vem buscando a estruturação do modelo descentralizado de gestão para essa política, dando origem a um novo padrão de gestão compartilhada entre os três entes federados assentado na pactuação de estratégias, na divisão de responsabilidades, no cofinanciamento e na cooperação técnica. Os desafios que se enfrentam neste processo são, entretanto, significativos. Os mais expressivos se apresentam em dois níveis inter-relacionados: no campo das atribuições dos entes subnacionais e no plano do cofinanciamento.

Embora o sistema esteja formalmente baseado na divisão de responsabilidades entre os entes federativos, na prática, há uma disparidade significativa de esforços entre eles para a garantia dos serviços socioassistenciais. Enquanto a esfera federal tem se concentrado na coordenação, normatização geral do sistema e no apoio financeiro às ações, a execução dos programas e dos serviços fica, sobretudo, a cargo dos municípios. Assim, a divisão federativa de responsabilidades no Suas revela uma fraca participação dos estados. De fato, a política assistencial se ressent de um papel mais efetivo desta esfera, especialmente na gestão do Suas. Tal ausência se materializa no apoio técnico insuficiente aos municípios, na omissão de muitos estados na oferta de serviços regionalizados<sup>47</sup> e ainda na irregularidade do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais. Em alguns estados, não há cofinanciamento para estes serviços; em outros, quando há, não ocorre via transferências diretas e regulares (fundo a fundo).

A questão do cofinanciamento na política de assistência social conta com uma dificuldade adicional devido à inexistência de legislação que regule o aporte de recursos próprios pelas diferentes esferas de governo. Apesar de a Loas prever um financiamento compartilhado dos benefícios, dos serviços e dos programas entre as três esferas de governo, este aporte se realiza por decisão voluntária de cada estado e município, levando a uma expressiva variação de recursos disponíveis por parte de entes muitas vezes de mesmo porte e capacidade de gestão.

Há grande expectativa de que tais problemas possam ser resolvidos com a aprovação de projetos de lei que estão tramitando no Congresso Nacional.

---

47. Evidência nessa direção é a limitada oferta de Creas regionais, uma atribuição dos estados no caso de a demanda ou a capacidade financeira dos municípios não justificarem ou impossibilitarem a implantação de Creas municipais.

Um deles é o Projeto de Lei (PL) nº 3.077/2008, conhecido como PL Suas, apresentado pelo Poder Executivo.<sup>48</sup> Como já tratado nas edições nºs 17 e 18 deste periódico, o PL Suas tem por objetivo alterar a Loas, nela incluindo os princípios estabelecidos pelo texto da Pnas em 2004 e que hoje estruturam as ações e os serviços da política assistencial, bem como busca estabelecer formalmente alguns avanços conceituais e operacionais, logrados a partir da implementação da política e já regulamentados em portarias, decretos e resoluções.<sup>49</sup>

Como se sabe, a construção do Suas vem se realizando principalmente por meio de resoluções do CNAS, portarias, decretos, normas operacionais e demais instruções normativas do MDS. Este tipo de regulamentação – em que pese o amplo processo de pactuação em instâncias colegiadas (CIT e CNAS) que marca a elaboração de boa parte dela – possui um *status* legal relativamente menor, possibilitando algumas vezes a adoção, em nível subnacional, de normas e práticas contrárias aos princípios do sistema. Por isso, é fundamental repercutir no texto da Loas os avanços introduzidos por meio daqueles instrumentos legais mais frágeis. Nesse sentido, a aprovação do PL Suas acena a possibilidade de colocar o Suas em patamar mais alto de institucionalização, com repercussão sobre as determinações quanto às competências e às atribuições dos entes federativos subnacionais.

Além de formalizar no âmbito jurídico-legal os avanços realizados na implementação do Suas, imprimindo-lhes um caráter mais imperativo, o PL traz alterações de suma importância, em relação à Loas, no que se refere à distribuição das competências entre os entes federativos na gestão e no financiamento das ações que compõem o Suas. O MDS continua sendo a instância coordenadora da Pnas, mas a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, além da responsabilidade de participação nas ações de caráter emergencial e de enfrentamento à pobreza, ficam responsáveis por mais duas atribuições importantes: a primeira relaciona-se com o monitoramento e a avaliação; e a segunda, talvez mais importante, é a de “co-financiar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social” (BRASIL, 2008, p. 5) em âmbito nacional, no caso da União, e em âmbito regional ou local, no caso dos estados e do Distrito Federal.

Tal modificação, se aprovada, criará uma obrigação legal para estados e municípios no que se refere ao cofinanciamento das ações e dos serviços do Suas,

---

48. Informações sobre a tramitação do PL Suas estão disponíveis em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=387873](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=387873)>. Acesso em: set. 2010.

49. O PL Suas estabelece: *i*) a denominação “Sistema Único de Assistência Social – Suas” para o sistema descentralizado e participativo de políticas de assistência previsto na Loas; e ainda que a família constitui-se no foco das ações socioassistenciais, que devem ser organizadas territorialmente; *ii*) a divisão das ações socioassistenciais em proteção social básica e proteção social especial; e *iii*) a formalização dos instrumentos e instâncias de controle social, monitoramento e avaliação. O projeto também altera os conceitos de benefícios eventuais (BE), de família, de vigilância social no território, os critérios de acesso ao BPC, bem como as regras de vinculação das entidades de assistência social ao Suas.

colocando a assistência social em condição de maior igualdade em relação a outras políticas sociais, como saúde e educação. Em adição à obrigatoriedade do financiamento compartilhado dos serviços socioassistenciais entre os entes federativos, a aprovação do PL Suas permitiria outro avanço importante para a consolidação do Suas, ao estabelecer que:

(...) os recursos do co-financiamento do SUAS, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2008, p. 14).

Com tal previsão, o PL Suas possibilita o alcance da condição necessária para maior efetividade da política assistencial: o pagamento de recursos humanos adequados à realização dos serviços. A impossibilidade atual de utilização dos recursos do cofinanciamento federal para o pagamento de pessoal concursado nos Cras e Creas pelos municípios dificulta a estruturação adequada desses centros de acordo com a normatização existente.<sup>50</sup>

Não obstante as boas perspectivas que a aprovação do PL Suas trazem para o financiamento da política de assistência social, convém sublinhar, entretanto, que a área ainda se ressentir de uma regulamentação sobre aplicação mínima de recursos próprios por parte das esferas de governo. Tal lacuna é objeto de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 431/2001, em tramitação no Congresso.<sup>51</sup> A referida PEC visa alterar o Art. 204 da Constituição Federal, estabelecendo, para estados, Distrito Federal e municípios, a aplicação mínima de 5% da receita oriunda de impostos e transferências no custeio das ações socioassistenciais, enquanto a União fica obrigada a aplicar 5% dos recursos do orçamento da seguridade social. De acordo com a proposta, esta regra vigoraria até 2010, quando, a partir de então, o montante a ser aplicado deveria ser regulamentado por meio de lei complementar e revisto a cada cinco anos. Na inexistência dessa lei, permaneceria em vigor o disposto na emenda constitucional. Embora haja consenso entre os atores envolvidos na implementação das ações socioassistenciais, nos três níveis de governo, sobre a necessidade de fixação de um patamar mínimo de financiamento contínuo dos programas e dos serviços, por parte de cada ente federativo, a exemplo do que já ocorre nas áreas de saúde e educação, a questão não foi objeto de empenho das lideranças políticas na arena congressual na legislatura 2007-2010.

---

50. Aqui, trata-se particularmente da Norma Operacional Básica que regula os Recursos Humanos (RH) do Suas. Esta norma estabeleceu percentuais mínimos de pessoal concursado nas equipes que executam os serviços de PSB e PSE – denominadas “equipes de referência” –, difíceis de serem implementados, dada a falta de recursos financeiros de muitos municípios. Por esta razão, grande parte do pessoal que trabalha nos Cras e Creas possui vínculos precários.

51. Para informações sobre a tramitação da PEC nº 431/2001 e sobre o parecer substitutivo, consulte, respectivamente, os seguintes sites: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=35312](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=35312)> e <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/323978.pdf>>. Acesso em: setembro de 2010.

Embora a proposta do PL Suas represente maior compromisso federativo no financiamento do Suas, é preciso lembrar que, sem uma definição constitucional de patamares mínimos de financiamento, como proposto na PEC, a magnitude dos recursos investidos por cada ente federativo continuará bastante variável. O esforço de aplicação de recursos próprios, neste caso, tende a continuar dependente tanto das preferências e dos compromissos políticos dos entes subnacionais e de sua capacidade organizacional e financeira, como também dos (des)incentivos ao cumprimento de suas atribuições na gestão do Suas.

Diante do exposto, a consolidação do Suas, particularmente quanto a sua organização federativa e seu financiamento, pode ser, em grande medida, aprimorada com a aprovação do PL Suas e da PEC nº 431. Contudo, um maior compromisso dos entes federativos com o Suas exigirá a efetiva construção de uma gestão descentralizada. É sempre bom lembrar que o Suas está se estruturando em uma federação, ou seja, um sistema em que seus membros possuem, em princípio, autonomia política para decidir e implementar suas próprias decisões. Nesse contexto, o aperfeiçoamento da pactuação federativa em torno da política de assistência social coloca-se como um desafio permanente para a consolidação do Suas. Ela envolve, entre outras coisas, o reconhecimento de desiguais capacidades institucionais, técnicas e financeiras, assim como o desafio de pactuar estratégias e mobilizar cooperação técnica e financeira em direção a prioridades comuns, fazendo convergir esforços nos diferentes níveis de governo em prol de objetivos partilhados, a fim de superar situações de desproteção, vulnerabilidade e violação de direitos.

Para além dos desafios no campo da gestão descentralizada, a consolidação da Pnas e do Suas envolve ainda o enfrentamento de outra questão: as imprecisões que marcam a relação público-privada no campo da assistência social. Com uma participação histórica na assistência social brasileira, o setor privado ainda possui uma forte presença na área, atuando tanto por meio da prestação direta de serviços por instituições de natureza filantrópica e sem fins lucrativos, quanto via doações e financiamento realizado pelo setor lucrativo.<sup>52</sup>

No que diz respeito à participação das entidades sem fins lucrativos, a atuação concentra-se sobretudo nos serviços de cuidado e abrigo de crianças, pessoas com deficiência e idosos. Não é por outro motivo que a proteção de alta complexidade definida pela Pnas opera fundamentalmente por meio destas entidades. Contudo, pode-se identificar também a atuação em atividades entendidas como da proteção básica, voltadas para crianças e adolescentes, promovidas em grande parte por ONGs.

---

52. Para mais dados e informações sobre a atuação do setor privado na assistência social no Brasil, consultar as edições nºs 13 e 17 deste periódico.

Vale lembrar que a participação do setor privado não lucrativo na execução de programas e de serviços socioassistenciais foi assegurada pela CF/88 e pela Loas. Ao mesmo tempo, estes instrumentos estabeleceram a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social. Portanto, desta configuração, emerge o desafio de integração da rede privada à política pública de assistência sob os princípios e as diretrizes que organizam a atuação do Estado neste campo da proteção social.

A presença do setor privado, em especial na prestação dos serviços, coloca desafios importantes para a implementação da política pública de assistência social e, conseqüentemente, para a efetivação da proteção assistencial como direito. O primeiro deles reside no conflito entre os princípios que organizam as iniciativas públicas e privadas, uma vez que é o dever moral ou religioso de ajuda ao próximo que orienta a atuação da maioria das entidades privadas, enquanto a política pública se baseia na garantia de um direito social, buscando estruturar suas ações por meio de padrões e normas nacionais de atuação. Assim, considerando vínculo ou orientação religiosa de boa parte das instituições filantrópicas, figura o desafio, para a política, de se estruturar levando em conta a atuação bastante heterogênea dessas instituições, muitas vezes orientadas por objetivos e princípios divergentes em relação à Loas e a outros instrumentos que normatizam a política nacional. Tal dificuldade envolve inclusive o desafio de profissionalização do cuidado promovido pelas entidades beneficentes, visto que elas se caracterizam ainda pela forte presença do voluntariado no seu quadro de dirigentes e trabalhadores.

Entre os desdobramentos da relação público-privada para a política assistencial, convém ressaltar ainda as dificuldades para implementação de mecanismos de acompanhamento, fiscalização e controle social. Tal problema ganha dimensão ainda mais relevante à medida que a política avança rumo à padronização dos seus serviços e de suas proteções, como ocorreu recentemente com a publicação do documento *Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais*. A ausência de informações e avaliações sobre a forma de atuação das instituições de abrigo não permite, por exemplo, o acompanhamento do desempenho da política no campo da proteção especial de alta complexidade, não obstante os serviços ofertados serem, em grande parte, financiados diretamente por recursos públicos.

Por fim, ainda quanto às relações público-privadas na assistência, cabe lembrar a importância do financiamento público indireto às entidades sem fins lucrativos. É bastante expressivo o montante de isenções fiscais concedidas por meio do Cebas, o que não deixa de representar uma decisão de alocação de recursos do próprio fundo público. Desse modo, é fundamental que a atuação dessas entidades ocorra em sintonia com as diretrizes e os objetivos da política pública de assistência social, de forma a efetivamente garantir, à população pobre e vulnerável, o acesso à proteção assistencial.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.077, de 25 de março de 2008**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=387873](http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=387873)>.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Brasília, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009**. Brasília, 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, 2009c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, mar. 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). **Síntese do I Relatório com os principais resultados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família: 2ª Rodada, AIBF II**. Brasília, ago. 2010b. (Nota Técnica, n. 110). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/agosto/arquivos/nt-110-2010-sintese-aibf-2a-rodada-educacao-e-saude-2.pdf>>. Acesso em: set. 2010.

JACCOUD, L. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da política nacional de assistência social. *In*: STUCHI, C.; PAULA, R.; PAZ, R. (Org.). **Assistência social e filantropia**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

KERSTENETZKY, C. L. **Pobreza no Brasil**: nove temas para o novo século. Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cedes), nov. 2009 (Texto para Discussão, n. 18). Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cedel/s%C3%A9rie-cede-de-textos-para-discuss%C3%A3o>>. Acesso em: out. 2010.

MESQUITA, A. C.; JACCOUD, L. E.; SANTOS, M. P. G. Perspectivas para o Programa Bolsa Família e o sistema de garantia de renda brasileiro. *In*: MODESTO, L.; CASTRO, J. A. (Org.). **Bolsa Família, 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

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

SOARES, F.; BRITTO, T. **Confronting capacity constraints on conditional cash transfers in Latin America: the cases of El Salvador and Paraguay**. IPC, Ago. 2007 (Working Paper, n. 38).

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1424).

SOARES, S. *et al.* **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1396).

## SAÚDE

### 1 APRESENTAÇÃO

A política de saúde está basicamente organizada segundo diferentes tipos de atividades e níveis de atenção – assistência farmacêutica, atenção básica, média e alta complexidade –, grupos populacionais específicos – mulheres, crianças, idosos, trabalhadores, entre outros – e ações de vigilância em saúde – vigilância de doenças, agravos e seus fatores de risco e vigilância ambiental. Sua implementação requer a atuação coordenada das três esferas de governo (União, estados e municípios) por meio de seus órgãos setoriais – o Ministério da Saúde (MS), as secretarias estaduais e as secretarias municipais de saúde. Contudo, garantir ou melhorar a saúde da população brasileira depende não somente da atuação desses órgãos típicos da saúde, mas também, no caso do enfrentamento de alguns agravos, de políticas públicas articuladas que extrapolam o âmbito setorial restrito. São vários os exemplos em que a atuação setorial da saúde é insuficiente para garantir melhores resultados de saúde. Nesta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* são abordados alguns desses casos, como o combate ao consumo de drogas, mais especificamente o caso do *crack*, e a dengue.

O consumo de *crack* vem aumentando no Brasil. A área de saúde está procurando fazer a sua parte, alertando a população e autoridades para o problema e desenvolvendo, com base na estratégia de redução de danos, ações de educação, prevenção e assistência à saúde dos usuários. Mas a dimensão do problema requer a imediata articulação com outros setores para o seu enfrentamento mais completo.

Outro problema também sem perspectiva de solução no curto prazo é a dengue. Em 2009, foram notificados mais de 577 mil casos, número inferior apenas aos anos de 2002 e 2008. Esta doença é outro exemplo de problema que exige, para seu controle adequado, uma atuação intersetorial. A baixa cobertura e a irregularidade do abastecimento de água canalizada e da coleta de lixo, somadas à destinação inadequada de dejetos e à falta de apoio e acesso para as atividades de vigilância sanitária desenvolvidas pelos municípios, são fatores que comprometem o alcance de melhores resultados. Essa questão é objeto de análise na seção de vigilância à saúde deste capítulo.

No que diz respeito ao direito à saúde, o Judiciário tem sido acionado e tem ajudado a desenhar os contornos da tênue fronteira que separa o direito individual do direito coletivo. Também tem sido acionado para dirimir questões que envolvem pacientes, o Sistema Único de Saúde (SUS) e provedores de serviços. Preservar os direitos dos usuários em harmonia com os princípios do SUS, muitas vezes, não é trivial e não pode ser objeto de decisões apressadas. Neste periódico, é analisada decisão recente sobre o direito da chamada “diferença de classe” no atendimento, que pode abrir precedente para o estabelecimento de diferentes categorias de usuários, agora no SUS.

Análise, ainda que sucinta, das principais políticas e programas demonstra que na atenção básica, a estratégia *Saúde da Família* tem encontrado dificuldades para sua expansão nos municípios de maior porte e continua com problemas nas áreas de gestão, de recursos humanos e de articulação com o restante da rede de serviços, além da necessidade de investimentos em infraestrutura que permitam seu melhor funcionamento, como se verá na seção específica. Na média e alta complexidade, é dado destaque para a política de atendimento de urgências e emergências, principalmente ao Sistema de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) e às Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). São inegáveis os benefícios introduzidos pelo Samu, mas ainda se identificam problemas principalmente na quantidade e/ou capacitação dos profissionais envolvidos. No tocante às UPAs, aparentemente estão contribuindo, e existem estudos que já demonstram esse resultado, para a redução da pressão sobre os serviços de urgência e emergência dos hospitais, que poderiam então ficar mais disponíveis para os casos de maior gravidade ou que necessitam de atendimento mais especializado. Contudo, em algumas especialidades, as UPAs estão substituindo todos os serviços prestados nas urgências/emergências dos hospitais em vez de cuidar somente dos casos menos complexos. O problema está também na área de recursos humanos, sobretudo na sua insuficiência numérica. Em muitos casos, as UPAs têm sido colocadas em funcionamento à custa de pessoal que estava atuando nos serviços de urgência e emergência de hospitais públicos, levando, inclusive, ao fechamento de serviços específicos.

Na área de vigilância em saúde, além da dengue, destaca-se a pronta resposta brasileira à denominada *gripe suína*, causada pelo vírus influenza A (H1N1). Após as expectativas iniciais, algumas até bastante alarmantes, a respeito da evolução da pandemia, a doença foi controlada. Após o anúncio da fase pós-pandêmica, seguindo as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), o MS mantém, em ação conjunta com estados e municípios, o monitoramento da doença. Outro exemplo de sucesso na área de vigilância à saúde está relacionado ao sarampo. Em virtude das elevadas coberturas vacinais, mantidas a partir da década de 1990, em setembro de 2010, o Brasil foi o primeiro país das Américas a entregar relatório à Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) para receber a certificação da eliminação da circulação autóctone do vírus do sarampo.

Apesar do aumento do elenco dos medicamentos distribuídos pelos programas oficiais e da facilitação do acesso, via preços subsidiados, aos medicamentos disponíveis para aquisição na rede de estabelecimentos credenciados no Programa Farmácia Popular do Brasil, que apresentou grande crescimento nos últimos anos, a assistência farmacêutica continua sendo um ponto crítico do SUS.

Na gestão compartilhada do SUS, o avanço está representado pela preocupação crescente com o monitoramento e a avaliação das metas pactuadas pelas três instâncias de governo, o que representa uma mudança importante na gestão do sistema. No financiamento, apesar da perda da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a execução total do MS teve aumento real de R\$ 6,1 bilhões (11%) em relação a 2008. A maior parte desse aumento destinou-se às ações de controle da pandemia de H1N1 e a reajustes na tabela de procedimentos do SUS. Em relação à Emenda Constitucional (EC) nº 29, que continua sem regulamentação, em 2009, os gastos do MS com ações e serviços públicos de saúde ultrapassaram o piso em R\$ 4 bilhões.

Por fim, complementando alguns dos problemas que são colocados ao longo do texto, destacam-se alguns desafios, históricos e potenciais, que ameaçam a implementação do SUS de forma consistente com os seus princípios norteadores previstos nas normas legais que prescrevem o acesso universal e igualitário e o atendimento integral.

## **2 FATOS RELEVANTES**

### **2.1 Atuação do Judiciário em temas da saúde: decisões recentes e suas implicações**

Em vários momentos, o Ipea tem analisado a atuação do Judiciário na área de saúde. Como destacado em outras publicações,<sup>1</sup> esta é uma questão complexa que envolve longa discussão sobre a autonomia dos poderes, as discussões sobre direito individual e direito coletivo, a gestão das políticas de saúde e as questões de equidade na alocação de recursos públicos.

Conforme destacado na edição 17 deste periódico,

Em parte, [o recurso ao judiciário ou a judicialização da saúde] têm relação com a persistência dos problemas ainda enfrentados pelo SUS na busca do cumprimento dos preceitos constitucionais. Em particular, a busca do cumprimento do preceito de atendimento integral tem feito que muitos usuários do SUS, amparados pelo Art.196 da Constituição, que prevê a saúde como direito de todos e dever do Estado, venham recorrendo ao Poder Judiciário para que lhes seja garantido o acesso

---

1. Ver Ipea (2009).

a determinados medicamentos ou procedimentos. (...) [a judicialização] está ocasionando uma polêmica acerca dos limites do direito à saúde e da integridade do atendimento em relação à incontornável limitação dos recursos. Esta prática, que começou há 15 anos com demandas por medicamentos antirretrovirais, ampliou-se nos últimos anos e passou a ser uma das vias de procura por uma série de medicamentos e tratamentos (IPEA, 2009, p. 152).

A visão predominante no Judiciário tem sido a de que o direito à vida tem primazia sobre todos os outros direitos e que a sua atuação se pauta em fazer valer o direito à vida e o direito à saúde previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Os gestores públicos da saúde argumentam que essas decisões do Judiciário têm tornado inviável a organização da política de saúde, particularmente da política de assistência farmacêutica, visto que parcelas cada vez maiores dos recursos estão sendo comprometidos com ações judiciais.<sup>2</sup> Afirmam que o problema está na falta de legislação específica que permita uma clara compreensão do direito à saúde. Para eles, falta legislação na qual seja possível enquadrar situações que ocorrem no cotidiano da assistência provida pelo SUS e esta ausência tem levado a maior protagonismo do Poder Judiciário na política de saúde.

Outros argumentam que nenhuma legislação infraconstitucional irá resolver essa questão, tendo em vista as interpretações do Judiciário, dando primazia ao direito à vida sobre todos os outros direitos constitucionais e que o direito à saúde implicaria que todos têm direito a todo e qualquer tratamento de saúde, independente de sua inclusão prévia como parte da política pública de saúde.

Nessa polêmica, houve várias tentativas, algumas infrutíferas, de conciliação entre o Judiciário e o Executivo. A última, e talvez a mais importante, foi a audiência pública organizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2009. Na audiência, foram ouvidos especialistas e entidades da sociedade civil sobre temas que compreendem desde a responsabilidade dos entes da Federação em matéria de direito à saúde até a questão de fraudes ao SUS. De acordo com o STF, as opiniões dos especialistas permitiriam à corte analisar melhor as implicações das decisões judiciais, sem comprometer os direitos fundamentais dos cidadãos. Além disso, há dois projetos de lei (PLs)<sup>3</sup> relacionados à garantia de atendimento integral, de teores completamente diversos que tramitam no Senado Federal.

Diante dessas indefinições, o STF já foi instado a proferir decisões, ainda que muitas vezes em caráter pontual e preliminar, sobre assuntos variados, incluindo

---

2. Algumas informações adicionais sobre este debate podem ser obtidas em Ipea (2009), capítulo saúde.

3. PL nº 219/2007, de iniciativa do senador Tião Vianna, e 338/2007, de autoria do senador Flávio Arns.

diversos aspectos que envolvem o fornecimento de medicamentos e tratamentos especiais, por parte do SUS, no conceito de garantia do direito à saúde e ao tratamento integral.

Pode-se dizer que, por força das decisões tomadas, vem se formando uma jurisprudência a respeito de algumas questões. Assim, por exemplo, em 17 de março de 2010, o STF decidiu contra recursos interpostos pelo Poder Executivo que questionavam decisões judiciais que determinaram ao SUS o fornecimento de remédios de alto custo ou tratamento não oferecidos pelo sistema a pacientes de doenças graves que recorreram à justiça. Ao fazê-lo, resguardou o direito dos cidadãos e reafirmou alguns posicionamentos a respeito da matéria, como a vedação da obrigatoriedade de exigir que o poder público garanta medicamentos ou tratamentos sem autorização para uso no Brasil, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), bem como de tratamentos experimentais. Também definiu que nas ações, as três esferas de governo têm responsabilidade solidária, ou seja, o município, por exemplo, não pode alegar que determinado tratamento não é de sua responsabilidade. Além disso, garantiu o direito de se demandar medicamentos diferentes daqueles existentes nas listas do SUS, o que reforça a necessidade de regulamentação de forma mais precisa, pelo Legislativo, do processo de atualização dos protocolos terapêuticos do SUS e do processo de incorporação tecnológica de uma forma mais geral.

Contudo, se algumas decisões do STF podem ser vistas como avanços no sentido da preservação dos direitos dos cidadãos e de reafirmação dos princípios do SUS, outras podem significar retrocesso. Este é o caso, por exemplo, de decisão favorável ao Conselho Regional de Medicina do Rio Grande do Sul, que ajuizou recurso contra acórdão do Tribunal Regional (4ª Região) que se manifestara em desacordo a pleito da utilização da chamada “diferença de classe” no SUS. Este tipo de atendimento diferenciado existia nos tempos do antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) sob o nome de atendimento em acomodações especiais.

O pleito refere-se à possibilidade de se permitir

(...) o pagamento, por particulares, de valor complementar ao que é oferecido pelo Poder Público para a internação em regime ambulatorial (sic), objetivando o atendimento diferenciado (diferença de classe), como quarto privativo e atendimento por médicos que, via de regra, não atendem pacientes que utilizam o SUS (...) (BRASIL, 2010b).

O STF, em maio de 2010, acolheu a reclamação baseando-se em julgamentos anteriores, utilizando entre outras razões o argumento básico de que

(...) o direito à saúde, como está assegurado no Art. 196 da Constituição, não deve sofrer embaraços impostos por autoridades administrativas no sentido de reduzi-lo ou de dificultar acesso a ele. Inexistência, no caso de ofensa à isonomia” (BRASIL, 2010b).

Entre os julgamentos anteriores usados como suporte à decisão em tela, alguns se referiam a pedido de acomodações privativas, em função da situação de saúde do paciente, por recomendação médica, o que é diferente de, a critério pessoal, poder pagar por quarto privativo e para ter acompanhamento médico particular. Se prosperar este entendimento, será fortalecida a existência de duas filas, de duas categorias de atendimentos, agora no próprio SUS. De certa forma, a resolução é um atentado contra a igualdade de atendimento, um dos princípios fundamentais previsto na Constituição, quando trata da seguridade social e nos regramentos infraconstitucionais do SUS.

## 2.2 Saúde do homem: uma nova agenda no SUS?

Há algum tempo setores da sociedade vem alertando para a alta mortalidade da população masculina associada a diversos fatores. Destacam-se, entre as causas de óbito, as doenças crônicas e aquelas relacionadas às diversas formas de violências e acidentes. Assim, em agosto de 2009, o MS lançou a Política Nacional de Saúde do Homem (PNSH) que tem por objetivo

(...) promover a melhoria das condições de saúde da população masculina do Brasil, contribuindo, de modo efetivo, para a redução da morbidade e mortalidade dessa população, através do enfrentamento racional dos fatores de risco e mediante a facilitação ao acesso, às ações e aos serviços de assistência integral à saúde.<sup>4</sup>

Em sua divulgação, o MS reforçou a importância da política, afirmando que: a cada três mortes de pessoas adultas, duas são de homens; sua expectativa de vida é menor que a das mulheres e a incidência de algumas doenças, como alguns tipos de câncer, é mais elevada entre os homens.

Essa política parte da constatação de que os homens, por questões culturais e outros fatores sociais e profissionais, quando procuram o sistema de saúde o fazem por meio da atenção especializada e, em geral, em estado mais avançado das doenças ou agravos, com a conseqüente elevação da morbimortalidade deste grupo populacional, bem como maior custo para o SUS. Reconhece que há espaço para ampliação e qualificação da atenção básica para a promoção da saúde do homem e prevenção de agravos evitáveis relacionados a esse grupo populacional.

Assim como em outras políticas voltadas para grupos populacionais específicos, a PNSH deve ter por foco a atenção primária como porta de entrada do homem no sistema de saúde e reforço à promoção e à prevenção.

---

4. Portaria MS nº 1.944, de 27 de agosto de 2009.

Ainda que esse seja o foco declarado pela política, em 2009 o MS repassou não mais que R\$ 14,2 milhões<sup>5</sup> de recursos adicionais para procedimentos urológicos (média e alta complexidade). Ainda que sejam procedimentos especializados, eles são fundamentais para a prevenção de cânceres e outras doenças urológicas. Complementarmente, o MS vem promovendo oficinas de capacitação de profissionais de saúde para a atenção integral a saúde do homem.

Hoje, praticamente, não há nenhum grupo populacional não coberto por alguma política ou programa destacado no âmbito do SUS. Isto porque existem políticas, programas e ações com foco em mulheres, homens, idosos, crianças, pessoas com deficiência, trabalhadores, população carcerária, população com problemas de saúde mental, adolescentes, população negra e indígena. Todas essas políticas propõem ampliação da qualificação dos profissionais de saúde para prestar correta atenção para cada um desses grupos populacionais. Todas elas também propõem que a atenção básica, por meio da estratégia de Saúde da Família, seja a porta de entrada para esses grupos populacionais no SUS. Assim, além da discussão sobre a necessidade de revisão curricular e metodológica dos cursos de graduação, conferindo aos graduados maior qualificação para trabalhar com os diversos recortes e segmentos populacionais, surgem outros problemas relacionados à própria organização da atenção básica em geral, e da Saúde da Família em particular, os quais serão objeto de análise na seção 3 deste capítulo.

### **2.3 Campanha Nacional de Alerta e Prevenção do Uso de Crack**

No segundo semestre de 2009, o MS lançou a Campanha Nacional de Alerta e Prevenção do Uso de Crack. A campanha faz parte de algumas iniciativas adotadas pelo ministério para tentar reduzir a disseminação do uso da droga no país e minimizar suas consequências tanto para os usuários quanto para terceiros. O crack é derivado das sobras do refino da cocaína e é, entre as substâncias ilícitas disponíveis no Brasil, a que tem o maior poder de dependência. Quando o efeito da droga diminui no organismo, o usuário costuma apresentar sintomas de depressão e psicoses, como a sensação de perseguição. Entre os danos físicos vale à pena citar a desnutrição, as rachaduras nos lábios, o sangramento da gengiva, a corrosão dos dentes e os problemas respiratórios. O uso do crack está associado ao maior risco de infecções, como hepatites virais, herpes, tuberculose e HIV. Além dos danos à saúde física e mental dos usuários, o crack provoca danos sociais que vão desde a perda dos vínculos familiares até a realização de delitos para a aquisição da droga.

---

5. Portaria MS nº 1.946, de 27 de agosto de 2009.

Segundo estimativas do governo, em 2005 existiam 380 mil usuários de crack no Brasil e atualmente este número saltou para 600 mil. Inicialmente, o uso da droga estava restrito a São Paulo. Mas, nos últimos anos, tem-se espalhado por centros urbanos de todas as regiões.<sup>6</sup> A estratégia adotada pelo governo no enfrentamento ao crack é multissetorial e baseia-se no combate ao tráfico, na prevenção e no tratamento dos dependentes. No campo específico da saúde, a estratégia adotada pelo MS tem como eixos, além da prevenção e assistência à saúde dos usuários, a redução de danos. Desse modo, o ministério tem investido nos consultórios de rua como forma de chegar aos usuários e reduzir danos por meio da distribuição de piteiras de silicone, protetores labiais e camisinhas. As piteiras, além de prevenir a propagação de doenças como tuberculose, evita que o cachimbo queime os lábios dos usuários e o protetor labial ajuda na cicatrização. As camisinhas ajudam a prevenir a transmissão de doenças sexualmente transmissíveis. No campo da assistência à saúde propriamente dita, as equipes de Saúde da Família e os Centros de Apoio Psicossocial (CAPs) devem desempenhar papel central. Contudo, na prática, a assistência prestada vai depender da rede de serviços local. Adicionalmente, o MS tem alocado recursos para disponibilizar leitos hospitalares específicos para o tratamento de dependentes de álcool e outras drogas, inclusive o crack.

### 3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

#### 3.1 Atenção básica em saúde

A estratégia de Saúde da Família, concebida como um conjunto de ações vinculadas à atenção básica, tem sido considerada como a principal estratégia de organização da atenção à saúde no país. Na edição anterior de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, o trabalho concentrou-se na discussão sobre as dificuldades para sua expansão, particularmente nos municípios com mais de 500 mil habitantes (hab.). Como este problema de expansão de cobertura foi abordado naquela edição, ele será tratado brevemente nesta edição para apresentar os novos números, particularmente aqueles relacionados ao suplemento de *Acesso e utilização dos serviços, condições de saúde e fatores de risco e proteção à saúde*, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

---

6. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id\\_area=1450&CO\\_NOTICIA=11327](http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=1450&CO_NOTICIA=11327)>. Acesso em: 3 nov. 2010. Ainda que o MS apresente estes números, segundo este ministério não se tem muito certeza de qual seja o número absoluto de usuários de crack no Brasil. Em palestra proferida pelo psiquiatra Pablo Roig à Frente Parlamentar Mista de Combate ao Crack, em 5 de maio de 2010, este apresentou uma estimativa de 1,2 milhão de usuários. Em revisão bibliográfica e compilação das informações existentes, Duailibi, Ribeiro e Laranjeira (2008) afirmam que "O crack, nas crianças e adolescentes em situação de rua, começou a ser utilizado no final dos anos 80, especialmente nos estados da região sul e sudeste. A tendência de aumento foi progressiva, constatada nos levantamentos consecutivos (1987, 1989, 1993, 1997 e 2003). Tal achado também foi observado em outros estudos".

2008, que foi divulgada em 2009. Contudo, o foco desta seção nesta edição será em alguns aspectos relacionados aos investimentos necessários para o correto funcionamento das unidades básicas de saúde (UBS), local de referência para as Equipes de Saúde da Família (ESFs),<sup>7</sup> bem como a ampliação de sua atuação com a colaboração das equipes dos Núcleos de Apoio ao Saúde da Família (NASFs). Todavia, para melhor compreensão desta seção, procede-se antes uma breve recordação da organização da estratégia de Saúde da Família.

Como descrito, entre outras, na edição 17 deste periódico, a *Saúde da Família* tem sido pensada como uma estratégia de organização da atenção básica à saúde e, também, como a porta de entrada do sistema. As ESFs, compostas no mínimo por médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde (ACS), por meio de uma atuação sistemática, focada na comunidade, em ações de prevenção e promoção da saúde, são responsáveis pela análise, pelo acompanhamento e pela busca de solução para os problemas de saúde da população sob sua responsabilidade. Algumas ações necessárias para promover, prevenir ou resolver os problemas de saúde da população seriam realizadas pelos próprios profissionais de *Saúde da Família*, focados naquilo que é passível de solução pela atenção básica. Contudo, sempre que necessário, é realizado encaminhamento para atendimento por profissionais cujas especialidades estão fora do âmbito de atuação da atenção básica – processo conhecido como referência. Os outros níveis de atenção devem receber as pessoas encaminhadas pela atenção básica, por meio das ESFs, e realizar todas as ações necessárias para garantir o adequado e oportuno atendimento às necessidades de saúde. Cabe aos profissionais dos outros níveis informarem às ESFs sobre como andam as pessoas que foram encaminhadas por elas e garantirem o seu retorno para darem continuidade ao acompanhamento na atenção básica – o chamado processo de contrarreferência. Contudo, este modelo idealizado tem encontrado grandes dificuldades para sua implementação, algumas delas destacadas em edições anteriores deste periódico, parte delas retomadas nesta edição.

Com relação à cobertura da estratégia *Saúde da Família*, em 2009 contava-se com 30,3 mil ESFs e 234,7 mil ACS. A cobertura populacional pelas ESFs ampliou-se de 49,5% para 50,7%, de 2008 para 2009. Em 2009, essa cobertura era, em média, superior a 80% da população nos municípios com até 20 mil habitantes; e menor que 30% nos municípios com mais de 500 mil habitantes. O suplemento de saúde da PNAD 2008 perguntou, pela primeira vez, sobre o cadastramento dos domicílios no Saúde da Família. De acordo com esta pesquisa amostral, 47,7% dos domicílios informaram estar cadastrados neste programa, representando uma

---

7. As UBS podem funcionar como unidades de atenção básica tradicionais, sem contar, em sua equipe, com ESF. A orientação da Política Nacional de Atenção Básica é para ampliação do número de unidades que funcionem no modelo do Saúde da Família. Sobre a forma de funcionamento do Saúde da Família e suas diferenças em relação ao chamado modelo tradicional ver, entre outros, Ipea (2007, 2009, 2010).

cobertura populacional de 50,9%. O maior percentual de cadastramento foi encontrado em domicílios com renda mensal domiciliar *per capita* (RDPC) mais baixa: os domicílios com renda de até meio salário mínimo (SM) tinham uma cobertura estimada de 62%, ao passo que a cobertura dos domicílios com RDPC superior a cinco SMs era 16,2%.

A unidade física de referência das ESFs são as UBS. De acordo com a Política Nacional de Atenção Básica de 2006, entre outras atribuições, caberia aos municípios e ao Distrito Federal, “garantir infraestrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, dotando-as de recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes para o conjunto de ações propostas”.<sup>8</sup> Contudo, dada a diversidade e outros problemas para implantação e correto funcionamento da estratégia Saúde da Família, já mencionados em edições anteriores deste periódico, observa-se que a parte de infraestrutura teve menos prioridade e ainda apresenta problemas consideráveis. Em 2009, o MS divulgou o resultado de uma avaliação realizada a partir de uma amostra representativa nacional, em que foram visitados 564 municípios e 3.991 ESFs. Os dados foram coletados em 2008 e os resultados divulgados em 2009. Entre os avanços registrados da estratégia, destacam-se a ampliação da cobertura e a estabilidade das equipes. Contudo, também foram revelados problemas. Entre eles, a pesquisa mostrou que, entre as UBS visitadas, apenas aproximadamente 25% apresentavam padrão mínimo requerido para a sua estrutura física. O elevado percentual de inadequação foi observado em todas as regiões do país.<sup>9</sup>

De acordo com as normas de funcionamento do PSF, as UBS deveriam conter, no mínimo: *i*) para cada equipe um consultório médico, um de enfermagem e um para atendimento conjunto; *ii*) em cada unidade básica, pelo menos uma sala para armazenar e uma para dispensar medicamentos; e *iii*) por unidade: uma sala de procedimentos básicos e curativos, uma sala exclusiva para vacinas, uma sala de expurgo, um sanitário somente para os funcionários e um sanitário para o público. De acordo com a pesquisa, os maiores problemas foram a ausência de sala de reuniões (menos de 36% tinham pelo menos uma sala), de sala específica para armazenar medicamentos (existente em apenas 16,45%) e de sala de expurgo (presente em menos de 37% das unidades).

Em setembro de 2009, o MS lançou o Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde para Equipes de Saúde da Família<sup>10</sup> que prevê “(...) financiamento da construção de Unidades Básicas de Saúde como forma de prover

8. Portaria GM/MS nº 648, de 28 de março de 2006. Anexo, seção 2.1.

9. Barbosa *et al.* (2009).

10. Portaria MS nº 2.226, de 18 de setembro 2009.

infraestrutura adequada às Equipes de Saúde da Família (ESF) para a melhoria do desempenho de suas ações e estimular a implantação de novas equipes.”<sup>11</sup>

Em artigo recente, que resume os resultados da pesquisa de 2008 comparando com aqueles de outra pesquisa realizada em 2001-2002, Barbosa, Rodrigues e Sampaio (2010) chamam atenção para o fato de se ter avançado em alguns aspectos da infraestrutura, como a ampliação do número de unidades com consultório médico e com consultório de enfermagem. Em 2001-2002, 3% das UBS não tinham consultórios médicos. Em 2008, já não havia ESF nesta condição. Com relação aos consultórios de enfermagem, em 2001-2002 37,79% das unidades não tinham consultório, ao passo que em 2008, este percentual reduziu-se para 18,98%.

Em 2001-2002, 81,34% das unidades declararam ter os equipamentos básicos – balança para adultos, balança infantil, termômetro, estetoscópio e esfigmomanômetro (aparelho de pressão) –, este percentual elevou-se para próximo de 85% em 2008. Com relação aos equipamentos básicos de gineco-obstetrícia, esse percentual se reduziu um pouco de 61,56% para 59,49%.

Adicionalmente, os resultados da avaliação mostram ainda um elevado percentual de médicos e enfermeiros com vínculos menos duradouros – entre 30% e 40% destes profissionais estão vinculados por contratos de trabalho temporários e entre 3% e 5% estão vinculados por meio da modalidade de prestação de serviços. Entre os médicos, pouco menos da metade (41,5%) era estatutário ou tinha contrato regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 2008 – os primeiros representavam 22,2%, enquanto os segundos representavam 19,3%. No caso dos enfermeiros, estes percentuais sobem um pouco, com os estatutários respondendo por 31,6% das modalidades de contratação e os celetistas por 20,5%.

No que se refere à gestão da referência e da contrarreferência, a maioria das equipes relatou redução no processo de encaminhamento dos usuários da atenção básica para a realização de procedimentos especializados:

(...) a dimensão que investiga o acesso a serviços e procedimentos especializados demonstra maior fragilidade face ao processo de trabalho, chamando atenção a redução dessa disponibilidade na grande maioria dos casos e estados. Este aspecto aponta também o grau de dificuldade com o qual os profissionais se deparam para viabilizar maior resolutividade da Estratégia de Saúde da Família (BARBOSA; RODRIGUES; SAMPAIO, 2010, p. 24).

---

11. Portaria MS nº 2.226/2009, Art. 1º, § 1º. Adicionalmente, essa portaria prevê que, para a construção de UBS de porte I, que abrigaria uma ESF, o MS faria repasse de R\$ 200 mil e para UBS de porte II, na qual se prevê a instalação de, no mínimo, três ESFs, o MS repassaria R\$ 400 mil. Se o custo de construção for superior a estes valores, a portaria prevê que a diferença seria coberta pelo município. Além disso, são definidos dois componentes de acordo com o porte do município. O componente I é voltado para municípios de até 50 mil habitantes e o componente II para aqueles com mais de 50 mil habitantes. No componente I, só poderão ser financiadas UBS de porte I e no componente II poderão ser financiadas UBS de porte I e II. Além disso, os municípios do componente I com cobertura do PSF superior a 70% podem utilizar as UBS construídas para abrigar as ESFs já implantadas ou novas equipes. Se a cobertura for inferior a 70%, estas unidades só poderão abrigar novas ESFs. No caso dos municípios do componente II, este percentual de cobertura se reduz para 50%.

Como parte da estratégia de Saúde da Família, em 2008 o MS propôs a formalização dos Núcleos de Apoio ao Saúde da Família. Conforme descrito na edição nº 16 deste periódico, estes núcleos são equipes compostas por profissionais especializados em diversas áreas, que deveriam atuar com vista a compor um sistema integrado de atenção a partir das necessidades identificadas pelas ESFs.<sup>12</sup> A proposta era que os gestores locais, a partir da identificação e priorização das necessidades específicas de sua população, organizassem equipes multiprofissionais que funcionassem como apoio às ESFs. Os NASFs deveriam atuar em conjunto com as ESFs, compartilhando e apoiando as práticas relacionadas à população sob responsabilidade destas equipes (população adscrita).

Para isso, os NASFs deveriam agir nas diretrizes propostas para a atenção básica em saúde que incluem: a ação intersetorial e interdisciplinar, o foco na comunidade, a participação social, a ênfase na promoção e na prevenção e a busca de ampliação da resolutividade desse nível de atenção.

Adicionalmente, em termos de priorização, a estratégia do NASF está relacionada a nove áreas: atividade física/práticas corporais; práticas integrativas e complementares; reabilitação; alimentação e nutrição; saúde mental; serviço social; saúde da criança, do adolescente e do jovem; saúde da mulher; e assistência farmacêutica (BRASIL, 2010a).

Até 2009, haviam sido implantados 954 NASFs 1 e 104 NASFs 2. Estes núcleos estão concentrados, especialmente, em Minas Gerais e Ceará (19,5% e 12,47% dos NASFs 1, respectivamente). O Nordeste concentra aproximadamente 41% dos NASFs 1 já implantados e o Sudeste 31%. Supondo o número máximo de ESF por NASF (20 ESFs para cada NASF 1), em 2009, deveriam estar implantados, no mínimo, 1.560 NASFs, caso esta estratégia tivesse sido adotada em todos os municípios.

Assim, não se espera que os NASFs respondam pela atenção especializada, isto é, que atendam toda a população encaminhada pelas ESFs para tratamento especializado, mas, sim, que, nas áreas prioritárias, e por meio de uma atuação conjunta com estas equipes e de uma composição de equipe multiprofissional, ampliem a capacidade de promoção e prevenção da estratégia de Saúde da Família.

---

12. Eles foram organizados em duas modalidades: NASF 1 e NASF 2, de acordo com a densidade populacional ser superior ou inferior a dez habitantes por quilômetro quadrado: NASF 2, se inferior a dez habitantes por quilômetro quadrado e NASF 1, caso contrário. Além disso, a composição do NASF 1 deve ser de no mínimo cinco das seguintes profissões de nível superior: psicólogo, assistente social, farmacêutico, fisioterapeuta, fonoaudiólogo, profissional da educação física, nutricionista, terapeuta ocupacional, médico ginecologista, médico homeopata, médico acupunturista, médico pediatra e médico psiquiatra. Cada NASF 1 deve apoiar o trabalho e garantir a atenção a população atendida por oito a 20 ESFs. Para o NASF 2, a composição passa a ser de no mínimo três profissionais de nível superior de ocupações não coincidentes (assistente social, profissional de educação física, farmacêutico, fisioterapeuta, fonoaudiólogo, nutricionista, psicólogo e terapeuta ocupacional), vinculado a, no mínimo, três ESFs. Portaria MS nº 154, de 24 de janeiro de 2008.

Assim, essa organização não será aquela que responderá completamente pelo processo de referência e contrarreferência do SUS, garantindo o princípio da integralidade.

A busca de soluções para ampliação do acesso à atenção especializada passa por várias decisões. Além dos próprios centros de especialidades,<sup>13</sup> que devem ser estruturados para responder parcela desta demanda, recentemente o MS propôs a criação das UPAs, mas ainda não está claro como será regulada a referência e contrarreferência entre essas unidades e o Saúde da Família, já incluindo o trabalho dos NASFs.

### 3.2 Atenção de média e alta complexidade

Desde a edição nº 12 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, destacam-se os avanços na implantação do Samu, criado em 2003. A partir da edição de número 18 deste periódico, a análise considerou também as recém-propostas UPAs. O Samu e as UPAs são elementos cruciais da Política Nacional de Atenção às Urgências lançada por meio da Portaria GM nº 1.863, de 29 de setembro de 2003. Nesta edição, discute-se essa política em mais detalhes.

Atendendo às diretrizes do SUS, a política busca estruturar uma rede de serviços regionalizada e hierarquizada de atenção integral às urgências<sup>14</sup> e reduzir a procura pelos serviços de urgência e emergência dos hospitais (prontos-socorros). O novo modelo engloba desde a atenção básica até os cuidados pós-hospitais, como descrito no quadro 1.

#### QUADRO 1

##### Componentes da Política Nacional de Atenção às Urgências

Componente	Serviços
Atenção pré-hospitalar fixa	Atenção Básica (Unidades Básicas de Saúde, unidades da Saúde da Família e equipes de ACS) Ambulatórios especializados Serviços de apoio diagnóstico e terapêutico
Atenção pré-hospitalar móvel	Centrais Samu Samu 192 Núcleos de Educação em Urgência
Atenção pré-hospitalar intermediária	Sala de Estabilização UPA 24 horas

(Continua)

13. Sobre os centros de especialidades, ver Ipea (2010).

14. O termo urgência abrange o conceito de emergência. Emergência pode ser definida como quadros clínicos agudos e cirúrgicos que impliquem risco de vida imediato. Assim, mais recentemente, o MS tem usado o termo atenção às urgências para referir-se às duas situações.

(Continuação)

Componente	Serviços
Atenção hospitalar	Prontos-socorros Leitos de internação (desde gerais até Unidades de Tratamento Intensivo – UTI)
Atenção pós-hospitalar	Atenção domiciliar Hospitais-dia Projetos de reabilitação integral

Fonte: Brasil (2006).  
Elaboração dos autores.

As novidades na política são a criação dos componentes pré-hospitalar móvel, cujo principal componente é o Samu, e pré-hospitalar intermediário,<sup>15</sup> cuja novidade é o lançamento da iniciativa das UPAs, em 2009. Como componentes adicionais, essa política inclui a necessidade de monitoramento do desempenho do serviço e a integração de todos os níveis de atenção. A tentativa de assegurar o atendimento integral se dá por meio das centrais de regulação. As centrais Samu fazem parte do componente pré-hospitalar móvel juntamente com o Samu 192 e os Núcleos de Educação em Urgência (NEUs). As centrais Samu devem decidir sobre o tratamento adequado a cada situação de urgência/emergência reportada e encaminhá-las ao devido serviço. As decisões são tomadas por um médico regulador e exigem conhecimento detalhado dos serviços disponíveis na região de abrangência do Samu tanto no que diz respeito ao primeiro atendimento até a porta de saída do sistema – por exemplo, o transporte adequado até o domicílio do paciente.

O Samu 192 é composto por profissionais de saúde diversos – médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, socorristas – e veículos de salvamento (ambulâncias, motolâncias, ambulanchas). Os veículos de salvamento podem ser equipados para prestar desde cuidados básicos – unidades de suporte básico de vida – até serviços de UTI – unidades de suporte avançado. Os NEUs buscam capacitar adequadamente os profissionais de saúde que operam em todos os níveis de atenção para o atendimento às urgências e emergências no SUS, por meio da integração de diversos órgãos, que operam na área de saúde e possam contribuir para o desenvolvimento de conhecimento e capacitação na área – secretarias de saúde, serviços de referência na área de urgência, escolas de bombeiros e polícia, instituições de formação e capacitação de profissionais na área de saúde, entre outros.

O MS destina montantes definidos de recursos para a implantação – instalações, equipamentos e qualificação de pessoal – dos serviços que compõem a atenção pré-hospitalar móvel de acordo com critérios que levam em consideração

15. Nas portarias publicadas, o MS inclui as salas de estabilização e as UPAs na atenção pré-hospitalar fixa. Aqui se utiliza a denominação pré-hospitalar intermediário para estes serviços com o objetivo de facilitar a análise.

a população a ser coberta e, obviamente, no caso dos veículos de salvamento, a complexidade do serviço que é prestado. O custeio é feito de maneira compartilhada. O MS arca com 50% dos custos e os estados e municípios com o restante, de forma negociada na Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

O ministério também arca com os investimentos em instalações e equipamentos das salas de estabilização (SEs) e das UPAs. O custeio é financiado de modo tripartite e os recursos alocados pelo MS têm seus valores definidos de acordo com determinados critérios. No caso das UPAs, existem três portes que variam de acordo com a população coberta, a quantidade de médicos e o número de leitos. As UPAs são estabelecimentos de saúde com grau de complexidade intermediário entre as Unidades Básicas de Saúde/Saúde da Família e os serviços de urgência dos hospitais. As SEs devem compor a atenção pré-hospitalar em localidades com características específicas – municípios com menos de 50 mil habitantes, com grande extensão territorial de característica rural ou com isolamento geográfico e onde uma microrregião determina o espaço geográfico de organização do Samu. As SEs não precisam ter leitos, bastando somente contar com um médico generalista habilitado em urgências.

Os recursos destinados às ações e aos serviços de média e alta complexidade da política fazem parte do Programa Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada, com destaque para as ações Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência-Samu 192 e Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade.

A política tal qual estruturada leva a crer que haverá melhorias no acesso à atenção às urgências e redução da importância dos prontos-socorros hospitalares devido, principalmente, à implantação dos componentes pré-hospitalar móvel e pré-hospitalar intermediário. Os serviços de urgência/emergência configuram uma das portas de entrada do SUS, o que permite ao Samu contribuir para a organização dos fluxos de referência e contrarreferência integrando, assim, os diversos níveis de atenção. Dependendo do caso, o médico regulador pode orientar o paciente a buscar um serviço de atenção básica, enviar um veículo de salvamento ou até reservar leitos hospitalares. Isso requer, entre outras ações, a criação de mecanismos de relacionamento direto tanto com provedores quanto com as demais centrais de regulação existentes.

Desde setembro de 2009, foram inauguradas mais oito unidades do Samu 192, totalizando 155 serviços distribuídos em todas as unidades da Federação (estados e DF), e cobrindo uma população estimada em mais de 108 milhões. Ainda que a Portaria GM nº 1.864, de 29 de setembro de 2003, que institui o componente pré-hospitalar móvel, tenha por requisito a apresentação trimestral

de indicadores de desempenho, esses relatórios não estão disponíveis para consulta e ainda não há uma avaliação publicada sobre este serviço. Contudo, em 2009, o Tribunal de Contas de Santa Catarina realizou uma auditoria no Samu estadual e constatou, entre outros problemas, a insuficiência de profissionais e/ou a falta de capacitação destes para o atendimento de urgências e emergências, e a falta de integração entre os órgãos que fazem os atendimentos de urgências e emergências pré-hospitalares. A falta de profissionais deve implicar demora e até não atendimento. Por sua vez, a falta de capacitação deve afetar a adequação do atendimento prestado e indica que o NEU não está funcionando adequadamente.<sup>16</sup>

A atenção pré-hospitalar intermediária deveria também ter impacto relevante no acesso aos serviços e na redução do uso dos serviços prestados nos prontos-socorros hospitalares. Segundo estimativas do MS, pelo menos 70% dos atendimentos realizados em hospitais podem encontrar solução adequada por meio das UPAs. Até setembro de 2010, existiam 448 UPAs implantadas. Contudo, existe evidência de que, ao menos em algumas especialidades, estas unidades não têm conseguido ampliar os serviços à população por falta de médicos especialistas. Como descrito na edição anterior deste periódico, todas as unidades implantadas no estado do Rio de Janeiro terminaram por encerrar os serviços de ortopedia por falta de ortopedistas. Isto é, o governo teve que optar entre manter os profissionais disponíveis nos prontos-socorros dos hospitais ou nas UPAs. Caso semelhante está ocorrendo na área de pediatria no Distrito Federal, em que, recentemente, o governo local fechou a área de pediatria do hospital de uma determinada região administrativa e deslocou todos os pediatras para a recém-inaugurada UPA na mesma região.<sup>17</sup> Estes casos não sugerem a existência do alívio pretendido dos prontos-socorros hospitalares, mas simplesmente a substituição de um serviço por outro.

Por fim, a integralidade da atenção, especialmente nas emergências, deve ser prejudicada pela constante falta de leitos de UTI. O Plano Nacional de Saúde 2008-2011 tem como meta habilitar 6.370 novos leitos de terapia intensiva e semi-intensiva até 2011. Mas, a julgar pelo andamento das habilitações, o objetivo não deve ser atingido. Em 2008, foram habilitados 818 leitos novos de UTI e, de acordo com o Relatório de Gestão 2009 do MS, em 2009 foram habilitados apenas 546 novos leitos. Sendo assim, é pouco provável que a meta seja atingida.

### 3.3 Vigilância em saúde

Em 2009, a divulgação da ocorrência de óbitos pela doença denominada *gripe suína* teve grande repercussão na imprensa internacional e nacional. A doença

16. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/noticias/noticia/2105>>. Acesso em: 28 out. 2010.

17. Disponível em: <<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/182/2010/09/14/cidades,i=212802/PARA+GARAN+TIR+PEDIATRIA+NA+UPA+DE+SAMAMBAIA+GDF+DESATIVA+ALA+EM+HOSPITAL.shtml>>. Acesso em: 27 out. 2010.

é causada pelo vírus influenza A (H1N1), uma mutação do vírus influenza A, comum em porcos. Em 24 de abril desse mesmo ano, a OMS notificou a ocorrência de casos humanos de infecção por um novo vírus da gripe, ocorridos no México a partir de 18 de março e, posteriormente, nos Estados Unidos. No dia seguinte, de acordo com o Regulamento Sanitário Internacional de 2005, a OMS declarou este evento como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. A resposta da vigilância em saúde no Brasil foi imediata. No mesmo dia, foi instituído o Gabinete Permanente de Emergência de Saúde Pública (GPESP), no Centro de Informações Estratégicas e Respostas em Vigilância em Saúde (CIEVS), da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), para monitorar a situação e indicar as medidas adequadas ao país.

Em junho de 2009, a OMS elevou o nível de preparação para a pandemia da fase 5 para a fase 6, no qual a disseminação da infecção entre humanos ocorre em diferentes continentes. No Brasil, as secretarias estaduais de saúde foram acionadas para intensificar o processo de monitoramento e detecção oportuna de casos suspeitos de doenças respiratórias agudas e foi reforçada a vigilância em portos, aeroportos e fronteiras, uma vez que a maioria dos casos notificados no Brasil tinha como local provável de infecção outros países. Em 16 de julho, foi declarada a transmissão sustentada do vírus da influenza pandêmica no país. A partir deste momento, passaram a ser de notificação compulsória imediata somente os casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) e monitorados, também, os casos que evoluíram para o óbito, independentemente da sintomatologia. A partir do ano epidemiológico de 2010, iniciado em 3 de janeiro, foi recomendada a notificação e coleta de material biológico apenas dos casos de SRAG submetidos à internação hospitalar.<sup>18</sup>

O tratamento com o medicamento antiviral Oseltamivir foi indicado para pacientes com condições para complicação por influenza.<sup>19</sup> O MS adquiriu, em 2009, 21,9 milhões de tratamentos com Oseltamivir e 200 mil tratamentos de Zanamivir, medicamento a ser usado apenas em eventuais casos de resistência ao Oseltamivir. O Oseltamivir foi distribuído gratuitamente em postos e hospitais definidos pelas Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e nas unidades do programa Farmácia Popular do Brasil.

No Brasil, no ano epidemiológico de 2009, foram confirmados 46.100 casos e 2.051 óbitos por influenza pandêmica. De 1º de janeiro a 31 de julho de

---

18. Esta definição, adotada por outros países, foi acordada entre o MS, as (SES) e as Secretarias Municipais de Saúde (SMS) e consta no Protocolo de Vigilância de Epidemiológica da Influenza Pandêmica (H1N1) 2009.

19. Foram consideradas condições para complicação por influenza: idade, menor que 2 e maior que 60 anos, gestantes e portadores de doenças crônicas (cardiovascular, pneumopatia, renal, hematológicas, imunossupressoras, metabólicas, genéticas e neurológicas). Apesar de não ser de notificação compulsória, o Ministério da Saúde recomendou que todos os pacientes que apresentem alguma condição para complicação por influenza fossem minuciosamente avaliados e monitorados.

2010, foram confirmados 95 óbitos e 753 casos hospitalizados e, desde março, observa-se redução no número dos casos graves e óbitos pela influenza pandêmica em todo o país.

Em 10 de agosto de 2010, a OMS anunciou o início da fase pós-pandêmica da doença. Isto significa que o vírus da influenza A continua circulando no mundo, mas junto aos outros vírus sazonais (da gripe comum) e em intensidade diferente entre os países. O monitoramento epidemiológico mostrou que o vírus não sofreu mutação para formas mais letais, a resistência ao Oseltamivir não se desenvolveu de forma importante e a vacina se mostrou uma medida eficaz para proteger a população.

No Brasil, seguindo orientações da OMS, o MS manteve, junto aos estados e aos municípios, o monitoramento da doença. As ações de vigilância e a vacinação resultaram no controle da influenza pandêmica. Em 2010, o MS realizou a maior campanha de vacinação já realizada no país. Foram imunizadas mais de 91 milhões pessoas contra a influenza pandêmica. O objetivo da campanha foi manter os serviços de saúde funcionando e reduzir o número de casos graves e óbitos nos grupos mais vulneráveis.

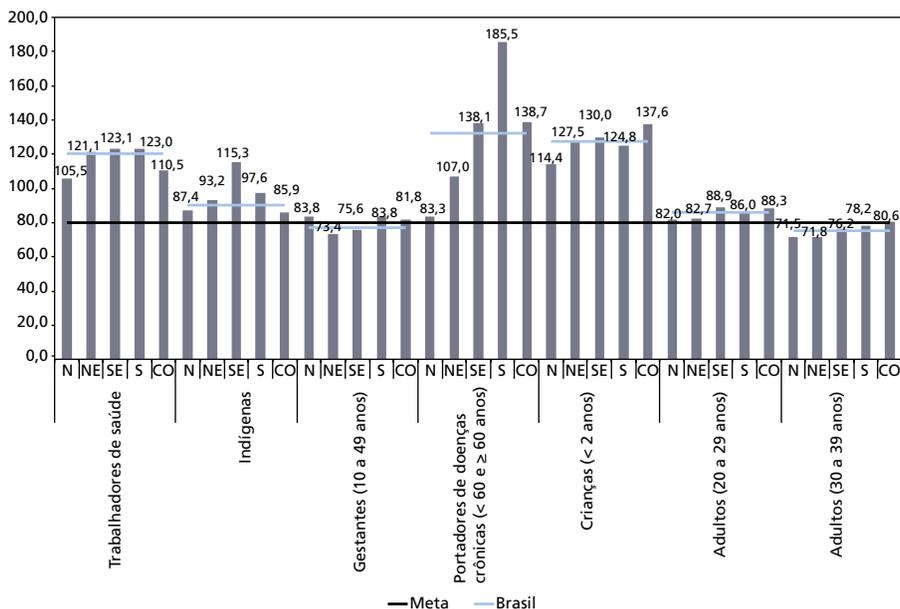
A meta de cobertura foi 80%, em relação à população estimada, para cada grupo prioritário.<sup>20,21</sup> Para o Brasil como um todo, a meta de cobertura não foi alcançada entre as gestantes de 10 a 49 anos (77,1%) e entre os adultos de 30 a 39 anos (75,3%). Entretanto, em algumas regiões, a cobertura foi alcançada. Para os demais grupos prioritários, a meta foi ultrapassada. Em alguns casos, a cobertura superou 100%, indicando maior número de vacinados que a população prioritária estimada (gráfico 1).

---

20. Os grupos prioritários indicados pela OMS foram: trabalhadores de serviços de saúde, indígenas, gestantes e portadores de doenças crônicas. Recomendações da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) foram seguidas para a definição desses grupos. Os profissionais da saúde foram incluídos buscando manter o funcionamento dos serviços de saúde envolvidos na resposta à pandemia e aos demais grupos prioritários, visando diminuir a morbimortalidade associada à doença, uma vez que estes apresentavam maior incidência de formas graves da doença e óbitos. No Brasil, a exemplo de alguns países, como Estados Unidos e Canadá, também foram vacinados grupos saudáveis. Inicialmente, foram incluídas crianças entre 6 meses e 2 anos e adultos de 20 a 29 anos, uma vez que estes grupos apresentaram as maiores proporções de casos graves de doença respiratória. Posteriormente, também foram incluídos os adultos de 30 a 39 anos. A definição da nova faixa etária considerou o grupo com maior número de hospitalizações e mortes depois daqueles priorizados nas etapas anteriores. A maior oferta mundial de vacinas possibilitou a aquisição de doses adicionais.

21. A meta estipulada considerou a capacidade operacional dos serviços de saúde para realizar a vacinação da população alvo no prazo preconizado e a capacidade dos laboratórios produtores para entregar, oportunamente, as vacinas na quantidade necessária e no prazo previsto.

**GRÁFICO 1**  
**Cobertura da vacinação contra influenza A (H1N1), segundo grupos prioritários –**  
**Brasil e macrorregiões, 2010**  
 (Em %)



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

As 83 milhões de doses de vacina inicialmente adquiridas representaram um investimento pouco superior a R\$ 1 bilhão. As doses foram fornecidas pelos laboratórios produtores Instituto Butantan (33 milhões de doses) e Glaxo Smith Kline (40 milhões), além do Fundo Rotatório de Vacinas das Opas (10 milhões). Mais de 30 milhões de doses foram adquiridas incluir a população de 30 a 39 anos. Para isso, foi liberado um aporte de R\$ 300 milhões, por medida provisória (MP). Os recursos também foram utilizados para a operacionalização da nova etapa. A campanha contou com 36 mil pontos de vacinação em todo o país.<sup>22</sup>

Outro exemplo de sucesso na vigilância a saúde no Brasil está relacionado ao sarampo. Em setembro de 2010, o Brasil foi o primeiro país das Américas a entregar seu relatório para a certificação de eliminação do sarampo às Opas. O último caso autóctone de sarampo, relacionado à transmissão sustentada no território brasileiro, foi registrado em 2000, no estado do Mato Grosso do Sul. Entre 2001 e 2009, foram confirmados 67 casos de sarampo, todos relacionados a casos importados de outros países. Em 2010, até o mês de agosto, houve casos confirmados em João Pessoa (PB), Porto Alegre (RS) e Belém (PA). As ações oportunas

22. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id\\_area=124&CO\\_NOTICIA=11113](http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=124&CO_NOTICIA=11113)>.

das vigilâncias epidemiológicas locais, articuladas com o MS, foram fundamentais para o controle da doença. A detecção de casos importados e relacionados reforça a necessidade da manutenção da vigilância epidemiológica ativa e alerta.

A imunização contra o sarampo no Brasil iniciou-se em meados da década de 1960, contudo, sem continuidade. A partir da década de 1990, a estratégia de vacinação foi reforçada, com elevação das coberturas e adoção da vacina tríplice viral – contra sarampo, caxumba e rubéola – para crianças de 1 ano, em todo o país. As coberturas elevadas atingidas na campanha de vacinação contra a rubéola, realizada em 2008, com as vacinas dupla (sarampo e rubéola) e tríplice viral também contribuíram para a eliminação do sarampo. A manutenção de coberturas elevadas, acima de 95% nos grupos etários prioritários,<sup>23</sup> também coloca o Brasil no caminho da eliminação da rubéola e da Síndrome da Rubéola Congênita (SRC). Para assegurar a sustentabilidade desta conquista, o Brasil conta com um sistema de vigilância efetivo para notificar e acompanhar estas doenças, além de identificar os casos importados de países que ainda mantém transmissão ativa, evitando assim a sua reintrodução.<sup>24</sup>

A vigilância também tem papel importante no combate à dengue, doença cuja incidência no mundo cresceu dramaticamente nas últimas décadas. Atualmente, aproximadamente dois quintos da população mundial estão sob risco de contrair a doença. No Brasil, de 2000 a 2009, foram notificados cerca de 4 milhões de casos. Em 2009 foram notificados mais de 577 mil casos, número inferior apenas àqueles registrados em 2002 e 2008, nos quais ocorreram as maiores epidemias registradas até o momento (SIQUEIRA *et al.*, 2010).

Em 2009, o coeficiente de incidência mais elevado foi registrado no Acre (2.794,3 por 100 mil habitantes). Coeficientes superiores a mil casos por 100 mil habitantes também foram registrados em Mato Grosso (1.766,3) e Rondônia (1.299,5). Não foram registrados casos autóctones em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul (gráfico 2). Cabe lembrar que a dengue é sazonal. Assim, o gráfico 2 representa a situação em 2009.

---

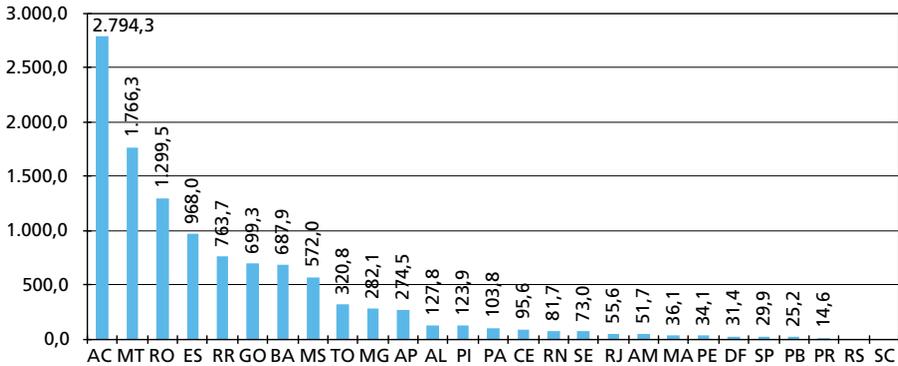
23. Homens e mulheres com idade entre 20 a 39 anos e entre 12 a 19 anos nos estados do Maranhão, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Mato Grosso, além da população indígena vivendo em aldeias.

24. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalleNoticia&id\\_area=1450&CO\\_NOTICIA=11736](http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalleNoticia&id_area=1450&CO_NOTICIA=11736)>.

GRÁFICO 2

**Coefficiente de incidência de dengue – unidades da Federação brasileira, 2009**

(Por 100 mil habitantes)

Fonte: Siqueira *et al.* (2010).

Uma figura semelhante com dados de 2008 apresentaria uma distribuição espacial diferente, com coeficientes de incidência mais elevados nos estados do Rio de Janeiro, Roraima e Sergipe (1.261,0; 1.193,6; e 1.071,8 casos por 100 mil habitantes, respectivamente). Isso é explicado pela circulação de diferentes sorotipos do vírus da dengue,<sup>25</sup> bem como pelas condições ambientais.

No segundo semestre de 2009, observou-se substituição do sorotipo 2 pelo 1 nas regiões Centro-Oeste e Norte, o que indica a possibilidade de ocorrência próxima de grandes epidemias, ao longo de 2010 e em 2011 (SIQUEIRA *et al.*, 2010). A introdução do sorotipo 4 no Brasil ocorreu em 1981 e durou até 1982, quando Roraima registrou uma epidemia da doença que posteriormente se espalhou pelo país. Em 2010, depois de 28 anos sem circular no Brasil, ocorreu a reintrodução do sorotipo 4, após o registro de casos em outros países, inclusive na vizinha Venezuela. Foram registrados casos de dengue pelo sorotipo 4, em Roraima. Contudo, não há evidências de que o vírus tenha se espalhado para outras partes do país. A maioria dos brasileiros não tem imunidade contra esse sorotipo, o que aumenta as chances de uma epidemia.

As ações do Programa Nacional de Controle da Dengue (PNCD), desenvolvidas em parceria com estados e municípios, têm efetividade limitada, uma vez que não existe vacina, nem tratamento efetivo. O combate ao principal vetor, o mosquito *Aedes aegypti*, apresenta dificuldades, especialmente nos centros urbanos, em que situações de habitação e saneamento precárias favorecem a proliferação do mosquito e, por outro lado, dificultam sua eliminação. Entre as dificuldades, destacam-se a falta de apoio e acesso para as atividades de inspeção

25. São conhecidos quatro sorotipos do vírus da dengue: 1, 2, 3 e 4, responsáveis por manifestações clínicas da doença que variam desde infecções assintomáticas até formas mais graves, podendo levar a óbito.

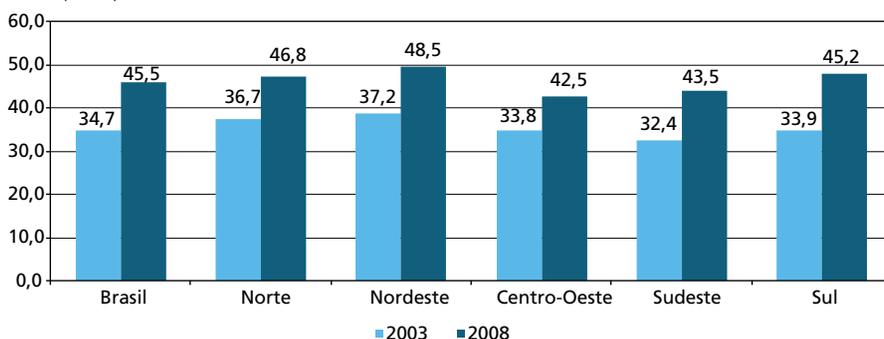
da vigilância sanitária municipal, bem como a baixa cobertura e irregularidade do abastecimento de água canalizada e da coleta de lixo, com destinação adequada, especialmente nas regiões periféricas (TAUIL, 2002).

Ainda como ação importante na área da vigilância em saúde, destaca-se a ampliação da Lista de Doenças de Notificação Compulsória, por meio da Portaria nº 2.472, de 1º de setembro de 2010.<sup>26</sup> A última atualização da lista havia sido realizada em 2006.<sup>27</sup> Foram incluídos cinco agravos: acidentes com animais peçonhentos – como cobras, escorpiões e aranha; atendimento antirrábico decorrente de ataques de cães, gatos e morcegos; intoxicações exógenas por substâncias químicas – incluindo agrotóxicos e metais pesados; sífilis adquirida; e Síndrome do Corrimento Uretral Masculino. Agora, são 44 doenças, agravos e eventos de importância para a saúde pública de abrangência nacional que devem ser informadas pelas autoridades sanitárias dos municípios e dos estados ao Sistema Nacional de Informação de Agravos de Notificação (Sinan). A nova portaria segue recomendações do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), de 2005.

### 3.4 Assistência farmacêutica

O acesso da população aos medicamentos e seu uso racional permanecem como desafios importantes para o SUS. Ainda assim, dados do suplemento sobre saúde da PNAD parecem indicar aumento da cobertura da assistência farmacêutica gratuita, entre os dois anos da pesquisa – 2003 e 2008 (gráfico 3).

**GRÁFICO 3**  
**Pessoas que receberam medicamentos gratuitamente – Brasil e macrorregiões, 2003/2008**  
(Em %)



Fontes: PNADs 2003 e 2008/IBGE.

Elaboração própria.

Obs.: As informações se referem às pessoas que tiveram atendimento de saúde – público ou privado – nas duas semanas anteriores à entrevista e neste atendimento houve prescrição de medicamentos. Para 2003, os valores se referem ao recebimento de algum medicamento gratuito – exceto amostra grátis. Para 2008, os valores se referem à soma do recebimento gratuito de todos e parte dos medicamentos recebidos.

26. Portaria MS nº 2.472, de 1º de setembro de 2010.

27. Portaria MS nº 5, de 22 de fevereiro de 2006.

O percentual de pessoas que receberam medicamentos gratuitamente, entre aquelas que haviam recebido prescrição de medicamento em um atendimento de saúde realizado nas duas semanas anteriores à entrevista, elevou-se de 34,7% em 2003, para 45,5% em 2008. Em 2008, o maior percentual foi registrado na região Nordeste (48,5%) e o menor na Centro-Oeste (42,5%) (gráfico 3).

Ressalta-se que existem diferenças na forma das perguntas das PNADs de 2003 e 2008 que originaram esses dados.<sup>28</sup> Estas diferenças devem ser levadas em conta na comparação dos dados de 2003 e 2008. Apesar das diferenças metodológicas, foi registrada uma elevação que não é desprezível, maior que 10 pontos percentuais (p.p.), ou equivalente a um aumento relativo de 31% no percentual de pessoas que relataram ter recebido medicamentos gratuitamente.

Essa elevação pode estar relacionada ao incremento do elenco de medicamentos nos programas de assistência farmacêutica, bem como ao maior volume de compras de medicamentos para a assistência farmacêutica no SUS. Embora com menor impacto, o aumento do recebimento de medicamentos gratuitos por meio de ações judiciais também pode ter contribuído para o aumento da cobertura da assistência farmacêutica pública.

O programa Farmácia Popular do Brasil também pode ter favorecido esse aumento. Este tem dois eixos de atuação: as unidades próprias, em parceria com estados e municípios, e o sistema de copagamento, em parceria com farmácias e drogarias privadas. Até 2009, o programa contava com 530 unidades próprias e 10.790 conveniadas. Em junho de 2010, havia 534 unidades próprias e 12.499 conveniadas. Contudo, ainda não foi realizada ou publicada nenhuma avaliação da eficiência e efetividade deste programa.

### 3.5 Gestão do SUS

O processo de pactuação iniciado em 2006 com o Pacto pela Saúde em seus três componentes – o Pacto pela Vida, o Pacto de Gestão e o Pacto em Defesa do SUS – foi considerado, inicialmente, como grande avanço na gestão e nas relações federativas relacionadas ao SUS. Passados quase quatro anos desde o início desse novo marco da pactuação, em março de 2010, em reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), ficou definida uma reunião extraordinária para avaliação do Pacto pela Saúde.

O MS e os Conselho de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) e Conselho de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) apresentaram suas avaliações. Todos três destacaram, com maior ou menor ênfase, a posição secundária

28. Em 2003, foi perguntado se a pessoa: *recebeu algum medicamento gratuitamente (exceto amostra grátis)*, enquanto, em 2008, se: *recebeu gratuitamente os medicamentos receitados*, com as alternativas de resposta: *todos os medicamentos, parte dos medicamentos ou nenhum dos medicamentos*.

ao qual foi relegado o Pacto em Defesa do SUS. O representante do CONASS foi mais veemente ao afirmar, em sua apresentação, que esse componente do Pacto pela Saúde é o menos compreendido e o menos divulgado. Com isso, nesses quatro anos não se observou uma mobilização da sociedade em defesa do SUS. Isso se reflete, por exemplo, na não aprovação, até o momento, da lei complementar que regulamenta a EC nº 29 (CONASS, 2010).

Em sua apresentação, a representação do MS foi mais enfática na defesa do pacto. Destacando a constituição dos Colegiados de Gestão Regional (CGRs), a organização das transferências em blocos de financiamento – com maior autonomia dos gestores na gestão dos recursos financeiros –, a definição de uma agenda de prioridades, objetivos metas e indicadores, entre outros. Contudo, destacou também vários desafios, entre eles: *i*) não regulamentação da EC nº 29; *ii*) continuidade do fracionamento do financiamento, isto é, apesar das transferências federais terem sido organizadas em blocos de financiamento, ainda existem muitos recursos que são alocados fora destes blocos; *iii*) insuficiência de recursos humanos; *iv*) normatização vertical excessiva, isto é, o MS ainda tem papel central na definição da política de saúde por meio da transferência de recursos para programas e ações pré-definidos (recursos carimbados); e *v*) permanência da necessidade de discutir o papel do gestor estadual (BRASIL, 2010b).<sup>29</sup>

Em sua avaliação, o CONASS destacou avanços em alguns blocos de financiamento. Destacou, também, a criação, em 2009, do Bloco de Investimentos na Rede de Serviços de Saúde, que veio consolidar os mecanismos de transferências fundo a fundo, com isso, reduzir os repasses via convênios. Contudo, chama atenção para o fato de que terminou por se incorporar uma série de incentivos que “(...) vão na contramão da proposta original, que era reduzir o chamado número de ‘caixinhas’ de repasse de recursos” (CONASS, 2010). Para isto propõe uma revisão do bloco de gestão com vista à unificação dos incentivos e um processo centrado em repasse único de recursos baseado no cumprimento das metas estabelecidas no Pacto pela Saúde.

O CONASEMS, por sua vez, apresenta avanços com a constituição dos CGRs, o aumento da participação dos municípios nos processos de pactuação, uma explicitação mais clara do papel das secretarias estaduais de saúde, entre outros. Por seu turno, apresenta como problemas uma posição secundária do Pacto em Defesa do SUS, a retração do financiamento federal, a não concretização do cofinanciamento na maioria dos estados, o fato do pacto não ter potencializado uma mudança do modelo centrado na média e na alta complexidades (CONASEMS, 2010).

---

29. O SUS é um sistema descentralizado em que os três níveis de governo são responsáveis pela provisão da atenção à saúde, e os municípios são diretamente responsáveis pela provisão desta à população. Dada autonomia dos três níveis de governo e o papel desempenhado pelo governo federal no financiamento, o gestor estadual tem sido relegado a segundo plano.

Como pode ser visto, há muitos pontos em comum nas avaliações dos representantes dos três entes federados sobre o Pacto pela Saúde. Ainda há que se avançar na redução da normatização vertical excessiva, na unificação de incentivos e em um processo efetivo de pactuação baseados em metas, indicadores e resultados.

Com relação à pactuação de metas e indicadores, em outra avaliação realizada pelo próprio MS, observou-se que esse processo apresenta uma série de problemas que precisavam ser revistos, tais como metas inadequadas aos objetivos e propósitos que estão sendo pactuados, indicadores sem possibilidade de cálculo ou problemas de consistência que os tornavam pouco adequados para avaliação de resultados, dificuldades de estabelecer fontes para alguns indicadores, entre outros. Além disso, o sistema de monitoramento do pacto e o processo de informação sobre os indicadores era pouco coordenado e informatizado. Assim, com o apoio da Rede Interagencial de Informação para a Saúde (Ripsa), o MS deu início a um processo de revisão da sistemática de monitoramento e avaliação do pacto. Como primeiro passo, foi proposto o desenvolvimento de um sistema de informações que permitisse que todos os estados e municípios pudessem alimentar automática e regularmente as informações que permitiriam o cálculo dos indicadores e o acompanhamento das metas constantes do pacto. Com isso, hoje é possível calcular automaticamente e acompanhar 24 dos 40 indicadores e metas pactuados para o biênio 2010-2011. Há 16 indicadores que ainda não são obtidos por esta sistemática. Adicionalmente, o MS está concluindo a avaliação de todos os indicadores propostos para o período 2010-2011 de forma a retomar sua validação e revisão efetiva para o novo processo de pactuação para o biênio 2012-2013. Este processo, ainda que em fase inicial e com um longo caminho a ser percorrido, representa um avanço para o monitoramento e avaliação dos indicadores do pacto.

Adicionalmente, como os próprios gestores apontaram, há que se avançar em várias outras frentes relacionadas ao financiamento, à mobilização da sociedade em defesa do SUS, à necessidade de maior clareza nas definições de atribuições de cada ente federado, entre outras.

### **3.6 Financiamento e gasto**

#### **3.6.1 Execução orçamentária 2009**

Em 2009, o nível de execução do MS se elevou novamente em relação ao ano anterior, da mesma forma como ocorreu em 2008,<sup>30</sup> passando de um nível de execução de 95,4% da dotação autorizada em 2008 para 97,8% em 2009. Este desempenho foi possível devido ao crescimento real expressivo da dotação autorizada (8,1%),

---

30. Vale lembrar que, conforme demonstrado no número 18 deste periódico, o nível de execução de 2007 foi de 93,4%.

acompanhada de um crescimento ainda maior do valor empenhado<sup>31</sup> (10,8%), conforme demonstrado na tabela 1. Ou seja, como a taxa de crescimento do valor empenhado foi maior que a da dotação autorizada, isto implicou aumento do nível de execução do MS. O principal responsável por esta mudança de patamar no nível de execução do ministério foi o programa Atenção Integral, Hospitalar e Ambulatorial Especializada, uma vez que apresentou um incremento no seu nível de execução em relação a 2008, passando de 95% para 97,7% em 2009, o que impacta fortemente na execução total, uma vez que representa quase metade dos recursos executados pelo MS. Ainda assim, cabe ressaltar que o saldo orçamentário de recursos que não foram executados foi de R\$ 1,4 bilhão, que pode ser justificado, em parte, pelo contingenciamento imposto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Ministério da Fazenda (MF).

TABELA 1

**Execução orçamentária do Ministério da Saúde – 2008/2009**(Em R\$ mil de 2009, atualizados pela média anual do IPCA)<sup>1</sup>

Programas do MS	2008			Nível de execução (%) (D=C/B)	2009			Nível de execução (%) (D=C/B)
	Dot. Inicial (A)	Autorizado (B)	Empenhado (C)		Dot. Inicial (A)	Autorizado (B)	Empenhado (C)	
<b>Execução total do MS</b>	<b>55.159.711</b>	<b>59.520.889</b>	<b>56.765.764</b>	<b>95,4</b>	<b>59.530.821</b>	<b>64.339.731</b>	<b>62.919.103</b>	<b>97,8</b>
(I) Execução do MS em ASPS	50.951.676	53.774.474	51.049.239	94,9	54.827.279	59.680.255	58.270.261	97,6
Atenção Integral, Hospitalar e Ambulatorial Especializada (1.220)	25.751.097	27.965.522	26.556.264	95,0	27.088.826	29.568.720	28.896.563	97,7
Atenção Básica em Saúde (1.214)	8.567.180	7.333.067	7.142.708	97,4	9.363.304	9.374.211	9.160.462	97,7
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (1.293)	4.675.027	4.879.880	4.631.627	94,9	5.058.379	5.590.120	5.548.870	99,3
Vigilância, Prev. e Controle de Doenças e Agravos (1.444)	2.448.550	2.820.034	2.540.130	90,1	2.566.424	3.759.800	3.606.880	95,9
Vigilância Sanitária de Prod. Serv. e Ambientes (1.289)	257.111	282.292	279.053	98,9	299.658	304.544	291.569	95,7
Saneamento	1.112.486	1.481.887	1.320.308	89,1	1.167.109	1.432.511	1.340.511	93,6

(Continua)

31. Nesta análise, os valores considerados para avaliar a execução do MS referem-se aos valores empenhados e não liquidados. Isto porque, posteriormente, serão analisados os gastos com ações e serviços públicos de saúde à luz da EC nº 29, que se utiliza dos valores empenhados no ano anterior e da variação nominal do produto interno bruto (PIB) para calcular o mínimo. Entretanto, na prática, a opção por analisar os valores empenhados ou liquidados não faz diferença porque estes valores se igualam no fechamento do exercício. Sendo assim, a discussão que importa refere-se aos restos a pagar que foram cancelados no exercício seguinte, uma vez que foram contabilizados como gastos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) no ano anterior.

(Continuação)

Programas do MS	2008			Nível de execução (%) (D=C/B)	2009			Nível de execução (%) (D=C/B)
	Dot. Inicial (A)	Autorizado (B)	Empenhado (C)		Dot. Inicial (A)	Autorizado (B)	Empenhado (C)	
Programas de Atenção a Grupos Específicos	350.128	419.440	398.100	94,9	379.153	439.512	427.348	97,2
Gestão	549.381	563.075	437.886	77,8	569.819	585.066	511.413	87,4
Formação e Gestão de Recursos Humanos	402.955	377.961	341.506	90,4	412.029	380.902	357.010	93,7
Regulação e Fiscalização da Assistência Suplementar	136.838	167.835	162.411	96,8	128.614	165.332	163.461	98,9
Apoio administrativo	5.897.266	6.542.851	6.330.405	96,8	6.923.557	7.099.329	7.014.758	98,8
Cumprimento de sentenças judiciais e outros encargos especiais	132.652	187.087	186.595	99,7	182.988	217.029	216.181	99,6
Política de Promoção de Saúde	32.266	33.069	29.962	90,6	35.764	37.045	35.499	95,8
Outros	638.738	720.473	692.283	96,1	651.654	726.133	699.735	96,4
(II) Execução do MS em ações não ASPS	4.208.035	5.746.416	5.716.525	99,5	7.035.542	4.659.476	4.648.842	99,8
Inativos e pensionistas	4.093.664	3.965.092	3.963.734	100,0	4.619.447	4.585.729	4.579.570	99,9
Serviço da dívida interna e externa	103.244	91.986	65.637	71,4	72.744	62.396	58.438	93,7
Programas financiados pelo FCEP	—	1.678.210	1.678.210	100,0	—	—	—	—
Atenção Básica em Saúde	—	1.678.210	1.678.210	100,0	—	—	—	—
UO 74202 - Recursos sob supervisão da ANS	11.128	11.128	8.944	80,4	11.352	11.352	10.834	95,4
Regulação e Fiscalização da Assistência Suplementar	11.128	11.128	8.944	80,4	11.352	11.352	10.834	95,4

Fonte: Siga Brasil.

Nota: <sup>1</sup> Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

A execução total do MS em 2009 teve um aumento real em relação a 2008 de R\$ 6,1 bilhões (11%). Este mesmo incremento observado em 2008 em relação a 2007 foi de R\$ 1,9 bilhão (3,5%). O crescimento da execução do MS está diretamente vinculado ao crescimento de três grupos de natureza de despesa (GNDs), que conjuntamente representam, em média, 99,6% do gasto do MS:<sup>32</sup> despesa com pessoal, despesa com investimento e o grupo outras despesas

32. Esta média refere-se aos anos de 2006 a 2009. Neste mesmo parágrafo, todas as médias referem-se a este mesmo período. Em 2009, estes três grupos de despesa foram responsáveis por 99,76% do gasto total do MS.

correntes (ODCs). São principalmente mudanças na taxa de crescimento nestes grupos que influenciam o comportamento do gasto do MS, na respectiva ordem: *i*) alterações no comportamento de ODC, que representam em média 77% do gasto total do MS; *ii*) alterações no comportamento da despesa com pessoal, que representam em média 17,5%; e *iii*) alterações no comportamento da despesa com investimento, que representa em média 5% do gasto do MS.

Em 2009, o crescimento da execução destes três grupos de despesa foi de 11%, o que contribuiu para a execução total ter aumentado também em 11% em termos reais, conforme mencionado anteriormente. A despesa com pessoal ativos e inativos, que em 2009 representou 17,9% da despesa total do MS, teve um crescimento real de 14% em relação a 2008 (R\$ 1,3 bilhão). No ano anterior este crescimento foi de 8% (R\$ 726 milhões). Ou seja, em termos reais, este crescimento praticamente dobrou de um ano para o outro.

Em relação ao GND/ODC, que representou 76,4% do gasto do MS em 2009, o crescimento apontado foi de 9,3% (R\$ 4 bilhões) em relação ao ano anterior, enquanto em 2008 o crescimento foi de 4,1% (R\$ 1,7 bilhão). Quase metade deste crescimento pode ser atribuído ao combate à pandemia de influenza A, que em 2009 teve R\$ 1,9 bilhão de recursos executados nesta nova ação.<sup>33</sup> Desconsiderando este novo recurso para o combate à influenza, o crescimento teria sido de 4,9%, bem próximo ao verificado no ano anterior.

A despesa com investimentos, que em 2009 representou 5,4% do gasto total do MS, cresceu 25% em relação a 2008, retornando ao patamar de 2007, já que em 2008 sofreu uma queda. Para a retomada desse crescimento, dois programas tiveram participação fundamental: atenção básica em saúde e assistência hospitalar e ambulatorial. Na atenção básica, o investimento foi focado nas transferências aos municípios para a estruturação da rede de serviços de atenção básica, tendo os municípios do estado de São Paulo recebido a maior parcela (22%). No programa de assistência hospitalar e ambulatorial, o combate à pandemia de influenza novamente exerce um papel importante no crescimento de recursos. Além disso, o credenciamento de novos leitos de UTI, a ampliação do Samu e a habilitação de novas UPAs, ou seja, as ações que fazem parte da Política Nacional de Atenção às Urgências, também exerceram influência neste processo.

Ainda em relação à despesa com investimento, chama atenção a melhora significativa em sua capacidade de execução em relação ao ano anterior. Em 2009, a despesa empenhada desse grupo de despesa atingiu 80% da dotação autorizada,

---

33. O valor total executado na ação Prevenção, Preparação e Enfrentamento para a Pandemia de Influenza em 2009 foi de R\$ 2,2 bilhões, dos quais R\$ 1,9 bilhão (88%) foi executado no grupo de despesa ODC e o restante, ou seja, R\$ 263 milhões (12%) foram executados como investimento.

quando em 2008, este mesmo percentual foi de 66%, como pode ser visto na tabela 2. O aumento do patamar de execução do investimento deveu-se, principalmente, ao aumento do nível de execução do investimento do programa atenção hospitalar e ambulatorial, que passou de 46% em 2008 para 72% em 2009. Caso, em 2009, o patamar do nível de execução dos investimentos deste programa tivesse repetido o mesmo de 2008, o nível total de execução do investimento teria sido 68%, e não 80%.

TABELA 2

**Execução orçamentária do Ministério da Saúde por grupo de natureza de despesa – 2008/2009**

(Em R\$ mil de 2009, atualizados pela média anual do IPCA)

GND	2008	Nível de execução (%)	2009	Nível de execução (%)
1. Pessoal	9.912.544	97,7	11.273.446	99,5
2. Juros	28.350	54,0	20.059	84,4
3. ODC	43.984.602	97,6	48.081.060	99,0
4. Investimento	2.732.966	66,1	3.412.564	80,0
5. Inversões financeiras	70.015	92,3	93.594	99,5
6. Amortizações	37.286	94,5	38.379	99,4
<b>Total</b>	<b>56.765.764</b>	<b>95,4</b>	<b>62.919.103</b>	<b>97,8</b>

Fonte: Siga Brasil.

A tabela 3 permite uma análise dos principais programas finalísticos do MS e suas ações, neste caso os programas que recebem mais recursos, que foram redefinidos/reagrupados no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Os principais programas listados a seguir, que representam 75% do total de recursos executados pelo MS, apresentaram crescimento real de 11% em relação a 2008.

Sob outra ótica, percebe-se novamente a importância que a ação de combate à pandemia de influenza A exerceu no orçamento da saúde em 2009, quando representou 3% do total executado. Esta ação está presente nos quatro principais programas finalísticos do MS, alterando substancialmente, em alguns programas, sua composição.<sup>34</sup> É o caso, por exemplo, do programa de vigilância, prevenção e controle de doenças e agravos. A principal ação do programa em 2008, que era o incentivo financeiro a estados, municípios e DF, detinha 37% dos recursos deste, seguido pela ação de imunobiológicos para prevenção e controle de doenças, à época com 33% dos recursos. Em 2009, o combate à pandemia de influenza A foi a ação que recebeu mais recursos do programa de vigilância (executou 31% do total

34. Do total de R\$ 2,20 bilhões destinados ao combate da pandemia de influenza, R\$ 2,17 bilhões estavam concentrados nos principais programas do MS detalhados na tabela 3 (99%). O valor restante foi destinado quase que integralmente ao programa de Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde (R\$ 24 milhões), e o restante em outros programas.

de recursos), mudando totalmente a configuração da participação das ações supracitadas, pois a ação referente ao incentivo financeiro ficou com 28% dos recursos e a ação de imunobiológicos deteve 22,6%, conforme mostra tabela 3. De fato, o crescimento real de 42% dos recursos destinados ao programa de vigilância está estritamente relacionado ao combate à pandemia de influenza A, pois desconsiderando esta ação, o conjunto das outras ações sofreu uma queda real de 2%.

O combate à influenza também teve uma representatividade considerável quando se trata do programa de assistência farmacêutica e insumos estratégicos, sendo responsável por 10% do total destes recursos. Neste programa, outras ações também contribuíram para o aumento real de 19,8% da quantidade de recursos executados, que é o caso da ação voltada para a compra e dispensação de medicamentos excepcionais, bem como o atendimento a pacientes portadores de HIV/AIDS e outras doenças transmissíveis. Entretanto, o combate à influenza, novamente, foi quem mais contribuiu para o crescimento observado.

Já no programa de atenção básica, o combate à influenza teve impacto menor que o observado nos outros programas mencionados anteriormente, não deixando de ser importante: do crescimento real observado de R\$ 339 milhões, R\$ 114 milhões foram provenientes do combate à influenza, R\$ 126 milhões foram provenientes da estruturação da rede de serviços e R\$ 187 milhões vieram do aumento da ação Piso Básico Variável referente à Saúde da Família, devido à implantação de novas ESFs, novas equipes de saúde bucal, novos NASFs e novos ACS, além do aumento nominal de 12% à remuneração desta categoria, que passou de R\$ 581,00 em 2008 para R\$ 651,00 em 2009.<sup>35</sup> Vale ressaltar que em relação à estruturação da rede de serviços de atenção básica, o aumento deste recurso foi de 49% em relação ao ano anterior. Parcela deste incremento pode ser explicada pela instituição do Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde para Equipes de Saúde da Família, conforme Portaria GM/MS nº 2.226, de 18 de setembro de 2009, que tem o objetivo de criar mecanismos que possibilitem o financiamento da construção de UBS como forma de prover infraestrutura adequada às ESFs.

Por fim, quando se analisa o programa Atenção Integral, Hospitalar e Ambulatorial Especializada pode-se observar, novamente, que a principal ação que contribuiu para o aumento de recursos executados foi a atenção à saúde da população para procedimentos de média e alta complexidade, que respondem por 86,2% do total de recursos deste programa e 40% em relação ao total executado pelo MS. Em 2009, os recursos desta ação apresentaram crescimento real de 6,7%, o equivalente a R\$ 1,5 bilhão. Tal crescimento pode ser justificado pelo aumento do valor pago para diárias de leito de UTI, pelos reajustes da tabela de pagamento por procedimentos (tabela

35. Portaria GM/MS nº 2.008, de 1º de setembro de 2009.

SIA e SIH/SUS, Portaria nº 3.192, de dezembro de 2008) e sua respectiva consequência sobre o reajuste dos tetos municipais e estaduais.<sup>36</sup> Depois desta ação, o maior incremento, em valores reais, ocorreu na ação de combate à influenza pandêmica (R\$ 400 milhões), seguido do Samu (R\$ 144 milhões) e das ações relacionadas aos centros de referências mantidos pelo MS (R\$ 117 milhões). Cabe observar que, em relação ao Samu, houve incremento real de 46% em relação ao ano anterior, justificado pelo aumento da cobertura deste, que em 2009 atingiu 105 milhões de habitantes. Quanto às ações relacionadas aos centros de referências mantidos pelo MS, houve um incremento real de 27% em relação ao ano anterior, justificado, principalmente pela implantação da nova sede do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into).

**TABELA 3**  
**Execução orçamentária dos principais programas finalísticos do Ministério da Saúde, desagregado por ações – 2008/2009**  
 (Em R\$ mil de 2009, atualizados pela média anual do IPCA)

Programas e ações finalísticas selecionadas	Empenhado em 2008	(%)	Empenhado em 2009	(%)	Var. (%)
1220 – Atenção Integral, Hospitalar e Ambulatorial Especializada	26.556.264	100,0	28.896.563	100,0	8,8
8585 – Atenção a saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade	23.348.662	87,9	24.902.184	86,2	6,7
6217 – Atenção à saúde nos serviços ambulatoriais e hospitalares do Ministério da Saúde	901.908	3,4	989.428	3,4	9,7
8535 – Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde	693.288	2,6	675.384	2,3	-2,6
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	567.445	2,1	580.630	2,0	2,3
8761 – Serviço de atendimento móvel de Urgência (Samu 192)	313.924	1,2	458.184	1,6	46,0
20ba – Prevenção, preparação e enfrentamento da pandemia de influenza	–	0,0	399.750	1,4	
Ações relacionadas aos centros de referência mantidos pelo MS (INC, INCA e INTO): 110H, 125H, 1K09, 8755, 8758, 8759	432.462	1,6	550.392	1,9	27,3
Outras ações	298.576	1,1	340.611	1,2	14,1
1214 – Atenção Básica em Saúde (incluído parcela financiada pelo FCEP)	8.820.917	100,0	9.160.462	100,0	3,8
20AD – Piso de atenção básica variável (Saúde da Família)	4.972.325	56,4	5.159.421	56,3	3,8
8577 – Piso de atenção básica fixo	3.412.592	38,7	3.380.496	36,9	-0,9
8581 – Estruturação da rede de serviços de atenção básica de saúde	268.544	3,0	395.160	4,3	47,1
8730 – Atenção básica em saúde bucal	66.547	0,8	32.894	0,4	-50,6
8573 – Expansão e consolidação da estratégia de saúde da família	39.459	0,4	17.650	0,2	-55,3

(Continua)

36. Portaria GM/MS nº 3.194, de 24 de dezembro de 2008.

(Continuação)

Programas e ações finalísticas selecionadas	Empenhado em 2008	(%)	Empenhado em 2009	(%)	Var. (%)
20ba – Prevenção, preparação e enfrentamento da pandemia de influenza	–	0,0	114.447	1,2	
Outras ações	61.450	0,7	60.395	0,7	-1,7
1293 – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	4.631.627	100,0	5.548.870	100,0	19,8
4705 – Apoio para aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais	2.411.319	52,1	2.645.173	47,7	9,7
20ae – Promoção da assistência farmacêutica e de insumos estratégicos na atenção básica em saúde	937.561	20,2	908.103	16,4	-3,1
4370 – Atendimento à população com medicamentos para tratamento dos portadores de HIV/Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis	634.460	13,7	739.186	13,3	16,5
4368 – Promoção da assistência farmacêutica e de insumos para programas de saúde estratégicos	137.859	3,0	137.567	2,5	-0,2
8415 – Manutenção e funcionamento das farmácias populares	494.112	10,7	562.430	10,1	13,8
7660 – Implantação de farmácias populares	5.702	0,1	1.000	0,0	-82,5
20ba – Prevenção, preparação e enfrentamento da pandemia de influenza	–	0,0	542.909	9,8	
Outras ações	10.614	0,2	12.501	0,2	17,8
1444 – Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	2.540.130	100,0	3.606.880	100,0	42,0
20al – Incentivo financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios certificados para a vigilância em saúde	950.920	37,4	1.020.871	28,3	7,4
6031 – Imunobiológicos para prevenção e controle de doenças	844.821	33,3	814.788	22,6	-3,6
8670 – Vigilância, prevenção e controle de HIV/Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis	131.722	5,2	126.542	3,5	-3,9
20ac – Incentivo financeiro a estados, Distrito Federal e municípios para ações de prevenção e qualificação da atenção em HIV/aids e outras doenças sexualmente transmissíveis	130.412	5,1	138.353	3,8	6,1
20ba – Prevenção, preparação e enfrentamento da pandemia de influenza	–	0,0	1.116.490	31,0	
Outras ações	482.254	19,0	389.837	10,8	-19,2
Subtotal (quatro maiores programas)	42.548.939	75	47.212.775	75	11,0
<b>Total</b>	<b>56.765.764</b>		<b>62.919.103</b>		<b>10,8</b>

Fonte: Siga Brasil.

Em relação aos restos a pagar, em 2009, tem-se que do total de R\$ 62,9 bilhões executados pelo MS, R\$ 8,6 bilhões permaneceram para liquidação no exercício posterior sob forma de restos a pagar, ou seja, 13,6% deste total. Este percentual aumentou em relação ao ano anterior, visto que os restos a pagar de 2008 representaram 10,5% em relação ao valor total executado nesse mesmo ano.

Tanto a existência do saldo orçamentário no valor de R\$ 1,4 bilhão, mencionado no início desta seção, quanto o aumento de restos a pagar indicam que a gestão de recursos do MS ainda pode ser melhorada. Ou seja, apesar do nível de execução do MS ter aumentado em 2009, é possível tornar a gestão destes recursos ainda mais eficiente, identificando obstáculos internos e externos à sua

execução orçamentária e financeira. Ou seja, além dos problemas internos de gestão do Ministério da Saúde, o contingenciamento imposto pelo MF e pelo MPOG é fator crucial para a execução dos recursos da saúde de forma adequada.

### 3.6.2 Financiamento da saúde

A Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990) que regulamentou o SUS completou 20 anos em 2010. Apesar do grande avanço ocorrido na saúde brasileira, seu financiamento continua gerando profundas preocupações. A aposta é que a garantia de sustentabilidade para seu financiamento advirá da regulamentação da EC nº 29 que, além de definir o que são consideradas ações e serviços públicos de saúde, define também o valor mínimo que deve ser aplicado por cada esfera de governo.

Em 2009, o MS aplicou R\$ 58,2 bilhões em ASPS, o que significou um incremento real de 14% em relação ao ano anterior, conforme apresentado na tabela 1. Segundo o Relatório Anual de Gestão (RAG) de 2009 do MS, este aumento, apesar de importante, continua sendo insuficiente para atender às demandas relacionadas à saúde. Estados e municípios aplicaram, em 2009, R\$ 32,2 bilhões e R\$ 34,5 bilhões,<sup>37</sup> respectivamente, totalizando um gasto público em ASPS de R\$ 125 bilhões nas três esferas de governo. Este montante representou, em 2009, 3,98% do PIB. Para se ter ideia do subfinanciamento do nosso sistema público de saúde, em países com sistema de saúde similar ao nosso, o gasto público com saúde representou, em 2008, cerca de 6,3% do PIB na Espanha, 7,5% do PIB no Reino Unido e 9% do PIB na França, segundo os dados da Organização Mundial da Saúde.<sup>38</sup>

Em relação ao cumprimento da EC nº 29, em 2009, a União ultrapassou o valor mínimo em R\$ 4 bilhões, de acordo com o RAG 2009. Os estados deixaram de aplicar R\$ 721 milhões<sup>39</sup> e os municípios, R\$ 3 milhões, segundo os dados transmitidos ao SIOPS por estes entes. No entanto, estes valores provavelmente serão ainda maiores depois da análise de balanço geral dos estados efetuados pela

---

37. Dados extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS) em novembro de 2010. Em relação aos municípios, este número reflete 5.456 municípios que transmitiram os dados ao SIOPS, ou seja, 98% do total de municípios.

38. Ver informações sobre estes países no *site* da OMS <http://www.who.int/countries/en/>. Verificar as informações sobre National health accounts.

39. Cabe ressaltar que a maior parte deste valor refere-se a não aplicação de um único estado: o Rio Grande do Sul que deixou de aplicar R\$ 692 milhões.

equipe do (SIOPS).<sup>40</sup> Isto porque, os estados e, provavelmente, os municípios<sup>41</sup> consideram como gasto em ASPS as despesas alheias a esta política, tais como despesas com saneamento, pagamento de inativos, hospitais de clientela fechada, entre outros, captados por sucessivas análises de balanço realizadas pela equipe do SIOPS em relação às informações estaduais.

Além disso, o próprio MS contabiliza como gastos em ASPS os serviços de saúde de servidores (clientela fechada), que não são considerados como universais, requisito essencial para ser contabilizado como ASPS.<sup>42</sup> Problemas como estes reforçam ainda mais a necessidade da regulamentação da EC nº 29, de forma que a definição sobre o que são ações e serviços públicos de saúde seja aprimorada.

Outro ponto que contribui fortemente para a questão desta necessidade de regulamentação refere-se aos restos a pagar. Isto porque o MS tem, recorrentemente, cancelado seus restos a pagar empenhados no ano anterior. Ou seja, uma parte do valor empenhado e inscrito em restos a pagar que foi considerado para o cálculo do valor aplicado em saúde tem sido cancelada nos anos posteriores. Como consequência disto, por exemplo, o cancelamento dos restos a pagar inscritos em 2007 e 2008 implicou o não cumprimento do mínimo constitucional para o gasto com saúde nestes dois anos, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), apesar de, antes destes cancelamentos, a União ter cumprido o mínimo. Devido a este acontecimento, os ministros do TCU decidiram, em acórdão aprovado no dia 6 de novembro de 2010, que o MF, o MS e o MPOG garantam a aplicação dos valores referentes aos restos a pagar que sejam cancelados e que foram considerados para fins de cumprimento do mínimo com saúde, mediante dotação específica. Esta decisão terá vigência até a regulamentação da EC nº 29.

Dessa forma, a regulamentação desta emenda foi uma das prioridades definidas na agenda política do CNS para 2010. De acordo com este conselho:

(...) a regulamentação da Emenda Constitucional 29 assume a cada dia uma importância maior para o processo de Reforma Sanitária Brasileira, particularmente no tocante à estabilidade do financiamento pelas três esferas de governo, possibilitando um aporte mais adequado de recursos para o SUS. (CNS, 2010).

40. A análise dos balanços gerais dos estados efetuados pela equipe do SIOPS tem por objetivo verificar a consistência dos dados publicados nos balanços gerais em relação aos dados enviados ao sistema SIOPS. A metodologia utilizada para tal análise consiste nas definições estabelecidas pela Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) em relação às despesas próprias e às despesas com ações e serviços públicos de saúde. Para se ter ideia como estes valores podem aumentar, em 2008, de acordo com a NT nº 19/2010 do SIOPS/SE/MS, apenas quatro estados tinham deixado de aplicar o mínimo em ASPS; no entanto, após a análise de balanço realizada pela equipe do SIOPS, 12 estados deixaram de aplicar o mínimo. Em 2009, de acordo com os dados enviados ao SIOPS apenas três estados deixaram de aplicar o mínimo.

41. Não é realizada, ainda, a análise de balanço de todos os municípios. Entretanto, a equipe do SIOPS já começou a analisar os dados das capitais.

42. De acordo com a análise da Comissão de Orçamento e Financiamento (Cofin) do CNS "a posição de eliminação destes gastos como despesas constitucionais com ações e serviços de saúde é do Ministério Público Federal e do próprio Departamento de Economia em Saúde do Ministério da Saúde, através do SIOPS e do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), que glosam estas despesas de estados e municípios" (BRASIL, 2009).

No entanto, cabe ressaltar que o projeto de regulamentação de emenda não se alterou em relação ao que foi relatado no último periódico. Ele continua em fase final de votação no Plenário da Câmara, restando apenas um destaque a ser votado.<sup>43</sup> A esperança, mais uma vez, é que a emenda seja regulamentada no início do novo governo, tendo em vista que este assunto fez parte da campanha eleitoral de 2010, constando nos programas de governo dos candidatos.

#### 4 DESAFIOS

A CF/88 criou o SUS e o dotou de características socialmente progressistas: acesso universal, atendimento igualitário e integral. Isto é, o SUS se caracteriza por estar voltado para toda população e para o conjunto de suas necessidades de saúde. Contudo, a assistência à saúde foi declarada “livre à iniciativa privada” (CF/88, Art. 199, *caput*), propiciando que os planos e seguros de saúde, que já se encontravam bem consolidados no fim da década de 1980, tivessem uma expansão progressiva, inclusive contando com estímulos do Estado.

Assim, o sistema de saúde do Brasil apresenta-se como pluralista em termos institucionais,<sup>44</sup> de fontes de financiamento e de modalidades de atenção à saúde. Essa pluralidade se expressa nas vias básicas de acesso da população aos serviços de saúde: *i*) o SUS, de acesso universal,<sup>45</sup> gratuito e financiado exclusivamente com recursos públicos (impostos e contribuições); *ii*) o segmento de planos e seguros privados de saúde, de vinculação eletiva, financiado com recursos das famílias e/ou dos empregadores; *iii*) o segmento de atenção aos servidores públicos, civis e militares e seus dependentes, de acesso restrito a essa clientela, financiado com recursos públicos e dos próprios beneficiários, em geral atendidos na rede privada; e *iv*) o segmento de provedores privados autônomos de saúde, de acesso direto mediante pagamento no ato (RIBEIRO, PIOLA e SERVO, 2005).

Há importantes canais de comunicações entre os diferentes segmentos do sistema. Entre eles está o financiamento público que se estende a todos os segmentos: em alguns, de forma mais direta e preponderante; em outros, de forma indireta e mais parcial, por meio de isenções e renúncias fiscais, que alcançam as entidades filantrópicas, os medicamentos e os gastos das famílias e das empresas com médicos, dentistas, laboratórios, hospitais e planos de saúde.

O resultado disso é uma indesejada desigualdade no financiamento e no acesso aos serviços de saúde, que tem sua face mais visível na possibilidade de

---

43. Para mais detalhes sobre este projeto, ver Ipea (2010).

44. Sua estrutura é composta por entes públicos – federais, estaduais e municipais – e privados – com e sem fins lucrativos.

45. Ainda que mais de 90% da população seja usuária de algum serviço do SUS, apenas 28,6% utilizam exclusivamente o sistema público. A maioria dos brasileiros (61,5%) utiliza o SUS e outras modalidades – plano de saúde ou pagamento direto. Os não usuários do SUS, por outro lado, são apenas 8,7% (CONASS, 2003).

dedução sem limite no imposto de renda dos gastos privados com assistência à saúde. Esse mecanismo, segundo alguns autores, tornou-se importante fonte de financiamento do setor de saúde suplementar (ALMEIDA, 1998; ANDRADE, 2004; ANDREAZZI; OCKÉ-REIS, 2007).

Os dados indicam a existência de importantes desigualdades no uso de serviços de saúde entre os beneficiários de planos e seguros privados de saúde, que correspondem a cerca de 22% da população, e os usuários do SUS. As diferenças parecem mais significativas nos serviços ambulatoriais e preventivos do que nos serviços hospitalares. Estudo de Viacava *et al.* (2005) mostra que pessoas cobertas pelo sistema suplementar têm probabilidade 34% maior de usar serviços de saúde do que pessoas com as mesmas características cobertas exclusivamente pelo SUS.

As desigualdades no acesso/utilização também têm uma face regional. A oferta de serviços, tanto públicos como privados, está concentrado nas regiões mais afluentes, particularmente, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. No Brasil, os serviços privados de saúde, parte deles componente da rede SUS, operam com total liberdade em relação à sua localização, ao contrário do que ocorre em outros países de economia de mercado que mantêm um sistema universal de saúde. Com isso, os recursos tendem a se concentrar em áreas mais afluentes, em detrimento das demais onde seriam mais necessários. Estudo realizado no Ipea, em 2003, mostrou excesso na oferta de aparelhos de tomografia computadorizada<sup>46</sup> em cinco unidades federadas (SP, RJ, RS, DF e GO) e déficit nas demais. As maiores carências destes recursos estavam na Bahia, no Pará e no Ceará. A desigualdade se repetia no caso de aparelhos de ressonância magnética, máquinas para diálise e bombas de cobalto (VIANNA *et al.*, 2005).

A distribuição de recursos humanos especializados também revela insuficiências. Estudo realizado em 2007 por técnicos do Ministério da Saúde<sup>47</sup> revela que 16% dos municípios com mais de 25 mil habitantes não ofereceram, em 2005, consultas especializadas em nefrologia, cardiologia, endocrinologia, dermatologia, oftalmologia e ortopedia. A existência de grande número de municípios que não dispõem de serviços especializados traz à discussão a necessidade de aprofundar os esforços de planejamento e regionalização e de ampliar o investimento público para assegurar a disponibilidade de uma rede de serviços resolutiva.

Os esforços empreendidos, nas duas décadas de vigência do SUS, não foram suficientes para diminuir em grau significativo as desigualdades regionais e entre grupos sociais e nem para superar todas as deficiências acumuladas. Apesar de a cobertura ter se expandido, o acesso oportuno e a integralidade da atenção

46. O parâmetro do MS é de um tomógrafo para cada 10 mil habitantes.

47. André Bonifácio (DAD/SE/MS), Cristina Amaral (GAB/MS), Lúcia Queiroz (Naem/SAS/MS), Roberto Esteves (DMPS/FCM/UNICAMP) e Sérgio Gaudêncio (Aisa/GA/MS).

apresentam-se como de difícil solução. Ainda há consideráveis problemas para se consolidar a descentralização, incluindo discussões sobre a relação e os papéis de cada ente da Federação e a regionalização efetiva do sistema. Há, também, significativa necessidade de aprimoramento no âmbito da gestão, incluindo os recursos humanos, os modelos de gestão hospitalar, entre outros.

A expansão do acesso à atenção básica, com base na estratégia de Saúde da Família, foi talvez o esforço que mais contribuiu para aumentar a cobertura do sistema e tentar reorientar o modelo assistencial e um dos principais desafios do SUS. Não obstante, muitos percalços ainda precisam ser superados na atenção básica. Estes se relacionam à expansão da rede assistencial, à melhoria dos processos de trabalho e gestão, à maior qualificação dos profissionais e dos serviços ofertados, à melhor integração entre os diversos níveis de complexidade da atenção, de modo a assegurar o acesso e a continuidade da atenção.

Com relação à integração entre os diversos níveis de atendimento, para que a Saúde da Família se converta na porta de entrada preferencial do sistema de saúde, faz-se necessário que os outros níveis de atendimento estejam preparados para atender à demanda referida a partir da atenção básica.

Apesar das medidas que vêm sendo tomadas, o acesso a procedimentos especializados e de média complexidade permanece como um dos pontos fracos do sistema, comprometendo a continuidade e a oportunidade da oferta de ações e serviços.

Diante de tais questões, tornam-se cada vez mais recorrentes as propostas de organização e regulação de redes assistenciais e de fluxos de usuários entre os estabelecimentos que as compõem, bem como a estruturação de sistemas logísticos complementares. No mundo inteiro, a estruturação de redes é uma estratégia para organizar serviços de saúde de maneira racional e efetiva, mas não existe consenso sobre a forma mais “correta” ou “melhor” para fazer isso.<sup>48</sup>

Adicionalmente, há uma preocupação com a gestão dos recursos humanos vinculados ao SUS. Os problemas de contratação de profissionais para as ESFs, por exemplo, persistem e não parece haver uma solução política fácil. Observa-se alta rotatividade dos profissionais de saúde no PSF o que compromete a proposta do programa de acompanhamento de uma família ao longo do tempo permitindo um conhecimento mais amplo sobre a saúde de seus membros. Ainda com relação aos recursos humanos, cabe destacar que a grade curricular dos cursos superiores na área biomédica tem pouca relação com a formação requerida para um profissional do PSF.

---

48. Em 2005 e 2006, o conceito de redes foi trabalhado pelo MS e traduzido em uma série de portarias relacionadas a áreas de alta complexidade (cardiologia, nefrologia, oncologia etc.) tendo em comum o estabelecimento de critérios para cadastramento de unidades, segundo os quantitativos populacionais e os tipos de procedimentos a serem por elas realizados. O potencial estruturante desta abordagem, no entanto, ficou limitado por sua desvinculação da atenção primária e da ausência de referência territorial.

A percepção dos problemas referidos anteriormente, relacionados à atenção básica e ao acesso aos serviços de média e alta complexidades, tem estimulado a busca de novos modelos organizacionais que se mostrem mais resolutivos na atenção básica, mais acessíveis nos demais níveis e que confirmem maior racionalidade e eficiência no sistema como um todo, de modo que alcance padrões de qualidade perceptíveis pelos usuários.

Os problemas de gestão sistêmica da assistência a ser prestada à população são reforçados por problemas de gerência no âmbito das unidades de prestação de serviços. Administrar de forma eficiente estabelecimentos de saúde, particularmente os hospitais, tem sido um desafio para os gestores do SUS das três esferas de governo, desde muitos anos. A falta de autonomia gerencial e orçamentária na administração pública direta é colocada como um dos principais problemas enfrentados pelos diretores dessas unidades (COSTA; RIBEIRO, 2004; WORLD BANK, 2007). Outros problemas, extensivos também à administração indireta, são a falta de profissionalização dos quadros dirigentes e a preponderância de critérios políticos nas nomeações para os cargos de direção. Na tentativa de superar estes problemas, principalmente a falta de autonomia gerencial, foram sendo criadas diferentes modalidades de administração pública indireta. Mais recentemente, o MS demandou do MPOG a formulação de uma proposta de um novo modelo para os hospitais públicos, que tivesse como objetivos a inovação e flexibilidade na gestão. Foi nesse processo que foi elaborado e proposto o projeto de criação de fundações estatais de direito privado, atualmente em tramitação no Congresso.

Outra questão fundamental diz respeito ao financiamento do sistema público que foi golpeado ainda no nascedouro com a retirada dos recursos da Previdência, criando um descompasso entre as responsabilidades constitucionais do SUS, ou seja, a garantia do acesso universal à assistência integral à saúde, e a disponibilidade orçamentária, que fica ainda mais reduzida devido a toda sorte de subsídios, diretos e indiretos, que o Estado concede ao sistema privado.

O setor público tem, mundialmente, papel imprescindível na área de saúde, seja como financiador, seja como regulador ou mesmo como provedor de serviços, embora o grau de envolvimento estatal em cada uma destas funções possa variar de país para país.

No tocante ao financiamento, na maioria dos países desenvolvidos, a parte mais expressiva do financiamento setorial provém de fontes públicas, que respondem, em média, por 70% do gasto total (público e privado). Estados Unidos e China, a despeito das diferenças culturais, políticas e econômicas, são as exceções mais importantes a esta regra por terem um gasto privado superior a 50% do total. No Brasil, a situação é mais paradoxal, em se tratando, possivelmente, do único país com sistema universal de saúde, ao menos do ponto de vista legal, no qual o gasto privado é maior que o público.

O Brasil, segundo estimativas da OMS, tem um dispêndio total – público e privado – em saúde equivalente a 8,4% do PIB (WHO, 2010). Esse percentual é baixo quando comparado com o observado nos Estados Unidos (15,7%), mas bastante próximo ao de países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como Inglaterra (8,4%), Espanha (8,5%), Canadá (10,1%) e Austrália (8,9%) que também possuem sistemas universais. A diferença é que nestes países a participação das fontes públicas no financiamento do sistema vai de 67,5% (Austrália) a 81,7% (Inglaterra) da despesa total. No Brasil, no entanto, a participação das fontes públicas nos gastos totais com saúde é inferior a 50% (WHO, 2010).<sup>49</sup>

A insuficiência de recursos e a irregularidade nos fluxos financeiros sempre estiveram presentes no sistema público de saúde brasileiro, mesmo antes da criação do SUS. A implantação do SUS, no início da década de 1990, ocorreu em meio a uma intensa crise econômica, com fortes reflexos sobre o padrão de financiamento do Estado. Apenas em 2000, com a aprovação da EC nº 29, que vinculou recursos das três esferas de governo à saúde, o sistema começou a experimentar alguma estabilidade no financiamento e acréscimo no volume, principalmente pelo aporte crescente de recursos das esferas subnacionais.

As esperanças de preservar a sustentabilidade do financiamento do SUS, e até mesmo aumentar o seu volume de recursos, estão concentradas na regulamentação da EC nº 29 mediante lei complementar. De um modo geral, as propostas de regulamentação da emenda que tramitam no Congresso Nacional, buscam: *i*) a ampliação da participação federal no financiamento do SUS mediante alguma forma de vinculação de recursos; e *ii*) a eliminação da inadimplência.<sup>50</sup> Uma das alternativas em jogo, o aporte mínimo de 10% da receita corrente bruta da União para financiamento do SUS, representaria um acréscimo de recursos equivalente a cerca de 1% do PIB. Vale lembrar que, mesmo com essa proposta, considerada a mais atraente para a saúde, o gasto público não chegaria a 5% do PIB. A definição legal do que pode ser considerado como despesa com ações e serviços públicos de saúde também poderia reforçar o aporte de recursos.<sup>51</sup> Apesar de todos esses esforços, o volume de recursos alocados à saúde poderia ainda ficar aquém das necessidades, mas ao menos aproximaria o Brasil do padrão de outros países com sistemas de saúde de acesso universal.

---

49. Em 2006, ano em que as informações estão mais completas, o gasto do SUS não ultrapassou a 3,6% do PIB. Se esse recurso fosse destinado ao custeio do acesso universal e ao atendimento integral para atender aos 186 milhões de brasileiros, o gasto *per capita* corresponderia a cerca de R\$ 451,00 por habitante/ano. Excluindo-se a população que utiliza outras formas de atendimento além do SUS, basicamente aquela coberta pelo segmento de saúde suplementar (planos e seguros de saúde), cerca de 37 milhões em 2006, a disponibilidade *per capita* do SUS subiria para R\$ 562,00. Esse valor, no entanto, é bastante inferior à disponibilidade do segmento de planos e seguros privados de saúde no mesmo ano que foi de R\$ 1.131,00 por beneficiário.

50. A maioria dos estados ainda não cumpre o percentual mínimo de aplicação da receita própria em ações e serviços públicos de saúde (SUS), conforme determina a EC nº 29.

51. Repetidamente, a União, os estados e os municípios, por falta de uma definição mais clara do que deve se entender como gastos em ações e serviços públicos de saúde, para efeito de cumprimento da emenda, têm incluído gastos que têm sido questionados pelo CNS e pelo Ministério Público, por exemplo, gastos com saneamento, segurança alimentar, entre outros.

O baixo nível de financiamento e reconhecidos problemas de gestão são, desta forma, os principais fatores que fazem com que o SUS padeça de patentes deficiências operacionais para ofertar atendimento integral e de melhor qualidade à maior parte da população que tem nesse sistema a principal ou quase exclusiva forma de atenção. Vale lembrar que estas deficiências são ainda mais evidentes em algumas regiões do país em que há um déficit na oferta de serviços de saúde, tanto públicos quanto privados.

Desse modo, a questão da justiça social na área da saúde só pode ser equacionada mediante uma estratégia que contemple simultaneamente: o combate às desigualdades no acesso aos serviços de saúde, a efetiva priorização do SUS no gasto público e a melhora da qualidade do sistema público.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. **O mercado privado de serviços de saúde no Brasil**: panorama atual e tendências da assistência médica suplementar. Brasília: Ipea, nov. 1998 (Texto para Discussão, n. 599).

ANDRADE, M. V. Financiamento do setor de saúde suplementar no Brasil: uma investigação empírica a partir dos dados da PNAD/98. *In*: MONTONE, J.; CASTRO, A. J. W. (Org.). **Documentos técnicos de apoio ao Fórum de Saúde Suplementar de 2003**. Rio de Janeiro: MS, 2004.

ANDREAZZI, M. F.; OCKÉ-REIS, C. A. Renúncia de arrecadação fiscal: subsídios para discussão e formulação de uma política pública. **PHYSIS**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 521-544, 2007.

BAHIA, L. *et al.* O mercado de planos e seguros de saúde no Brasil: uma abordagem exploratória sobre a estratificação das demandas segundo a PNAD 2003. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, n. 4, p. 951-965, 2006.

BARBOSA, A. C. Q.; RODRIGUES, J. M.; SAMPAIO, L. F. R. De programa a estratégia: a Saúde da Família no Brasil em perspectiva. Um comparativo da década de 2000. *In*: SEMINÁRIO DE ECONOMIA MINEIRA, 14. Diamantina: Cedeplar, maio 2010.

BARBOSA *et al.* Saúde da Família no Brasil: situação atual e perspectivas. Estudo Amostral 2008/Avaliação Normativa do Programa Saúde da Família no Brasil – Monitoramento da Implantação das Equipes de Saúde da Família e Saúde Bucal. *In*: CONGRESSO MINEIRO DE EPIDEMIOLOGIA E SAÚDE PÚBLICA, 5., COMESP. Belo Horizonte: Face/UFMG; MS/DAB, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção às Urgências**. 3. ed. ampl. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Análise da Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde sobre o Relatório Anual de Gestão do Ministério da Saúde – RAG/MS 2009**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). **Núcleos de Apoio ao Saúde da Família**. Disponível em: <<http://dab.saude.gov.br/dab/nasf.php>>. Acesso em: 20 out. 2010a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário RE 611559 RS**. Brasília, 11 jun. 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). Avaliação do Pacto pela Saúde. *In*: REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE (CIT). Brasília, 18 mar. 2010c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). **Programa Nacional de Imunizações (PNI)** [s.d.]. Disponível em: <<http://pni.datasus.gov.br>>.

CONSELHO DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SAÚDE (CONASS). **A saúde na opinião dos brasileiros**. Brasília, 2003. 244 p. Disponível em: <<http://www.conass.org.br>>, *link* Publicações.

\_\_\_\_\_. Avaliação do Pacto pela Saúde. *In*: REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE (CIT). Brasília, 18 mar. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). **Jornal do CNS**, CNS, ano 6, jan./fev. 2010. ISSN 1809-3493. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/jornais/jan\\_fev\\_2010.PDF](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/jornais/jan_fev_2010.PDF)>.

COSTA, N. R.; RIBEIRO, J. M. **Estudo comparativo do desempenho de hospitais em regime de organização social**. Rio de Janeiro, jul. 2004. Mimeografado.

DUALIBI, L. B.; RIBEIRO, M.; LARANJEIRA, R. Perfil dos usuários de cocaína e crack no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24, suplemento 4, p. S549, 2008.

FARIAS, L. O.; MELAMED, C. Segmentação de mercados da assistência à saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 585-598, 2003.

IPEA. Estado de uma nação. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Ipea, n. 13, 2007. Edição Especial.

\_\_\_\_\_. Estado de uma nação. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Ipea, n. 17, 2009. v. 1.

\_\_\_\_\_. Estado de uma nação. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 18, Ipea, 2010.

RIBEIRO, J.; PIOLA, S. F.; SERVO, L. M. As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. *In: JORNADA DE ECONOMIA DA SAÚDE DA ABRES*, 2. Belo Horizonte, dez. 2005. Publicado na revista *Divulgação em Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, Cebes.

SIQUEIRA J. B. *et al.* Morbidade e mortalidade por Dengue no Brasil: uma década em perspectiva. *In: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Brasil 2009: uma análise da situação de saúde e da agenda nacional e internacional de prioridades em saúde*. Brasília, 2010.

TAUIL, P. L. Aspectos críticos do controle do dengue no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v. 18, n. 3, p. 867-871, 2002.

VIACAVA, F. *et al.* Coverage of the Brazilian population 18 years and older by private health plans: An analysis of data from the World Health Survey. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, 2005. Suplemento: S119-S128.

VIANNA, S. M. *et al.* **Atenção de alta complexidade no SUS**: desigualdades no acesso e no financiamento. Brasília, 2005. 150 p. Trabalho desenvolvido no âmbito do Projeto Economia da Saúde (MS/SCTIE/DES, IPEA e DFID). Mimeografado.

WORLD BANK. **Governance in Brazil's Unified Health System (SUS)**: Raising the Quality of Public Spending and Resource Management. World Bank, 15 Feb. 2007. p. 16 (Report n. 36601-BR).

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **World Health Statistics**, 2010.

## EDUCAÇÃO

### 1 APRESENTAÇÃO

O objetivo primordial deste capítulo é o de apresentar balanço da política educacional brasileira, sob a alçada do Ministério da Educação (MEC), em 2009. No entanto, diante da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 59 e da realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorridas, respectivamente, nesse ano e no primeiro semestre de 2010, também serão analisados possíveis impactos e implicações que estes dois fatos acarretarão para efeito da formulação do próximo Plano Plurianual (PPA). Desse modo, o presente capítulo está estruturado em três seções, além desta apresentação. Na seção 2, são comentados os dois fatos relevantes já mencionados, além da iniciativa do MEC de propor a criação de um processo de seleção unificado para as instituições federais de educação superior (Ifes). No primeiro caso, o foco diz respeito à ampliação da obrigatoriedade do ensino e ao correspondente aumento no aporte de recursos para fazer jus a esse novo dever dos poderes públicos. Por sua vez, a Conae foi estruturada para subsidiar a elaboração do próximo Plano Nacional de Educação (PNE) e teve como desafio a reflexão sobre o que seria um sistema nacional de educação articulado, ou seja, entre os entes federados e setores e a sociedade civil. Em seguida, na seção 3, faz-se o acompanhamento da política e dos programas educacionais sob a responsabilidade do MEC. Neste caso, analisados segundo os níveis e as modalidades de ensino. Por fim, nas considerações finais, são elencados alguns desafios da área de educação que se colocam para a sociedade brasileira e que, necessariamente, deverão ser objeto de atenção tanto do PPA 2012-2015 quanto do PNE.

### 2 FATOS RELEVANTES

#### 2.1 Emenda Constitucional nº 59

A EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, instituiu três importantes avanços para a educação brasileira. O primeiro foi o de ampliar a obrigatoriedade da educação básica para a faixa de 4 a 17 anos. Portanto, agregou ao, então obrigatório, ensino fundamental a pré-escola e o ensino médio. Tal medida terá impactos significativos para a gestão dos sistemas de ensino, pois implicará no aumento de vagas para cerca de 1,4 milhão de crianças na faixa de 4 a 5 anos e de 1,6 milhão de jovens entre 15 e 17 anos. Somados aos da faixa de 6 a 14 anos, que deveriam estar frequentando o ensino fundamental, são cerca de 3,7 milhões de crianças e jovens que se encontram fora da escola.

Por outro lado, a incorporação dessas crianças e jovens demandará maior aporte de recursos para a educação. Em parte, a própria EC nº 59 já se antecipou e estabeleceu a eliminação gradual dos recursos retidos pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) em relação ao montante que deve ser aplicado anualmente pela União. Desse modo, ficou estabelecido que em 2009 o percentual a ser retido pela DRU cairia para 12,5%; em 2010, para 5%; e em 2011, seria nulo. Até a aprovação da EC nº 59, a legislação previa a manutenção integral da DRU até o fim de 2011 – o que significava permitir a desvinculação de até 20% do total de impostos arrecadados pela União para aplicação discricionária por parte do governo, independentemente das vinculações previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Diferentemente do que ocorreu por ocasião da sanção do PNE 2001-2011, quando então foi vetada pelo Executivo federal a meta de aplicação dos recursos públicos como proporção do produto interno bruto (PIB), a EC nº 59 contemplou esta antiga reivindicação da área educacional, sobretudo de estudiosos das políticas de financiamento.

## 2.2 Conferência Nacional de Educação Básica

Realizou-se em Brasília a Conae, no período de 28 de março a 1º de abril de 2010. Esta conferência foi precedida da realização de conferências municipais e intermunicipais, no primeiro semestre de 2009, e de conferências nos estados e no Distrito Federal (DF) ao longo do segundo semestre desse ano, as quais contaram com a participação de cerca de 450 mil delegados.

O tema central da conferência Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação foi estruturado em torno de seis eixos: *i*) papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; *ii*) qualidade da educação, gestão democrática e avaliação; *iii*) democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; *iv*) formação e valorização dos/das profissionais da educação; *v*) financiamento da educação e controle social; e *vi*) justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade.

Portanto, a Conae 2010, assim como todas as conferências realizadas em 2009 nos níveis subnacionais, constituiu esforços coletivos em prol da elaboração do PNE, a vigor no período 2011-2020, que estruture, efetivamente, um sistema nacional de educação articulado.

Entre as numerosas deliberações emanadas da Conae, destacam-se:

1. “o PNE deve ser expressão de uma política de Estado que garanta a continuidade da execução e da avaliação de suas metas frente às alterações governamentais e relações federativas.”
2. “as dimensões, intra e extraescolares, devem ser consideradas de maneira articulada, na efetivação de uma política educacional direcionada à garantia de educação básica e superior de qualidade para todos/as.”

3. “(...) deve ser estabelecida lei específica que defina as competências, a participação nos investimentos educacionais e as demais responsabilidades de cada ente federado e devem ser estabelecidos meios de controle e medidas de punição no caso de descumprimento desse dispositivo legal (...)”

### 2.3 O novo Exame Nacional do Ensino Médio

Instituído em 1998, em caráter facultativo, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) tomou vulto a partir de 2005, quando então foi implantado o Programa Universidade para Todos (ProUni), que condicionou a concessão de bolsas em instituições de ensino superior (IES) privadas à nota obtida no Enem. Com esta medida, o exame contou com cerca de 3 milhões de inscritos e 2,2 milhões de participantes. Atualmente, mais de 600 IES utilizam os resultados do Enem em seus processos seletivos, de forma complementar ou em substituição ao vestibular.

Em 2009, o MEC encaminhou proposta às Ifes, no sentido de sensibilizá-las para a necessidade de unificar os processos de seleção descentralizados (vestibulares) sob o formato do Sistema Nacional de Seleção Unificada (Sisu), tendo-se por instrumento o Enem.

De acordo com o MEC, o vestibular tradicional teria algumas implicações negativas: *i*) limitação da mobilidade dos candidatos, em especial daqueles de menor poder aquisitivo; *ii*) restrição da capacidade de recrutamento, particularmente das Ifes localizadas em pequenos centros; e *iii*) modelação dos conteúdos ministrados no ensino médio.

Assim, a proposta encaminhada às Ifes previa a realização do Enem em outubro de cada ano, de modo a viabilizar a divulgação dos resultados ainda no início do ano seguinte. A prova passaria a ser elaborada com base em matriz de habilidades e em conjunto de conteúdos associados a elas e seria composta por quatro testes, cada qual com 50 itens de múltipla escolha, nas seguintes áreas do conhecimento: *i*) Linguagens, Códigos e suas Tecnologias – incluindo redação; *ii*) Ciências Humanas e suas Tecnologias; *iii*) Ciências da Natureza e suas Tecnologias; e *iv*) Matemática e suas Tecnologias.

O novo Enem poderá contribuir para a equalização das oportunidades entre candidatos de distintas condições socioeconômicas, tanto pelo fato de eliminar a necessidade de deslocamento físico para outras cidades e unidades federadas, quanto por abrandar em ênfase na memorização de conteúdos que historicamente têm pautado os vestibulares tradicionais.

Em consonância com o estatuto da autonomia universitária, a adoção do exame pelas Ifes vem ocorrendo de forma diferenciada, tanto no tempo quanto na forma. Das 52 universidades federais que optaram pela utilização dos resultados do Enem 2010 nos processos seletivos de 2011, somente 15 o farão como

critério único de seleção. Há casos em que será destinada apenas parte das vagas para essa forma de ingresso, enquanto outras instituições utilizarão os resultados do Enem como parte do processo de seleção.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

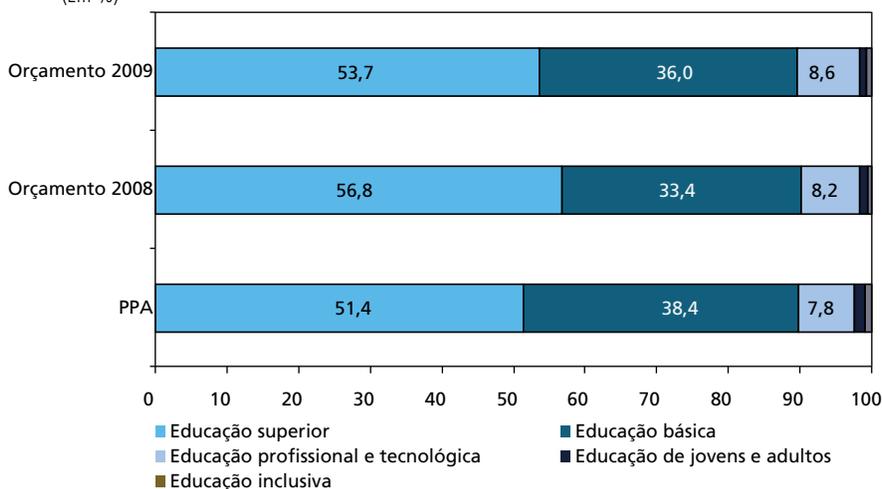
No PPA 2008-2011, a maior parcela dos recursos administrados pelo MEC é destinada à educação superior. A este nível de ensino são alocados 51,4% dos recursos previstos para os programas finalísticos do ministério. A educação básica vem em seguida, com previsão de recursos equivalentes a 38,4% do total estimado para o MEC. A educação profissional e tecnológica deverá dispor de 7,8% desses recursos e as atividades destinadas a promover a educação inclusiva e a de jovens e adultos terão direito, juntas, a 2,4% dos recursos estimados para os programas finalísticos do MEC.

Apesar de ainda ser o destino da maior parcela dos recursos orçamentários do MEC, a educação superior tem participação relativa na previsão de recursos do PPA 2008-2011 menor do que na do PPA 2004-2007. Enquanto 59% dos recursos previstos para programas finalísticos do MEC eram destinados à educação superior no PPA 2004-2007; no atual, esse percentual é de 51,4%. A participação da educação básica, por sua vez, foi elevada de 29% para 38,4% de um PPA para o outro. Não obstante, no orçamento dos dois primeiros anos do PPA vigente, essa redistribuição entre os dois níveis de ensino ainda está ocorrendo, como é possível perceber no gráfico 1.

GRÁFICO 1

**Participação relativa dos diversos níveis e modalidades de ensino na composição do PPA 2008-2011 e nos orçamentos aprovados – 2008-2009**

(Em %)



Fonte: PPA 2008-2011 (Lei nº 11.653/2008) e Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se vê no gráfico 1, a participação relativa da educação superior caiu entre 2008 e 2009, possivelmente sinalizando uma tendência de convergência para o patamar estabelecido no PPA 2008-2011. A participação relativa da educação básica, por sua vez, mostrou-se crescente entre 2008 e 2009, também sugerindo uma fase de transição entre a divisão proposta pelo PPA anterior (59% *versus* 29%) e pelo atual (51,4% *versus* 38,4%).

A educação profissional e tecnológica é que tem incrementado sua participação relativa de forma significativa. Embora o PPA vigente só lhe tenha previsto o aporte de 7,8% dos recursos destinados ao MEC, o orçamento dessa modalidade de ensino correspondeu, em 2008, a 8,2% do total; e em 2009, a 8,6%. A instituição e a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica é a hipótese mais plausível para explicar esse crescimento. Conforme será visto adiante, as ações orçamentárias relativas a investimentos em infraestrutura da rede federal chegaram a executar, em 2009, recursos 53% mais altos do que em 2008. Como a expansão da rede ainda não está concluída, é de se esperar que, ao fim do PPA 2008-2011, a educação profissional e tecnológica tenha consumido uma parcela maior dos recursos executados pelo MEC, nos quatro anos de sua vigência, do que era previsto inicialmente.

Assim como a educação superior, a Educação de Jovens e Adultos (EJA) também tem perdido participação relativa nos sucessivos orçamentos e na previsão de receita do último PPA (3,3%) para o atual (1,5%). A educação inclusiva (educação especial mais educação para a diversidade e a cidadania), cuja participação relativa é a mais residual no que tange a destinação orçamentária, tem oscilado em patamares inferiores a 1%.

Vale destacar que essas variações na participação relativa de cada nível e modalidade de ensino não significam redução de recursos em termos absolutos para nenhum lado. Em face dos sucessivos recordes de arrecadação nos anos recentes e também da destinação cada vez maior de recursos à educação,<sup>1</sup> as áreas têm tido, em regra, orçamentos maiores ano após ano, como pode ser visto na tabela 1.

---

1. Vale destacar que o orçamento destinado aos programas finalísticos do MEC cresceu 26,8% entre 2008 e 2009, saltando de R\$ 29 bilhões para R\$ 36,8 bilhões. Além do crescimento da arrecadação, a redução da DRU (ver subseção 2.1) contribuiu para esse aumento de recursos.

TABELA 1  
**Gastos do MEC segundo programas finalísticos – 2008-2009**  
 (Em R\$ milhões de 2009)

Programa orçamentário (número que o identifica no PPA entre parênteses, após a sua denominação)	2008			2009			2009-2008 (%)
	Autorizado (a)	Liquidado (b)	b/a (%)	Autorizado (a)	Liquidado (b)	b/a (%)	
Educação superior							
Brasil Universitário (1073)	15.192	14.224	93,6	18.087	17.105	94,6	20,3
Desenvolvimento do Ensino da Pós- -Graduação e da Pesquisa Científica (1375)	1.110	1.089	98,1	1.437	1.286	89,5	18,1
Educação básica							
Brasil Escolarizado (1061)	8.024	7.829	97,6	10.713	10.309	96,2	31,7
Qualidade na Escola (1448)	1.550	1.400	90,3	2.365	1.674	70,8	19,6
Educação profissional e tecnológica							
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica (1062)	2.342	2.124	90,7	3.134	2.810	89,7	32,3
Educação de jovens e adultos							
Brasil alfabetizado e educação de jovens e adultos (1060)	312	305	97,7	358	291	81,2	-4,6
Educação inclusiva							
Desenvolvimento da Educação Especial (1374)	117	110	94,2	142	115	81,0	4,4
Educação para a Diversidade e Cidadania (1377)	64	37	57,4	140	81	57,6	119,5
<b>Total programas finalísticos do MEC</b>	<b>29.042</b>	<b>27.389</b>	<b>94,3</b>	<b>36.821</b>	<b>33.996</b>	<b>92,3</b>	<b>24,1</b>
<b>Total MEC (inclui os não finalísticos: programas de apoio às políticas públicas e às áreas especiais)</b>	<b>36.522</b>	<b>34.628</b>	<b>94,8</b>	<b>45.283</b>	<b>41.799</b>	<b>92,3</b>	<b>20,7</b>

Fonte: Siafi/STN.

Com efeito, todos os programas orçamentários do MEC dispuseram de maior orçamento em 2009 do que em 2008 – ver colunas da tabela 1 que trazem o orçamento autorizado para cada ano. A execução financeira também tem sido crescente – ver colunas com valores liquidados e variação entre 2008 e 2009 dos valores liquidados –, à exceção do que tem sido aplicado à EJA, na qual houve uma queda de 4,6%. Investigar as razões que levaram à diminuição do total liquidado com políticas dessa modalidade de educação – e a redução substancial dos níveis de execução, que caíram de 97,7% para 81,2% – foge ao escopo do presente trabalho, mas é possível que esteja relacionado ao fato de que o número de matrículas na EJA tem também diminuído – conforme será visto na subseção 3.3.

Redução nos níveis de execução também foi observada no orçamento da educação especial, a despeito dos crescentes índices de inclusão de estudantes com deficiência em classes e escolas regulares (subseção 3.3). Já a ação orçamentária destinada à educação para a diversidade e a cidadania tem tido historicamente níveis baixos de execução, o que pode sinalizar dificuldades na implementação de certas políticas, ou, visto de outra forma potencial, de expansão de certas políticas – como será discutido adiante.

Para além dos valores orçamentários, as subseções a seguir analisam a execução físico-financeira de programas e ações segundo os níveis e as modalidades de ensino, assim como de alguns indicadores definidos como balizadores da avaliação prevista no PPA 2008-2011, buscando relacionar os programas orçamentários às políticas públicas às quais os recursos executados se destinam, fazendo ainda ponderações acerca da evolução destas. Na sequência, a análise dos programas concernentes à educação básica é o tema da subseção 3.1; a educação profissional e tecnológica será o foco da subseção 3.2; a subseção 3.3 abordará conjuntamente os programas que apoiam a EJA e a promoção da educação inclusiva; e a subseção 3.4 tratará da educação superior, subdividida em ensino de graduação e de pós-graduação e pesquisa.

### 3.1 Educação básica

Dois dos programas orçamentários do PPA 2008-2011 dizem respeito diretamente à educação básica: Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola. Antes dispersas em diversos outros, as ações orçamentárias relativas aos níveis de ensino que a integram (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) passaram a concentrar-se nesses dois programas orçamentários.<sup>2</sup>

Algumas das ações orçamentárias alocadas a um ou a outro programa parecem, à primeira vista, redundantes. Transporte escolar, por exemplo, dispõe de duas ações, cada uma em um dos dois programas citados. O fato, contudo, é que uma refere-se à ampliação e à renovação da frota de transporte escolar por intermédio de linhas de financiamento do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou de convênios com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (programa Caminho da Escola), ao passo que a outra é destinada à manutenção da frota existente ou à contratação, por parte dos sistemas municipais e estaduais de ensino, de serviços terceirizados de transporte escolar (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE).

Nota-se, de um modo geral, que o programa Qualidade na Escola tem por foco os investimentos nos sistemas de ensino, enquanto o Brasil Escolarizado concentra as ações orçamentárias responsáveis pelo custeio. De fato, enquanto o primeiro visa

---

2. Os programas e as ações orçamentários passaram a ter uma configuração diferente no PPA 2008-2011, em comparação com o anterior. Ver Ipea (2010), para maiores detalhes sobre tais mudanças.

fundamentalmente prover as escolas de infraestrutura e equipamentos adequados, bem como propiciar formação aos professores da educação básica, o segundo aporta recursos especialmente na manutenção das atividades diárias da escola e na remuneração dos profissionais da educação. Prosseguindo com o exemplo do transporte escolar, a ação orçamentária referente ao programa Caminhos da Escola (que viabiliza investimentos para a aquisição de novos veículos) encontra-se sob o Qualidade na Escola, enquanto que a ação orçamentária referente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) está abrigada no Brasil Escolarizado.

O PPA 2008-2011 prevê, ao longo de toda sua duração, aportes da ordem de R\$ 11,1 bilhões às ações orçamentárias que integram o programa Qualidade na Escola. A previsão de recursos para as ações do Brasil Escolarizado é mais robusta: R\$ 50 bilhões.<sup>3</sup> Somados, representam 38,4% da previsão de dotação de recursos para todos os programas finalísticos do PPA 2008-2011, a cargo do MEC. Findos os dois primeiros anos de vigência do atual PPA, o Qualidade da Escola já executou R\$ 3,1 bilhões, enquanto o Brasil Escolarizado, R\$ 18,1 bilhões. Juntos, esses dois programas foram responsáveis por 35,2% da execução financeira da qual foi responsável o ministério no período. Percebe-se, dessa forma, que, ao se chegar à metade do atual PPA, políticas direcionadas diretamente à educação básica executaram uma fatia do orçamento menor que a prevista para esse nível de ensino pelo próprio PPA para seus quatro anos de vigência – embora a tendência verificada no gráfico 1 possa sugerir que ao fim deste plano tal parcela seja atingida.

Em 2009, os dois programas juntos executaram cerca de R\$ 12,1 bilhões, distribuídos, aproximadamente, da seguinte forma:

1. Quarenta por cento foram para a complementação da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), que beneficiou um contingente de 16,5 milhões de estudantes dos estados de Alagoas, do Amazonas, da Bahia, do Ceará, do Maranhão, do Pará, da Paraíba, de Pernambuco e do Piauí.
2. Trinta por cento atenderam aos repasses à merenda, ao transporte e à assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos – repasses referentes ao PNAE, ao PNATE e ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e tornados obrigatórios por força das Leis nºs 10.880/2004 e 11.947/2009.

---

3. Vale ressaltar que todos os valores utilizados neste estudo foram atualizados para valores de 2009, usando como deflator o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Dessa forma, diferem um pouco dos valores encontrados no PPA e nos instrumentos orçamentários subsequentes. Esse procedimento aperfeiçoa as comparações entre diferentes anos, como serão feitas ao longo deste capítulo.

3. Vinte por cento destinaram-se a: *i*) distribuição de materiais e livros didáticos e de acervos bibliográficos; *ii*) apoio à reestruturação da rede física pública da educação básica, beneficiando especialmente instituições que ofertam educação infantil, por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que presta assistência financeira suplementar aos municípios para melhorias de infraestrutura nas escolas, além da assistência técnico-pedagógica que o programa prevê; e *iii*) apoio ao desenvolvimento da educação básica, ação orçamentária de caráter geral que permite dar suporte a iniciativas destinadas à melhoria da educação básica, inclusive projetos que contemplem educação infantil, especial ou EJA.
4. Dez por cento foram executados por ações orçamentárias destinadas a demandas das mais diversas, desde formação de professores, gestores e outros profissionais da educação até custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais da educação básica, passando por bolsas de iniciação à docência, manutenção das escolas federais que ofertam educação básica, olimpíadas escolares, tecnologias educacionais e campanhas de utilidade pública.

Vale notar a elevada parcela que a contrapartida da União ao FUNDEB representa dos recursos federais que efetivamente atenderam à educação básica em 2009. Os R\$ 5,1 bilhões transferidos a nove unidades da Federação (UFs), onde estudam cerca de um terço dos estudantes matriculados na educação básica no Brasil, podem parecer, à primeira vista, um privilégio concedido a poucos. Afinal, tal cifra equivale a dois quintos de tudo que foi executado nesse ano pelos programas orçamentários sob responsabilidade do MEC, cujo foco tenha sido diretamente a educação básica. Essa impressão, porém, não se sustenta ao se levar em conta:

- O papel indispensável que o FUNDEB desempenha no custeio dos sistemas de ensino do país, inclusive no que tange à remuneração dos profissionais da educação básica.
- O tamanho do orçamento executado em 2009 pelos fundos estaduais que o compõem, na ordem de R\$ 67,1 bilhões, cifra 13,4 vezes superior aos R\$ 5,1 bilhões que a eles se somam na forma de complementação da União.<sup>4</sup>
- Os indicadores educacionais, sociais e econômicos, historicamente entre os mais baixos do país, que apresentam os nove estados cujos fundos específicos não atingiram receita capaz de garantir o valor mínimo por estudante estabelecido por decreto presidencial.

---

4. A legislação do FUNDEB prevê que a complementação da União deverá ser progressivamente maior até que, em 2010, seja equivalente a 10% do total da contribuição dos estados e dos municípios.

Assim, a complementação da União ao FUNDEB representa, em verdade, um mecanismo importante de redistribuição de recursos entre as UFs e, portanto, de redução das desigualdades regionais e de garantia de um patamar mínimo de financiamento da educação básica em todo o território nacional. Ademais, o fato de tal complementação representar parcela tão elevada do orçamento executado pelo MEC para a educação básica reforça o modelo vigente desde a Constituição Federal, no qual esse nível de ensino é tarefa precípua dos estados, dos municípios e do DF, cabendo à União o papel subsidiário de apoiá-los técnica e financeiramente, em regime de colaboração, para que sejam garantidos o acesso e a conclusão da educação básica de maneira universal e com qualidade.

O apoio técnico ocorre por meio tanto de iniciativas criadas com essa finalidade, como também por intermédio de visitas e reuniões técnicas para discutir a implementação de alguma política específica. Entre as iniciativas criadas especialmente para o apoio técnico, é possível destacar o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), o Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido (Proforti), o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) e a escola de gestores da educação básica.

Por sua vez, o apoio financeiro se dá por meio de transferências, compulsórias ou voluntárias. Os repasses do FUNDEB, por exemplo, figuram na primeira categoria, isto é, das transferências compulsórias, vinculadas por lei – não por acaso, os recursos alocados à ação orçamentária concernente à contrapartida da União apresentam todo ano nível de execução de 100%. Nestes moldes, situam-se os repasses relativos ao PNAE, ao PNATE e ao PDDE. Por este motivo, essas três iniciativas acabaram também responsáveis por parcelas significativas da execução financeira das ações da educação básica em 2009. Constituem-se, igualmente, em políticas fortemente associadas à garantia de acesso e permanência na escola, bem como à de melhoria da qualidade da educação básica.

Em termos de alcance, o PNAE é de especial destaque, pois todo o universo de estudantes de escolas públicas é beneficiário em potencial da merenda escolar. Este programa viabiliza, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas, incluindo a EJA, as escolas indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombolas. Em 2009, 62,5 milhões de estudantes tiveram sua merenda escolar viabilizada pelos recursos do PNAE, que totalizaram R\$ 2 bilhões.

Já o PNATE é um programa com vista a garantir o acesso à – e a permanência na – escola por parte de estudantes que residem em áreas rurais, ao viabilizar, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, o custeio de serviços terceirizados de transporte escolar ou, quando a atividade é oferecida

diretamente pelo poder público, o custeio de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes nessas áreas.<sup>5</sup>

O PDDE, por sua vez, viabiliza às escolas uma receita adicional para pequenas reformas e investimentos. Seus repasses não se confundem com os do FUNDEB.<sup>6</sup> Enquanto os recursos deste são relacionados majoritariamente ao custeio das atividades escolares – inclusive para a remuneração dos docentes, finalidade para a qual deve ser necessariamente invertido um piso de 60% do montante transferido –, os recursos daquele são para investimentos na infraestrutura física e pedagógica das escolas. Inclui dispêndios com a manutenção e a conservação dos prédios escolares, bem como com a capacitação e o aperfeiçoamento de profissionais da educação e a aquisição de equipamento e material didático-pedagógico e de consumo. As transferências do PDDE diferem ainda das do FUNDEB porque são feitas diretamente à escola<sup>7</sup> – os recursos deste fundo destinam-se aos sistemas de ensino, o que, em última instância, significa que sua execução cabe às secretarias de educação. Vale destacar que, em 2009, foi acrescida parcela extra de 50% nas transferências de recursos do PDDE a todas as escolas públicas rurais da educação básica e às escolas públicas urbanas do ensino fundamental que atingiram as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O PDDE é, também, a principal fonte de recursos do programa Mais Educação; atualmente, a principal iniciativa do governo federal no que tange à expansão da jornada escolar nas escolas públicas.<sup>8</sup>

Conforme visto anteriormente, esse conjunto de programas financiados pelas transferências compulsórias da União consumiu, em 2009, 70% dos recursos executados pelo MEC para a educação básica. As transferências voluntárias, que demandaram os demais 30% do orçamento executado, atendem a um conjunto

---

5. Vale ressaltar neste estudo a diferença do PNATE para o programa Caminhos da Escola. Enquanto o primeiro permite viabilizar a contratação de um serviço de transporte escolar ou custear a manutenção dos veículos disponíveis, o segundo viabiliza o investimento em novos veículos, quer seja por uma linha de crédito do BNDES, quer seja por meio de convênio com o FNDE ou até mesmo por aquisição diretamente com recursos próprios da UF interessada na compra de veículos padronizados licitados previamente por meio de pregão eletrônico realizado pelo FNDE.

6. Por estarem atrelados ao número de matrículas e por terem foco, respectivamente, no custeio e no investimento, o FUNDEB e o PDDE seriam, juntos, as principais rubricas orçamentárias às quais se deveria concentrar a discussão do custo – aluno – qualidade nas escolas públicas. A definição de um valor mínimo para garantir a qualidade do ensino básico (custo – aluno – qualidade inicial – CAQi) tem sido pauta recentemente de alguns setores da sociedade civil, presentes especialmente na Campanha Nacional pelo Direito à Educação – Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/>>. A discussão ainda não avançou, contudo, para os meios orçamentários pelos quais o CAQi passaria a ser instituído.

7. Desde que esteja ela habilitada como unidade executora. Caso contrário, o sistema de ensino ao qual esteja vinculada a escola fica responsável pela execução da verba, o que, na prática, significa retornar à secretaria da educação da UF a decisão acerca da alocação final daquele recurso.

8. O Mais Educação será tratado na subseção 3.3.

bem mais numeroso de políticas. A consumação dessas transferências independe da preexistência de critérios objetivos. A discricionariedade, no entanto, é limitada, exigindo-se que sejam firmados convênios a cujos objeto e plano de trabalho atrela-se a execução financeira.

Possivelmente com o intuito de deslocar a decisão acerca da alocação dos recursos das transferências voluntárias aos próprios sistemas educacionais que delas se beneficiam – ou seja, aos estados, ao DF e aos municípios –, sem, contudo, dispersá-las em iniciativas estanques e dissociadas de uma visão sistêmica da educação, o MEC vem adotando a estratégia de condicioná-las a demandas que estejam inseridas no Plano de Ações Articuladas (PAR). Trata-se de um documento elaborado a partir de diagnóstico local e feito em conjunto com as UFs que aderiram ao Compromisso Todos pela Educação e que se beneficiarão das próprias transferências.

Embora surja da disposição de inserir um componente participativo ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o PAR não consegue reverter o caráter “de cima para baixo” da política educacional. Com efeito, as transferências voluntárias da União dificilmente escapam ao padrão de atendimento a ações previamente delineadas pelo próprio governo federal, por meio dos programas que ele elabora e anuncia e aos quais os estados, o DF e os municípios aderem ou não – e quase sempre o fazem, pois costumam necessitar dos recursos.

Se, por um lado, essa configuração institucional restringe o regime de colaboração a praticamente um “contrato de adesão”, por outro, facilita o acesso a recursos federais, até mesmo por parte de UFs, que, de outra maneira, e até por conta de sua reduzida capacidade de gestão e de captação de recursos, pouco sucesso teriam em tal empreitada. É nessa dinâmica que 30% dos recursos executados pelos programas orçamentários Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola constituíram-se de transferências voluntárias da União aos estados, ao DF e aos municípios.

O montante total das transferências voluntárias que compuseram o orçamento da educação básica em 2009 alcançou um cifra equivalente aproximadamente a R\$ 3,7 bilhões. Por volta de R\$ 730 milhões deste total foram destinados à compra de quase 130 milhões de livros didáticos e paradidáticos, distribuídos, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), a cerca de 40 milhões de estudantes da educação básica. Some-se a esse total R\$ 60 milhões usados na aquisição de mais de 7 milhões de obras literárias e de pesquisa, bem como de outros materiais de referência relativos ao currículo da educação básica e que foram distribuídos no âmbito do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Têm sido reportadas, entretanto, dificuldades burocráticas e logísticas que persistiriam durante todo o ano e que afetam a

distribuição de livros didáticos e acervos bibliográficos. Esse tipo de problema, que vai desde a negociação com as editoras até a entrega do livro na escola, pode levar a atrasos significativos, comprometendo a qualidade do processo de ensino – aprendizagem nas escolas diretamente afetadas.

O Proinfância também foi outra política que consumiu parcela significativa dos recursos executados pelo orçamento da educação básica. Esse programa concentrou, em 2009, os recursos destinados à reestruturação da rede física pública da educação básica, cuja execução chegou a 94% da dotação inicial e aproximou-se dos R\$ 550 milhões. Os recursos foram aportados à construção e à aquisição de equipamentos e mobiliário para creches (até recentemente responsabilidade da Seguridade Social) e pré-escolas públicas.

O restante dos recursos dos programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola foram distribuídos por ações orçamentárias que vão do custeio do regime previdenciário dos profissionais da educação básica a múltiplas iniciativas relacionadas às demandas presentes no PAR. Neste sentido, vale destacar a reduzida participação, na alocação de recursos após a execução financeira, das ações orçamentárias com foco na formação de professores. Embora iniciativas voltadas à formação de professores possam ser viabilizadas também por rubricas orçamentárias de caráter mais geral, o fato é que aquelas específicas para essa finalidade consumiram, em 2009, menos de 3% dos recursos executados pelos programas orçamentários finalísticos do MEC destinados à educação básica. Para algo que permeie continuamente os discursos dos formuladores de política como prioridade, é muito pouco. As iniciativas que utilizam esses recursos, porém, são numerosas – tendo beneficiado, em 2009, 23,3% dos quase dois milhões de professores da educação básica contabilizados em todo o Brasil pelo Censo Escolar 2009.

Por intermédio do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), R\$ 255 milhões viabilizaram quase 130 mil vagas em 3.500 municípios para a capacitação e a formação inicial e continuada, à distância e semipresencial, de professores de escolas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, e de profissionais para atuarem no ensino médio integrado, na gestão pública e em áreas específicas. Outros R\$ 25 milhões permitiram a implementação de iniciativas de formação continuada que alcançaram quase 330 mil profissionais, sendo:

1. Duzentos e noventa e três mil professores que passaram por cursos do Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar II), cujo foco é no ensino de língua portuguesa e de matemática nos anos finais do ensino fundamental, e do Mobilização pela Qualidade da Educação (Pró-Letramento), destinado a professores das séries iniciais do ensino fundamental, com vista à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e de matemática.

2. Trinta e cinco mil profissionais que integraram a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica e por lá tiveram a oportunidade de desenvolver competências e habilidades nas áreas de: alfabetização e linguagem; educação matemática e científica; ensino de ciências humanas e sociais; artes e educação física; e gestão e avaliação da educação.

Além disso, cerca de R\$ 18 milhões foram aplicados em parcerias com universidades, órgãos governamentais e organismos internacionais para ações específicas de formação continuada e o fomento, no meio docente, à leitura e à formação de novos leitores.

Esse numeroso conjunto de ações voltadas à formação de professores, no entanto, não mascara o déficit de qualidade do capital humano presente nas escolas públicas brasileiras. A taxa de docentes com nível superior, por exemplo, apresentava em 2009 patamares bastante inferiores às metas previstas pelo PPA para 2011, em todas as etapas da educação básica:<sup>9</sup>

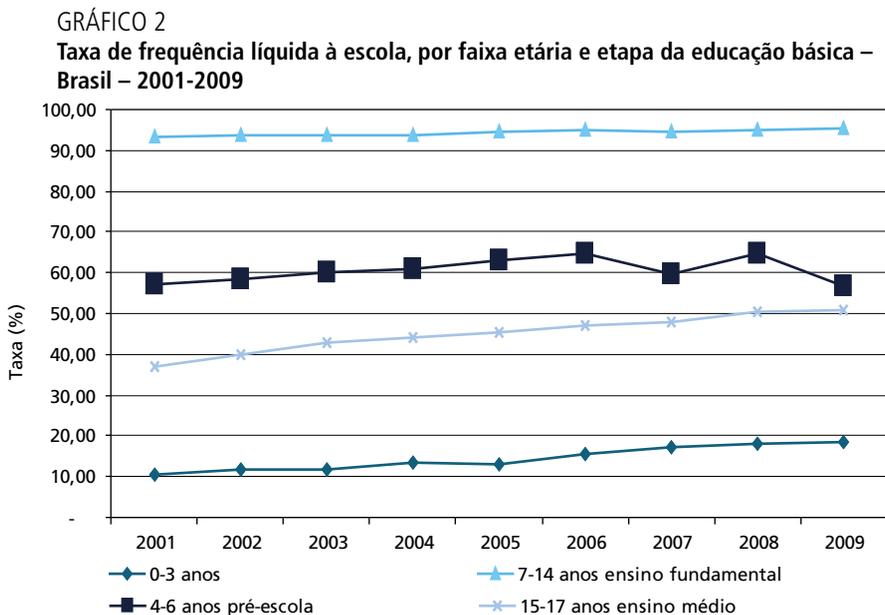
- na educação infantil, ficou em 48,9%, sendo a meta para 2011 igual a 70%;
- no ensino fundamental, encontrava-se em 73,1%, ante uma meta de 85,8% para 2011; e
- no ensino médio, retroagiu de 95,4% em 2006 para 91,9% em 2009, distanciando-se da taxa de 100% perseguida nesta etapa da educação básica para o fim do PPA.

Por fim, cabe perguntar se a execução dos programas descritos neste estudo tem sido acompanhada de uma evolução positiva dos indicadores de acesso e qualidade da educação básica. Evidentemente que o simples acompanhamento da evolução de seus números não permite fazer ilações acerca de relações de causa e efeito entre as iniciativas do governo e as eventuais mudanças nesses indicadores. Afinal, uma série de fatores pode concorrer para delinear os contornos do quadro ilustrado pelo conjunto dos indicadores a seguir. Eles servem, contudo, de termômetro do problema que, em última instância, motivou o desenho das políticas ora adotadas – e podem fornecer indícios de quais áreas necessitam de maior atenção.

O gráfico 2 plota a evolução, ao longo da década, da taxa de frequência líquida à escola, nas diferentes faixas etárias e etapas da Educação Básica. Esses são os principais indicadores de acompanhamento do PPA 2008-2011 no que concerne à educação básica.

---

9. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).



Fonte: Núcleo de Informações Sociais da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea, a partir dos microdados do Censo Escolar.  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

O gráfico 2 mostra que a taxa de frequência líquida à escola tem se mantido em um patamar constante para o ensino fundamental, entre 93% e 95%. Tanto na maior quanto na menor faixa etária apropriada à educação básica, contudo, esse indicador tem aumentado rapidamente e essa tem sido uma tendência verificada ano após ano. Em outras palavras, adolescentes de 15 a 17 anos estão frequentando mais o ensino médio e crianças de 0 a 3 anos estão mais presentes na creche. A frequência a esta última fazia parte da vida de apenas 10,6% das crianças de 0 a 3 anos em 2001; em 2009, essa taxa já estava em 18,4%. A frequência líquida ao ensino médio, por sua vez, era inferior a 40% no início da década, ultrapassou esse patamar em 2003, chegou ao nível dos 50% em 2008 e fechou 2009 em 50,9%. É um desempenho expressivo, reflexo, possivelmente, de taxas também cada vez maiores de conclusão do ensino fundamental nessa faixa etária – dados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicam que, em 2008, 55% das pessoas entre 15 e 17 anos já haviam concluído o ensino fundamental no Brasil.

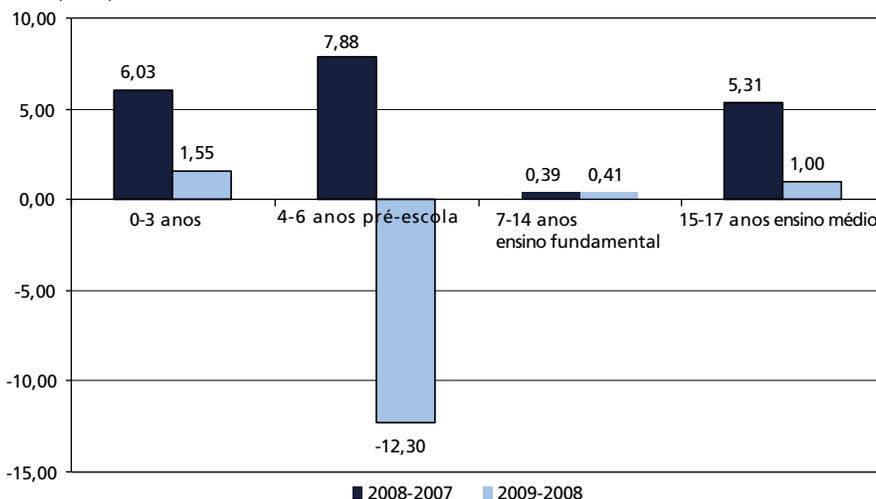
Já a frequência à pré-escola tem apresentado uma evolução mais errante do que a dos demais níveis. Depois de um crescimento contínuo até 2006, a taxa concernente a esta etapa do ensino tem alternado altas e baixas e variado entre 56% e 65% de um ano para o outro. Depois de crescer 7,88% de 2007 para 2008, em 2009 a

taxa de frequência líquida à pré-escola foi reduzida em 12,3%. Embora 2009 tenha sido um ano de crescimento moderado desse indicador para as demais faixas etárias e níveis de ensino, o dado observado para as crianças de 4 a 6 anos na pré-escola foi o único para o qual foi constatada uma queda – como é possível ver no gráfico 3.

GRÁFICO 3

**Varição da taxa de frequência líquida à escola, por faixa etária e etapa da educação básica – Brasil, 2008-2007 e 2009-2008**

(Em %)



Fonte: Núcleo de Informações Sociais da Disoc/Ipea, a partir dos microdados do Censo Escolar.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

O movimento errante da taxa de frequência líquida à pré-escola nos últimos anos, e particularmente a acentuada queda em 2009 (a maior da década), sugere que as políticas voltadas para essa etapa do ensino básico ainda carecem de eficácia e efetividade – e caracterizam um desafio adicional à implementação da EC nº 59, que tem como um dos pontos centrais a ampliação da obrigatoriedade da educação básica para a faixa de 4 a 17 anos (seção 2).

Indo além dos indicadores de permanência, vale também observar a evolução do principal indicador de resultado disponível, o IDEB. Criado em 2007, este índice tem sido utilizado como: *i*) indicador de resultado dos sistemas educacionais; *ii*) mecanismo simples de informação a educadores, educandos, formuladores de política e sociedade em geral acerca da qualidade dos sistemas educacionais brasileiros; e *iii*) instrumento indutor de uma cultura de responsabilização educacional à qual estariam sujeitos gestores públicos e trabalhadores da educação. Em 2009, ocorreu mais uma aplicação da Prova Brasil e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), instrumentos de avaliação cujo resultado compõe, com dados relativos à aprovação escolar obtidos do Censo da Educação Básica, o IDEB.

Em 2009, esse índice, em nível nacional, ficou em 4,4 para o 5º ano (antiga 4ª série)<sup>10</sup> – era 4 em 2007 –, 3,7 para o 9º ano (antiga 8ª série) – era 3,5 em 2007 – e 3,4 para a 3ª série do ensino médio – era 3,2 em 2007. Os estados com melhor e pior desempenhos foram, respectivamente, para cada uma das três etapas avaliadas, Minas Gerais (5,8) e Bahia (3,2), nos anos iniciais do ensino fundamental, São Paulo (4,3) e Alagoas e Sergipe (ambos com 2,7), nos anos finais do ensino fundamental, e Paraná (3,9) e Piauí (2,7), no ensino médio.

As metas estipuladas pelo MEC para o IDEB têm sido alcançadas em todas as etapas da educação básica no agregado nacional, embora os valores observados ainda estejam distantes da meta geral de 6 definida para o fim de 2021 – esse seria o valor médio estimado deste índice para os países que integram a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e definido como parâmetro nacional. No âmbito estadual, a definição das metas é feita levando-se em consideração o desempenho do estado no ano-base (2005) e o esforço que precisa empreender para contribuir com o alcance da meta geral de 6 ao fim de 2021. O mapa 1 identifica as UFs que vêm atingindo suas metas, bem como as que o fizeram apenas em um dos anos e as que não conseguiram atingi-las em nenhum dos anos para os quais há metas estipuladas (2007 e 2009).

MAPA 1

**Evolução do cumprimento das metas do IDEB nas UFs**

Fonte: Dados divulgados pelo INEP.

Elaboração: Disoc/lpea.

- Obs.: ■ a UF cumpriu tanto a meta de 2007 como a de 2009.  
 ■ a UF cumpriu a meta de 2009, mas não havia cumprido a de 2007.  
 ■ a UF deixou de cumprir a meta de 2009, sendo que havia alcançado a de 2007.  
 ■ a UF não cumpriu nem a meta de 2007, nem a de 2009.

10. A título de esclarecimento, usa-se *série* quando se está tratando do ensino fundamental de oito anos, e *ano* quando se refere ao ensino fundamental de nove anos. Ambos os sistemas ainda coexistem, inclusive nas próprias redes estaduais, sendo a 4ª série do ensino fundamental de oito anos aproximadamente equivalente ao 5º ano do ensino fundamental de nove anos. Ainda que as formas de implantação desta etapa de ensino com este período de anos variem bastante, o que mudou na maioria dos casos foi a incorporação da alfabetização ao ensino fundamental, passando ela a ser o 1º ano do sistema com nove anos.

De um modo geral, o que se vê é a maioria das UFs alcançando as metas em ambos os anos (estados coloridos de verde, no mapa 1). O sucesso dos estados nesse objetivo, no entanto, varia de ano para ano e a depender da série/ano considerados.

Inicialmente, alcançar as metas parece ter sido tarefa mais difícil no ensino médio. Em 2007, Roraima, Pará, Goiás e Rio Grande do Sul não tiveram êxito nesse intento, mas reverteram o quadro em 2009. Alagoas e Sergipe prosseguem sem conseguir alcançar suas metas para o ensino médio em 2009, e o Rio de Janeiro foi o único estado que retrocedeu nesse sentido, deixando de obter um IDEB suficiente para a meta estipulada em 2009, depois de tê-la conseguido em 2007. De toda forma, em 2009, apenas três estados brasileiros não alcançaram a meta estipulada pelo MEC para este índice em relação ao ensino médio – em 2007, seis estados estavam nessa situação.

As UFs também avançaram no IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental. Somente dois estados (Rio de Janeiro e Paraná) deixaram de cumprir a meta estipulada para 2009 para a 4ª série/5º ano do ensino fundamental – apesar de ambos os estados terem tido sucesso nesse quesito na avaliação anterior. A situação era bem mais crítica em 2007, quando quatro eram os estados fora da meta. Entretanto, Bahia, Minas Gerais, Roraima e Amapá já haviam conseguido esse êxito em 2009.

Já nos anos finais do ensino fundamental, o que se observou foi um relativo retrocesso. Antes, a etapa com maior número de estados na meta – apenas Pará e Amapá tinham ficado aquém em 2007 –, a avaliação na 8ª série/9º ano colocou Sergipe e Santa Catarina na mesma condição – sendo que Pará e Amapá prosseguiram sem cumpri-la.

Embora esse fato possa sinalizar maior esforço dos sistemas estaduais de ensino em melhorar o desempenho dos estudantes da 4ª série/5º ano do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, deixando em segundo plano os anos finais do ensino fundamental, a própria série histórica do IDEB ainda é muito curta para que se possa tentar extrair dela qualquer variação real na qualidade da educação básica brasileira. Sem embargo ao seu uso desde já como termômetro da qualidade da educação básica, o IDEB será um indicador melhor quando já estiver disponível uma série histórica longa – será muito útil, por exemplo, para mensurar a evolução das escolas ao fim do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020.

Ainda no campo da avaliação de resultados, vale destacar que 2009 foi ano também de aplicação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa, na sigla em inglês). Promovido pela OCDE, o Pisa acontece a cada três anos e avalia, em dezenas de países, o desempenho em leitura, matemática e ciências de jovens

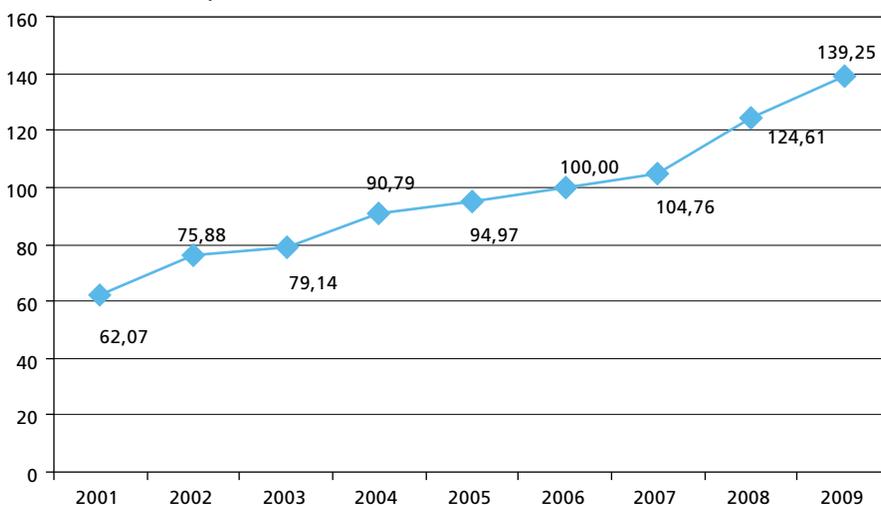
de 15 anos já completos no ano de sua aplicação. Sua quarta edição, em 2009, mostrou que o Brasil continua muito aquém da maioria dos países testados, mas vem apresentando, desde 2003, uma evolução significativa, particularmente entre estudantes de menor desempenho nas provas.<sup>11</sup>

### 3.2 Educação profissional e tecnológica

As matrículas contabilizadas em 2009 na educação profissional de nível técnico, concomitante ou subsequente ao ensino médio, ultrapassaram a marca de 1 milhão.<sup>12</sup> Esse desempenho recorde representa um avanço de 39% em relação ao total de matrículas dessa modalidade verificado em 2006, ano-base adotado pelo PPA 2008-2011 para fins de comparação. Este avanço tem sido expressivo ao longo da década, como mostra o gráfico 4.

GRÁFICO 4

**Evolução do número-índice de matrículas iniciais na educação profissional de nível técnico – Brasil, 2001-2009**



Fonte: Núcleo de Informações Sociais/Disoc/Ipea, a partir dos microdados do Censo Escolar.

Ainda assim, a meta colocada para o fim do PPA, de chegar a um valor de 224,64 para o indicador exibido no gráfico, exige um esforço para se criar cerca de 630 mil novas vagas de ensino técnico entre 2010 e 2011, seja em instituições públicas ou privadas. O desafio é similar na educação profissional de nível tecnológico, mormente associada ao ensino superior. A meta de expansão de matrículas nessa modalidade é a mesma da estipulada para o ensino técnico, isto é, espera-se

11. Para análise mais apurada da evolução brasileira no Pisa, ver Soares e Nascimento (2011).

12. Segundo dados extraídos do Censo Escolar 2009.

encerrar 2011 com um índice de matrículas de educação profissional de nível tecnológico de 224,64 (número de matrículas de 2006 = 100). Segundo o relatório 2010 de avaliação do PPA 2008-2011 (BRASIL, 2010), esse indicador encontrava-se em 124,80 em 2008, último ano para o qual há dado disponível.

A oferta de educação profissional, tanto de nível técnico quanto de nível superior, passa majoritariamente por dois canais: o poder público (sobretudo a União e alguns estados que dispõem de redes consolidadas e de amplo alcance) e o sistema S (em especial, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC). Em nível nacional, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, instituída pela Lei nº 11.892/2008 – ver entre os fatos relevantes, na seção 2, anteriormente –, tende a ser um importante caminho para a expansão da oferta pelo poder público. Já a expansão capitaneada pelo sistema S vem tanto de iniciativas próprias – a exemplo do programa Educação para a Nova Indústria – quanto das metas traçadas em acordo celebrado com o governo em 2008.

Tal qual discutido na edição anterior deste periódico, o acordo do sistema S com o governo federal passa muito mais por metas de expansão da gratuidade nos cursos oferecidos do que exatamente por ampliação das matrículas – embora o próprio sistema tenha suas metas nesse sentido. Por isso, uma das ações mais simbólicas do programa orçamentário Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, que financia as ações de educação profissional e tecnológica, relaciona-se ao Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), cuja operação teve início em 2009 (seção 2). Embora demande uma parcela insignificante do orçamento total do programa orçamentário ora analisado (consumiu R\$ 5,5 milhões entre o início de seu desenvolvimento, em 2008, e o de sua operação, em 2009), o SISTEC representa um avanço na divulgação de informação acerca de matrículas na educação profissional no Brasil – além de servir, para o governo, de mecanismo de acompanhamento do cumprimento dos acordos de gratuidade celebrados em 2008 com o Senai e o SENAC.

É preciso avançar bastante ainda, contudo, na abrangência das informações constantes do SISTEC. Embora o Censo Escolar de 2009 já indique um total de matrículas de educação técnica superior à marca de 1 milhão de registros, o SISTEC só contabilizou, em seu primeiro ano de operação, 488.511 matrículas referentes a essa modalidade de ensino. No total, o sistema reuniu, em 2009, 2.768.392 matrículas, mas a grande maioria delas (2.279.881) são concernentes a cursos de qualificação profissional, que, em geral, não têm exigência de escolaridade mínima e não costumam ser regulamentados. No que tange especificamente aos acordos mencionados, 287.264 novas matrículas gratuitas no Senai e no SENAC foram contabilizadas em 2009, das quais 217.836 beneficiaram estudante de baixa renda.

Voltando à questão da expansão da oferta de educação técnica e tecnológica, o planejamento oficial prevê metas ambiciosas para a rede federal. Já em 2010, planeja-se que estejam em operação 350 escolas técnicas em todo o país, ofertando 500 mil novas vagas. Para se ter uma ideia do tamanho da expansão planejada, havia no país, ao fim de 2009, 236 instituições federais de ensino técnico e tecnológico – incluindo Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica (IFETs), Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e escolas técnicas e agrotécnicas federais –, sendo que 96 destas já eram instituições recém-implantadas como parte do próprio plano de expansão.

A parte do orçamento destinada à expansão da rede federal, incluindo as diversas ações orçamentárias que dão suporte financeiro a investimentos de infraestrutura na rede federal, movimentou R\$ 606 milhões em 2009. Esta cifra é 53% maior que a do ano anterior, fazendo destas as ações orçamentárias que mais cresceram seus níveis de execução financeira, entre as que compõem o programa orçamentário Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica. Foram essas ações, inclusive, que puxaram um incremento de 40% nos níveis de execução orçamentária desse programa. Não obstante, os valores liquidados pela ação orçamentária voltada para a expansão propriamente dita – incluindo verbas para a implantação de novas escolas técnicas e agrotécnicas federais – foram apenas 20% maiores que no ano anterior, perfazendo R\$ 330 milhões desses R\$ 606 milhões.

É necessário destacar, contudo, que a inovação principal da recém-criada Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, os IFETs, origina-se de transformações dos CEFETs preexistentes. Dado que a infraestrutura básica dos primeiros IFETs já estava montada, é de se esperar que os dois anos finais do atual PPA presenciem destinação de recursos mais suntuosa e níveis de execução mais elevados nas ações orçamentárias destinadas à expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, inclusive tendo em vista as ambiciosas metas de expansão já mencionadas.

Mesmo demandando crescentes recursos orçamentários e sem embargo às perspectivas de essa tendência se intensificar nos próximos anos, vale notar que, apesar de estratégia central para a área de educação no PPA 2008-2011, a ampliação da oferta de educação profissional ainda representava em 2009 pouco mais de um quinto do total executado pelo programa orçamentário destinado a essa modalidade de ensino. Esse dado dá uma ideia do peso dos gastos correntes no orçamento da administração pública federal, pois a maior parte da dotação de recursos e da execução orçamentária do programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica é consumida com a manutenção da rede existente e da máquina pública que dela cuida. De fato, em 2009, R\$ 1,8 bilhão dos R\$ 2,8 bilhões executados por esse programa foram gastos com o funcionamento da educação profissional e com o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

Em meio a recursos dessa ordem de grandeza, tornam-se residuais os demais dispêndios do governo federal com a educação profissional e tecnológica. Com efeito, recursos destinados à capacitação de recursos humanos, aos acervos bibliográficos, à assistência ao educando, à educação a distância, a publicidades de utilidade pública, a serviços à comunidade e ao transporte escolar específico somaram, juntos, aproximadamente R\$ 86 milhões em recursos orçamentários executados em 2009.

### 3.3 Educação de Jovens e Adultos e educação inclusiva

#### 3.3.1 Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos

Diminuir o analfabetismo e elevar a escolaridade da população de jovens e adultos são tarefas que têm desafiado as políticas públicas ao longo da história recente do Brasil. Atualmente, a União tem feito esforços neste sentido por meio do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos. Em 2009, foram gastos na área R\$ 291 milhões, 81,2% da dotação orçamentária inicial. As duas ações de maior destaque foram a concessão de bolsas para equipes de alfabetização, com gastos de R\$ 163,9 milhões, e o apoio à alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos, com R\$ 81,9 milhões investidos. Em comparação a 2008, os gastos com as bolsas cresceram 49,5% e os gastos com o apoio à alfabetização e à EJA caíram 22,7%. Além do programa, um fato orçamentário relevante no biênio 2008-2009 foi o aumento dos recursos do FUNDEB para a oferta de EJA nas redes municipais e estaduais, que passou de R\$ 2,8 bilhões em 2008 para cerca de R\$ 5,5 bilhões em 2009.<sup>13</sup> Um aumento de quase 100% no período, que acompanha a migração recente do financiamento da EJA para o âmbito deste fundo.

A despeito do aumento orçamentário na concessão de bolsas do programa, o número de alfabetizandos permaneceu praticamente estável em 2009, com cerca de 1,4 milhão de alunos atendidos em 3.890 municípios.<sup>14</sup> Em termos absolutos, não há grandes variações registradas, pelo menos nos últimos quatro anos. Vale ressaltar que o número de alunos atendidos pelo Brasil Alfabetizado todos os anos é muito maior que a redução percebida pela PNAD no número absoluto de analfabetos ano a ano, que tem se mantido na casa dos 14 milhões de indivíduos, o que revela baixa efetividade do programa. É possível que parte dos beneficiários do Brasil Alfabetizado podem não estar concluindo todo o ciclo de alfabetização ou simplesmente não estar aprendendo. Podem também voltar à condição de analfabetos com o passar do tempo, por falta de uso da escrita e da leitura e não encaminhamento à EJA para continuação dos estudos. A tabela 2, a seguir, mostra a evolução dos índices percentuais de analfabetismo de 2004 a 2009, na população de 15 anos ou mais.

13. O valor total do FUNDEB em 2009 foi de R\$ 72,2 bilhões.

14. Em 2008, o Brasil Alfabetizado chegava a 3.434 municípios.

TABELA 2  
**Taxa de Analfabetismo por categorias selecionadas – população de 15 anos ou mais – 2004-2009**  
 (Em %)

Categorias	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Brasil</b>	<b>11,45</b>	<b>11,13</b>	<b>10,47</b>	<b>10,09</b>	<b>9,96</b>	<b>9,70</b>
Norte	12,71	11,55	11,30	10,84	10,73	10,57
Nordeste	22,43	21,89	20,73	19,93	19,41	18,69
Sudeste	6,62	6,58	6,01	5,78	5,81	5,68
Sul	6,29	5,93	5,70	5,47	5,45	5,46
Centro-Oeste	9,18	8,90	8,25	8,05	8,18	7,99
Localização						
Urbano metropolitano	5,17	5,01	4,42	4,42	4,35	4,37
Urbano não metropolitano	10,81	10,48	9,93	9,48	9,36	9,10
Rural	25,88	25,10	24,27	23,42	23,51	22,75
Sexo						
Masculino	11,67	11,38	10,75	10,34	10,16	9,83
Feminino	11,25	10,91	10,22	9,86	9,78	9,59
Raça ou cor						
Branca	7,23	7,05	6,55	6,16	6,24	5,94
Negra	16,27	15,51	14,66	14,20	13,63	13,42
Faixa etária						
15 a 24 anos	3,18	2,88	2,44	2,22	2,16	1,93
25 a 29 anos	5,89	5,78	4,80	4,44	4,18	3,63
30 a 39 anos	8,01	7,80	7,27	6,66	6,64	6,42
40 anos ou mais	19,70	19,11	18,04	17,34	16,86	16,53

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

No biênio 2008-2009, pela primeira vez, o índice de analfabetismo aparece abaixo da casa dos 10%. Desde 2004, a redução média tem sido de 0,35 pontos percentuais ao ano. Importante destacar, porém, a permanência de disparidade elevada nos índices de analfabetismo nas áreas rurais, em relação a todas as demais categorias. De 2004 a 2009, inclusive, a queda verificada no índice de analfabetismo no meio rural parece estar se dando de maneira mais lenta que a queda do índice nacional, na ordem de 12,1% no campo, frente a uma queda de 15,3% no índice percentual brasileiro. Ou seja, a desigualdade entre campo e cidade na questão do analfabetismo não só permanece, como também pode estar aumentando. No âmbito regional, o Nordeste<sup>15</sup> segue com o maior número de analfabetos, 18,7%

15. Segundo a PNAD 2009, no Nordeste vivem 14,7 milhões de indivíduos no campo, o equivalente a 47,8% da população rural brasileira.

em 2009. Apesar da concentração das ações do Brasil Alfabetizado, desde 2007, em municípios com índices de analfabetismo superiores a 35%, a maioria localizados no Norte e no Nordeste, não há indícios de que a queda do analfabetismo nestas regiões esteja se dando em níveis suficientes para uma redução significativa da desigualdade com as demais regiões no curto e médio prazo. Os dados da PNAD mostram ainda que o analfabetismo se concentra cada vez mais na população de maior idade, com 40 anos ou mais o índice é de 16,5%, já na parcela da população com 15 a 24 anos, há praticamente a erradicação do analfabetismo. Interessante observar que na parcela da população de 15 a 29 anos, a queda de 2004 a 2009 no índice de analfabetismo foi de quase 40%, o que pode indicar tanto o sucesso da ampliação do número de crianças e jovens frequentando a educação básica, quanto uma maior efetividade do Brasil Alfabetizado no público jovem.

Um fato positivo ocorrido no ano foi a ampliação do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização (PNLA), que deve dar apoio mais qualificado às aulas do Brasil Alfabetizado, já que se trata de material didático específico. A edição 2009 do PNLA distribuiu 2,6 milhões de livros aos alfabetizandos e também aos educandos da 1ª série da EJA fundamental, além de 233.280 livros para os educadores. O total investido chegou a R\$ 20,6 milhões, 74% mais que o gasto em 2008, primeiro ano de existência do programa, quando foram distribuídos 1,7 milhão de exemplares. Também em 2009, foi lançado o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA), que terá importante papel nos próximos anos no incentivo à produção e na distribuição de livros didáticos e literários apropriados ao público da EJA.

Em relação à EJA, o que chamou atenção em 2009 foi a redução expressiva no número de matrículas registrada nesta modalidade de ensino, da ordem de 5,7%, conforme a tabela 3.

TABELA 3  
Número de matrículas na EJA

	2008	2009	Varição (%)
EJA ensino fundamental	3.295.240	3.094.524	-6,1
EJA ensino médio	1.650.184	1.566.808	-5,1
<b>EJA total</b>	<b>4.945.424</b>	<b>4.661.332</b>	<b>-5,7</b>

Fonte: Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED/INEP/MEC).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

Inclui matrículas na EJA presencial, semipresencial e integrada à educação profissional.

O Censo Escolar 2009 também observa redução de matrículas no ensino regular. No biênio 2008-2009, a diminuição foi de pouco mais de 1% nos níveis fundamental e médio. Este fenômeno se explica pelo processo de transição demográfica, com a queda da taxa de natalidade verificada no Brasil nos últimos anos, o que, aliada

a quase universalização do ensino fundamental, justifica a variação negativa verificada no número de matrículas no ensino básico. Esta explicação, porém, não pode ser estendida à EJA. Além de o fenômeno da queda de matrículas ser mais acentuado neste tipo de ensino, as mudanças demográficas que têm feito o número absoluto de crianças diminuir, ainda não alcançaram com intensidade as faixas etárias do público-alvo desta modalidade de ensino. Soma-se a este fato a existência de um contingente grande de alfabetizandos egressos do Brasil Alfabetizado, cujo caminho natural é a inclusão na EJA. Ao mesmo tempo, a escolaridade da população brasileira de 15 anos ou mais ainda é muito baixa, 7,5 anos em 2009 segundo a PNAD, o que é menos que o necessário para a conclusão do ensino fundamental.

Desde 2007, o Censo Escolar capta queda no número de matrículas na EJA, mas os dados de 2009 parecem indicar aceleração deste processo e consolidação da tendência, tanto na EJA correspondente ao ensino fundamental como na correspondente ao ensino médio. A queda de matrículas nesta última modalidade, em especial, é relevante se for considerado que, na idade de 15 a 17 anos, a frequência no ensino médio foi de apenas 50,9% em 2009, com índice de evasão muito grande. Mesmo considerando que muitos jovens frequentem o ensino médio em idades que não as indicadas, é provável que a queda no número de matrículas indique que os que saíram da escola antes de concluído o ensino básico não estão tendo acesso à EJA quando adultos para concluir os estudos.

Concomitante, um fator positivo que pode estar ajudando a diminuir as matrículas na EJA é a melhoria do fluxo escolar, como resultado das políticas públicas de apoio à permanência na escola e de redução da repetência. Também parece ter havido mudanças metodológicas no Censo Escolar para captação dos dados de matrículas na EJA, com resultados melhores na eliminação de matrículas duplicadas. Em todo caso, estudos mais aprofundados precisam ser feitos para entender o que explica a tendência a queda nas matrículas na EJA verificada em 2009, frente à permanência de baixa escolaridade geral na população.

Apesar de o número absoluto ser muito pequeno, é interessante observar que ao menos as matrículas na EJA integrada à educação profissional aumentaram 22,4% no biênio 2008-2009.<sup>16</sup> A quantidade de matrículas na EJA integrada à educação profissional segundo o Censo Escolar 2009 ainda é irrisória, apenas 23.161 matrículas, em universo de 4,7 milhões. Um número pequeno frente às necessidades, mas este aumento talvez seja um indício de quais caminhos a EJA poderia seguir, considerando-se que a disponibilidade de vagas integradas à educação profissional se constituiu em atrativo para que os que têm pouca ou nenhuma escolaridade frequentem as turmas de EJA.

---

16. O aumento foi registrado nas matrículas da EJA integrada à educação profissional de nível médio, com 30,7% mais matrículas. Já as matrículas neste tipo de ensino quando integrado à educação profissional de ensino fundamental caíram 8,7%.

### 3.3.2 Educação inclusiva

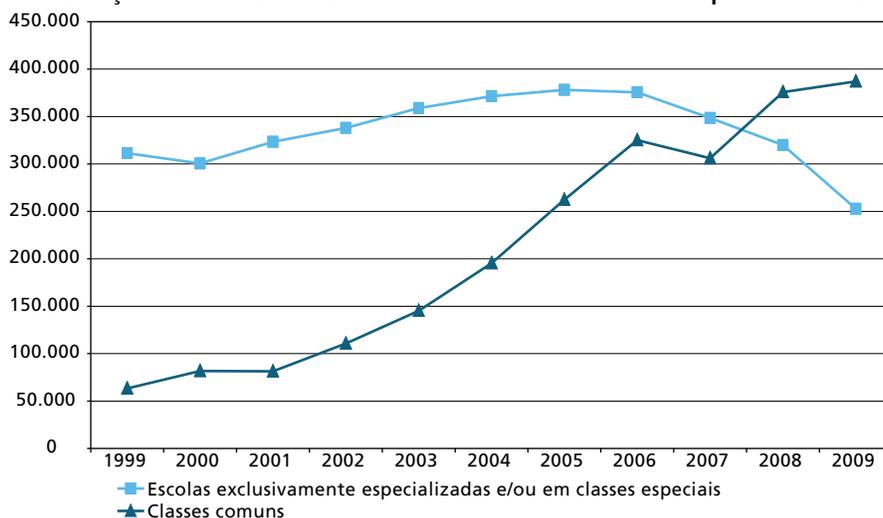
#### Desenvolvimento da educação especial

A área de educação especial passa por transformações significativas nos últimos anos, que se revelam principalmente no aumento expressivo do número de alunos com necessidades educacionais especiais matriculados em classes regulares, frente aos matriculados em escolas ou classes especiais. Trata-se de uma reorganização ampla da área que, por intermédio da construção de sistemas educacionais inclusivos, com a articulação entre a educação regular e a especial, visa superar a existência de sistemas paralelos de educação especial, predominantes até então.

No período recente, o total de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação matriculados em classes do ensino regular ou da EJA saiu de 63,3 mil matrículas em 1999, equivalente a 16,9% do total, para 387,3 mil matrículas em 2009, equivalente a 60,5%. As matrículas em escolas exclusivamente especializadas ou em classes especiais do ensino regular perderam importância nos últimos dez anos. Em 1999, eram 311,3 mil matrículas nesta modalidade; em 2009, diminuíram para 252,7 mil. No período estudado, o total de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais saltou de 374,7 mil, em 1999, para 639,7 mil, em 2009.<sup>17</sup> O gráfico 5 mostra como foi esta evolução em números absolutos.

GRÁFICO 5

**Evolução das matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais – 1999-2009**



Fonte: DEED/INEP/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

17. A ampliação foi mais forte na escola pública. Em 1999, em torno de 50% das matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais eram na rede pública. Em 2009, segundo o Censo Escolar, este índice alcançou 71,1%.

Essa tendência está em consonância com diretrizes legais adotadas pelo Brasil em 2008, que deram novo amparo para as mudanças que vêm sendo efetuadas na área. A mais importante foi a ratificação pelo Brasil da Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada em julho desse ano pelo Congresso brasileiro. No seu Art. 24, a convenção estabelece o direito a um sistema educacional inclusivo em todos os níveis e obriga os Estados nacionais signatários a assegurarem que as pessoas com necessidades especiais não sejam excluídas do sistema educacional sob alegação de deficiência. Estabelece também o direito às pessoas com deficiência ao acesso à educação básica inclusiva, em igualdade de condições, com adaptação de espaços e capacitação de professores, a fim de propiciar o máximo desenvolvimento possível da personalidade, dos talentos, da criatividade e das habilidades das pessoas com deficiência.

Em setembro de 2008, entrou em vigor o Decreto nº 6.571, que trata do apoio financeiro e técnico da União, por meio do MEC, para ações voltadas a implantação de salas multifuncionais, formação continuada de professores e gestores para a educação inclusiva, adequação arquitetônica de prédios escolares para acessibilidade, estruturação de núcleos de acessibilidade nas Ifes e elaboração, produção e distribuição de recursos educacionais para a acessibilidade. Assim, as ações do ministério buscam apoiar, em caráter suplementar, os sistemas de ensino a dar condições físicas e metodológicas e a capacitação necessária aos educadores para a inclusão dos alunos com necessidades educacionais especiais em turmas regulares. Estas ações suplementares se estruturam prioritariamente no programa Desenvolvimento da Educação Especial.

Em 2009, foram gastos no programa R\$ 115 milhões, equivalente a 81% do orçamento previsto inicialmente para as ações suplementares de apoio à educação especial. Deste total, 72,3% foram alocados ao funcionamento e custeio de duas instituições federais de educação especial;<sup>18</sup> 10,9%, à formação de professores e profissionais para a educação especial e a área de surdez; 3,5%, para distribuição de materiais no sistema Braille. Em relação ao ano anterior, houve aumento no orçamento previsto inicialmente, que passou de R\$ 117 milhões em 2008 para R\$ 142,1 milhões em 2009. A execução orçamentária, no entanto, caiu de um ano a outro, fazendo que, em valores brutos, os gastos de 2009 fossem praticamente iguais aos de 2008.

Outras ações desenvolvidas na área de educação especial pelo MEC foram a implantação de salas multifuncionais com materiais pedagógicos e de acessibilidade que, de 2005 a 2009, totalizaram cerca de 15 mil unidades equipadas em 4.564 municípios; e o programa Escola Acessível, com recursos repassados pelo programa Dinheiro Direto na Escola, responsável

---

18. Instituto Benjamin Constant (IBC) e Instituto Nacional de Educação de Surdos.

por adequações arquitetônicas com vista à acessibilidade em 9.336 prédios escolares, executadas até 2009. As salas multifuncionais, em especial, são importantes na política de educação inclusiva, pois dispõem de equipamentos necessários para o atendimento educacional especializado complementar aos alunos com necessidades especiais, matriculados em classes regulares.

A despeito dos avanços registrados, indicadores mostram que as carências das escolas para incluir e dar atendimento adequado aos alunos com necessidades educacionais especiais ainda são grandes. Dados do Censo Escolar revelam que, em 2009, 14,6% das escolas tinham adaptação física para receber alunos com necessidades especiais e apenas 3,7% dos professores eram considerados qualificados para o atendimento destes alunos. Parece evidente que os investimentos necessários para o atendimento em classes regulares dos alunos com necessidades educacionais especiais e a garantia do atendimento educacional especializado complementar precisam ser aprofundados a fim de não comprometer o ritmo e a qualidade de implantação da política educacional inclusiva.

#### Educação para a diversidade e cidadania

O programa Educação para a Diversidade e Cidadania engloba ações voltadas à redução das desigualdades étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, geracional, regional e cultural no espaço escolar. A estratégia adotada tem dado prioridade à inserção da temática de cidadania, direitos humanos e meio ambiente no processo educacional; ao desenvolvimento de projetos para acesso à universidade de estudantes de baixa renda e grupos socialmente discriminados; e ao apoio ao desenvolvimento da educação no campo e nas comunidades tradicionais e indígenas.

Em 2009, foram gastos R\$ 81 milhões, 57,6% do previsto para o ano. Destaque à ampliação do programa Escola Ativa, que recebeu a adesão de mais 967 municípios, chegando a 2.302 municípios com 28.025 escolas rurais. O Escola Ativa é responsável pela disponibilização de recursos pedagógicos específicos e adequados a turmas multisseriadas, além de proporcionar capacitação a professores, voltada às especificidades do campo. Outro destaque de 2009 foi a ampliação em 74% nas vagas de graduação em licenciatura em educação do campo, nas instituições públicas de ensino superior. O Procampo, programa responsável pelo apoio à abertura dessas vagas, contabilizou a oferta de mais 1.315 vagas em 2009, em relação às 1.776 que já existiam em 2008.

O programa Mais Educação, que desde 2008 vem fomentando a realização de ações socioeducativas no contraturno escolar, chegou em 2009 a 5 mil estabelecimentos de ensino, em 126 municípios brasileiros, com público estimado em 1,2 milhão de estudantes. Financiada com recursos do programa Dinheiro Direto na Escola, o Mais Educação promove acompanhamento pedagógico e atividades

nas áreas de meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação e educação científica e econômica. O objetivo é contribuir para a formação integral dos alunos e melhorar o ambiente escolar, especialmente nas escolas com baixo IDEB, situadas em capitais e regiões metropolitanas (RMs). Os temas trabalhados nas atividades contribuem para a disseminação de noções de cidadania e respeito à diversidade.

Chama atenção, porém, tanto no programa Educação para a Diversidade e Cidadania como no Desenvolvimento da Educação Especial, a baixa execução orçamentária verificada em 2009. No primeiro caso, os gastos chegaram a apenas 57,6% do previsto inicialmente; no segundo caso, foram gastos aproximadamente 81%. Os orçamentos estipulados para os dois programas já constituem um montante pequeno se comparado ao gasto total em educação da União, que chegou a R\$ 36,4 bilhões em 2009, 80,4% do previsto inicialmente. É possível que a baixa execução orçamentária esteja limitando o potencial dos programas na área de educação inclusiva de fazer frente aos reflexos no campo educacional, de problemas históricos da sociedade brasileira, notadamente a exclusão e a desigualdade social

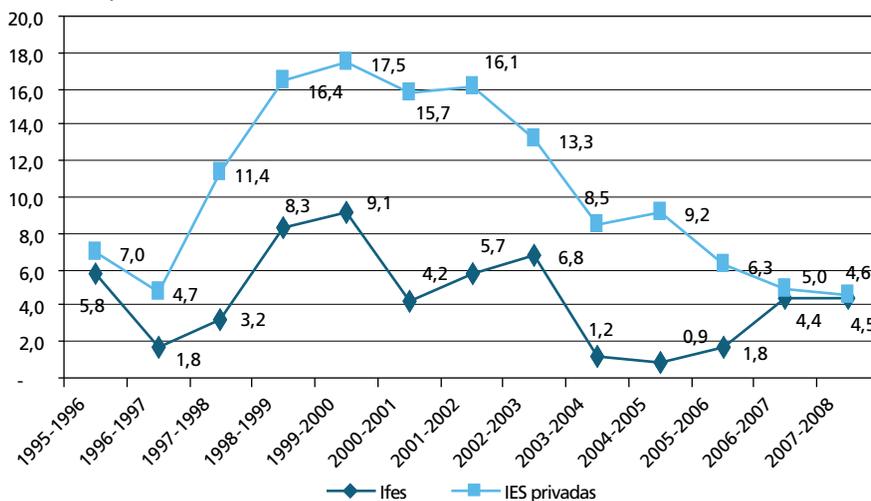
### **3.4 Educação superior**

Tradicionalmente, a educação superior é atendida por dois programas distintos. No ensino de graduação, há o Brasil Universitário, e para a pós-graduação, o programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica. Deve-se ressaltar, no entanto, que o primeiro programa não se restringe ao ensino de graduação, uma vez que responde pelo custeio das despesas com pessoal, incluindo os professores que atuam na pós-graduação, assim como por aquelas destinadas à manutenção física das Ifes. Por sua vez, o programa voltado à pós-graduação abrange predominantemente o custeio com a concessão de bolsas de estudo no país e no exterior. Para efeito deste trabalho, serão analisados indicadores e execução financeira segundo cada nível de ensino.

#### **3.4.1 Ensino de graduação**

Nos últimos anos, têm aumentado os investimentos voltados à ampliação da rede de Ifes e, conseqüentemente, o mesmo tem sido verificado em relação ao número de matrículas nestas instituições de ensino. Por exemplo, o crescimento registrado pelas Ifes no biênio 2007-2008 foi equivalente ao das IES privadas, conforme mostra o gráfico 6, a seguir.

GRÁFICO 6

**Taxas de crescimento das matrículas no ensino de graduação – Ifes e IES privadas – Brasil, 1995-2008**

Fonte: INEP/MEC.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme pode ser constatado pelo gráfico 6, apenas no primeiro ano e ao fim da série histórica, foi observada tendência de aproximação entre as taxas de crescimento das Ifes e IES privadas. No entanto, as primeiras tiveram desempenho ainda mais favorável, nos últimos três anos sob análise, no tocante à oferta de vagas e ao ingresso de novos estudantes. No primeiro caso, as Ifes ampliaram em mais de 9% o total de vagas ofertadas, enquanto as IES privadas tiveram crescimento de cerca de 6%. Tendência semelhante foi observada em relação ao ingresso de novos estudantes, sendo que, neste caso, o diferencial entre as duas categorias institucionais foi consideravelmente maior, tal como mostra a tabela 4.

TABELA 4

**Taxas de crescimento das vagas ofertadas e de novos ingressos em cursos de graduação – Ifes e IES privadas – Brasil, 2001-2008**

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Vagas ofertadas							
Ifes	0,5	-2,2	2,1	2,7	13,4	7,3	9,3
IES privadas	28,3	16,5	16,9	5,5	8,3	8,5	5,9
Novos ingressos							
Ifes	1,1	-1,6	1,9	2,0	13,3	6,8	6,9
IES privadas	16,7	7,7	2,0	9,1	3,8	2,8	1,3

Fonte: INEP/MEC.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

É possível que esse melhor desempenho das Ifes, tanto na comparação com as IES privadas quanto em relação ao passado recente, seja devido à implementação do programa Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Por intermédio desta ação que integra o PDE, instituído em 2007, estão sendo transferidos recursos financeiros adicionais para investimentos em capital, contratação de servidores e manutenção de novos *campi* e cursos. Conforme mostra a tabela 5, foi significativo o crescimento dos gastos do MEC com a educação superior no biênio 2008-2009, sobretudo no que se refere aos investimentos.

TABELA 5

**Gastos do MEC com educação superior – 2008-2009**

(Em R\$ de dezembro de 2009)

	2008	2009	Variação (%)
Programa Brasil Universitário	14.224.008.132	17.104.950.477	20,3
Investimentos	962.917.706	1.798.976.694	86,8
Subfunção educação superior	12.874.283.304	14.206.648.420	10,3

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

O programa Brasil Universitário respondeu, em 2009, pela manutenção de 54 universidades federais, 33 hospitais universitários, além de IFETS e CEFETS que ofertam ensino superior, totalizando, assim, 104 instituições beneficiárias. Tal como pode ser observado pela tabela 5, houve aumento de mais de 20% nos dispêndios realizados sob este programa, no período 2008-2009. Também deve ser ressaltado o aumento dos investimentos em infraestrutura física e equipamentos, que em 2009 atingiram quase R\$ 1,8 bilhão, ou seja, algo como o dobro do montante executado no ano anterior. O aumento dos investimentos sob essa rubrica está relacionado à meta estabelecida pelo governo federal de dobrar o número de vagas ofertadas pelas Ifes até 2011.

A principal ação orçamentária que integra esse programa é o Funcionamento dos Cursos de Graduação, sob a qual foram gastos cerca de R\$ 11 bilhões, em 2009. Trata-se da ação que assegura o funcionamento das Ifes e inclui pagamento de pessoal e outros custeios.

Outra ação orçamentária de grande porte que integra o programa Brasil Universitário é o Funcionamento dos Hospitais de Ensino. Somada a outra ação também voltada para a manutenção dos hospitais de ensino, o MEC transferiu cerca de R\$ 2 bilhões, em 2009, para a manutenção de 33 unidades hospitalares vinculadas às universidades federais.

Deve-se salientar que cerca de R\$ 2 bilhões do programa Brasil Universitário destinaram-se ao pagamento de aposentados e pensionistas, ou seja, 11,5% dos dispêndios deste programa não estiveram relacionados a manutenção e expansão da educação superior.

Por fim, há uma ação não orçamentária que corresponde à implementação do ProUni. A partir de 2005, o programa tem concedido significativo número de bolsas de estudos nas IES privadas. Até 2009, cerca de 430 mil estudantes haviam sido beneficiados com bolsas do programa. Por sua vez, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), que constitui linha de financiamento para estudantes do setor privado, contava com 487 mil contratos ativos em 2009. Portanto, estima-se que mais de um quinto dos estudantes matriculados em IES privadas sejam beneficiários de financiamentos do Fies e/ou de bolsas do ProUni. Além do benefício direto que é proporcionado aos estudantes, estes dois programas governamentais também constituem modalidades de financiamento indireto das IES privadas, sem as quais o equilíbrio contábil de boa parte destas instituições poderia estar comprometido.

#### 3.4.2 Pós-graduação e pesquisa

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), é o órgão do MEC responsável pela execução da política nacional de pós-graduação. Entre suas atribuições, está a de recomendar ao Conselho Nacional de Educação (CNE) o credenciamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado). Isto é realizado mediante análise documental das propostas de curso apresentadas pelas IES, assim como por visitas e estas para verificação *in loco* de sua fidedignidade. Além disso, a Capes também realiza a avaliação trienal de cursos já implantados. Em relação às ações finalísticas, concede bolsas de estudo no país e no exterior, bem como oferece fomento financeiro aos programas de pós-graduação das IES públicas, além de manter em funcionamento o Portal de Periódicos, cuja existência já completou dez anos e constitui ferramenta indispensável para o desenvolvimento da pesquisa no país. Recentemente, a Capes assumiu a tarefa de coordenar a formação de professores da educação básica.

Ao fim de agosto de 2010, a pós-graduação no Brasil abrangia cerca de 4,4 mil cursos, sendo quase 2,6 mil mestrados e cerca de 1,5 mil doutorados. Havia também outros 284 mestrados profissionais. Cerca de 50% ou mais desses cursos localizavam-se na região Sudeste.

Em 2009, foi concedido pela Capes um total de 47,2 mil bolsas de pós-graduação *stricto sensu* ao país, sendo 58% delas para estudantes de mestrado. Esse montante correspondeu a um aumento de 11,5% em relação ao ano anterior. Cabe destacar que a modalidade de bolsa que teve maior incremento foi a de pós-doutorado, que passou de pouco mais de 1,1 mil para cerca de 2,1 mil, no

período 2008-2009. A tabela 6, a seguir, apresenta os quantitativos por modalidade de curso.

**TABELA 6**  
**Bolsistas de pós-graduação *stricto sensu*, por nível de curso – Brasil, 2008-2009**

	2008	2009	Variação (%)
Mestrado	24.789	27.192	9,7
Doutorado	16.385	17.873	9,1
Pós-doutorado	1.131	2.088	84,6
<b>Total</b>	<b>42.305</b>	<b>47.153</b>	<b>11,5</b>

Fonte: Capes/MEC.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Quando se analisa a distribuição dessas bolsas pelas UFs, verifica-se que 48% delas couberam à região Sudeste. Apesar de esta proporção ser expressiva, ainda é menor que a participação desta região no total de discentes da pós-graduação. Portanto, pode-se afirmar que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram, em alguma medida, beneficiadas com proporção maior de bolsas que a de estudantes matriculados nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, conforme pode ser constatado pela tabela 7.

**TABELA 7**  
**Discentes da pós-graduação e bolsas de estudo concedidas pela Capes – Brasil e grandes regiões, 2009**

	Discentes (a)	Total (%)	Bolsas (b)	Total (%)	b/a
Norte	5.148	<b>3,2</b>	2.392	<b>5,1</b>	46,5
Nordeste	24.233	<b>15,0</b>	9.249	<b>19,6</b>	38,2
Sudeste	92.591	<b>57,5</b>	22.702	<b>48,1</b>	24,5
Sul	29.609	<b>18,4</b>	9.733	<b>20,6</b>	32,9
Centro-Oeste	9.487	<b>5,9</b>	3.077	<b>6,5</b>	32,4
<b>Total</b>	<b>161.068</b>		<b>47.153</b>		<b>29,3</b>

Fonte: Capes/MEC.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Como pode ser observado pela tabela 7, as regiões com menores contingentes de estudantes foram as que receberam, em termos relativos, mais bolsas. Uma das possíveis explicações para este fato é a de que a oferta de cursos por instituições privadas é menor nestas regiões que no Sul e no Sudeste. De qualquer modo, se forem excluídos os estudantes matriculados em IES privadas, verifica-se que a proporção de discentes bolsistas é bastante superior nessas regiões. Na comparação entre Nordeste e Sudeste, este índice atinge 40% na primeira e apenas 30% nesta última.

Os dispêndios relativos à concessão de bolsas de estudo, no país e no exterior, corresponderam a R\$ 985,1 milhões. Além das ações de concessão de bolsas de estudo, que concentraram 77% do dispêndio total do programa em 2009, cabe mencionar a de Fomento à Pós-Graduação e a de Acesso à Informação Científica e Tecnológica, sendo ambas com gastos superiores a R\$ 100 milhões. No primeiro caso, trata-se de uma linha de financiamento de atividades desenvolvidas no âmbito dos programas de pós-graduação das IES públicas, enquanto o segundo caso responde pela manutenção do Portal de Periódicos da Capes.

#### 4 DESAFIOS

Apesar de a educação constar do texto constitucional como direito de todos, sabe-se que parcela considerável da população brasileira não tem, de fato, esse direito assegurado. Residentes em áreas rurais, pretos e pardos, adultos e idosos e os pobres de uma maneira geral sofrem algum tipo de restrição ao acesso e à permanência com sucesso nos sistemas de ensino. Apesar de serem vários os desafios educacionais que se apresentam à sociedade brasileira, optou-se por tratar de dois deles.

O primeiro desafio, que é o de assegurar a todos os brasileiros o direito de ler e escrever, esbarra no legado do passado agrário-exportador e escravocrata que marcou a constituição da nação brasileira. Os esforços até então empreendidos têm sido insuficientes no que se refere, por exemplo, a ampliação da oferta e mobilização do público-alvo. No primeiro caso, é sintomático que as taxas de analfabetismo sejam maiores justamente no âmbito em que a oferta se mantém reduzida. Por sua vez, a baixa frequência de adultos e idosos em cursos de alfabetização evidencia, em parte, a incipiente mobilização deste público-alvo.

Esse legado de atraso educacional foi sendo sedimentado e, em alguma medida, contribuiu para o aprofundamento das desigualdades e da exclusão social no país, razão pela qual a incidência do analfabetismo é bem maior entre os mais velhos, os pobres e os residentes no Nordeste e em áreas rurais. Em alguma medida, os efeitos dessa herança indesejável comprometem ainda hoje a alfabetização de adultos e idosos, seja pelo simples fato de não haver oferta de cursos de EJA, pela dificuldade de locomoção dos alfabetizando ou pela insuficiência de renda entre estes.

Diante de problemática tão complexa, cujas ações governamentais têm se mostrado insuficientes, surge a ideia de um Plano Nacional de Alfabetização de Adultos e Idosos. Argumento simples que corrobora tal compreensão é o de que, a cada ano, inscrevem-se cerca de 1,5 milhão de pessoas no Brasil Alfabetizado, enquanto os dados da PNAD mostram que a queda do número de analfabetos não passa de 400 mil, nestes incluídos aqueles que saem das estatísticas por motivo de falecimento.

A concepção preliminar do Plano Nacional de Alfabetização de Adultos e Idosos estrutura-se nas seguintes ações: *i*) cadastrar analfabetos; *ii*) identificar as principais causas que dificultam o acesso, a permanência e o sucesso escolar dos analfabetos; *iii*) mapear a oferta atual de cursos de alfabetização; *iv*) identificar áreas e grupos populacionais não atendidos; *v*) garantir que cada município tenha curso de alfabetização; *vi*) assegurar condições adequadas de funcionamento das escolas; *vii*) promover campanha de conscientização e chamadas públicas para matrícula; *viii*) assegurar a formação inicial e continuada de professores; *ix*) garantir condições de acesso dos educandos aos cursos; *x*) oferecer garantias concretas de permanência dos alfabetizandos; *xi*) mobilizar empresas e instituições que empregam analfabetos; *xii*) rever processos didático-pedagógicos dos cursos de alfabetização, de maneira a considerar as peculiaridades entre as regiões do país, o urbano e o rural e entre as faixas etárias, com especial ênfase nos casos considerados críticos; *xiii*) instituir programa de acompanhamento individual do alfabetizando para assegurar a frequência, o bom desempenho e a conclusão com êxito no ciclo de alfabetização; e *xiv*) implantar avaliação nacional de desempenho dos estudantes de EJA.

Assim como a erradicação do analfabetismo constitui um dos requisitos essenciais para a efetivação da cidadania plena, o país terá como desafio para as próximas décadas a superação do analfabetismo funcional, de modo a assegurar a todos os jovens e adultos brasileiros um patamar mínimo de escolarização, condição *sine qua non* para seu efetivo desenvolvimento.

O segundo desafio trata de fazer valer o que foi estabelecido pela EC nº 59, que ampliou a obrigatoriedade para a faixa de 4 a 17 anos. Além de o ensino fundamental não ter sido plenamente universalizado ao longo das quatro décadas que sucederam sua inclusão no texto da Constituição Federal de 1969, o desafio atual se tornou ainda maior, uma vez que demandará a ampliação da oferta na educação básica em cerca de 3,7 milhões de vagas para assegurar o acesso àqueles que estão fora da escola e, via de regra, se encontram em condições menos favoráveis para tal.

Além do esforço adicional para uma ampliação de vagas dessa magnitude, também será necessário investir na melhoria da qualidade do ensino nas escolas, o que pressupõe aumentar investimentos em infraestrutura, equipamentos e nos demais fatores intraescolares que interferem mais diretamente no desempenho e no rendimento dos alunos. Ao mesmo tempo, será imperioso viabilizar a permanência e o sucesso escolar desses novos estudantes, que são justamente os que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco sociais.

Em que pese o fim da DRU ter reforçado o poder de ação do MEC, das UFs e dos municípios, considera-se que esse aporte adicional de recursos ainda

será insuficiente para que seja atingida a meta de 7% do PIB, como proporção do gasto público em educação, incorporada ao projeto de lei do PNE, encaminhado recentemente ao Congresso Nacional. Tal entendimento se deve ao fato de que o montante de cerca de R\$ 10 bilhões que seria subtraído pela DRU em 2009 – antes vigência da EC nº 59 – equivaleria a pouco mais de a 0,3% do PIB brasileiro, nesse ano. Portanto, se o patamar atual de gastos em educação atingido pelo Brasil situa-se em torno de 5% do PIB, serão necessárias outras fontes de recursos para o cumprimento da referida meta de gasto.

Trata-se, pois, de desafios de natureza semelhante. Por um lado, pressupõem esforços adicionais de investimentos na oferta de vagas pelos entes subnacionais, mas com o imprescindível apoio supletivo da União. Paralelamente, serão necessárias ações com foco na mobilização do público-alvo para o acesso e a permanência na escola, com ênfase na assistência ao estudante. Portanto, um conjunto de ações cuja eficácia dependerá do grau em que for possível construir um sistema nacional de educação articulado, tal como foi exaustivamente debatido por ocasião da Conferência Nacional de Educação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**: exercício 2010. Brasília, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Educação. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 18. Brasília, 2010.

SOARES, S. S. D.; NASCIMENTO, P. A. M. M. Evolução do desempenho cognitivo do Brasil de 2000 a 2009 face aos demais países. **Radar**, Brasília, Ipea, n. 12, fev. 2011.

## CULTURA

### 1 APRESENTAÇÃO

Este número de acompanhamento e análise das políticas culturais se propõe a tratar das mudanças relevantes das políticas culturais ao longo de 2009 e do primeiro semestre de 2010. Objetiva dialogar especialmente com o Programa Mais Cultura, implementado pela Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do Ministério da Cultura (MinC) e que tem algumas complexidades, por tratar-se de um programa transversal. Na verdade, o Mais Cultura pode ser qualificado da seguinte maneira: *i*) é uma estratégia que une várias ações de secretarias e de instituições vinculadas ao MinC; contém ações de outros programas e lhes dá uma lógica específica, sobretudo em relação ao seu território de abrangência, público-alvo e forma de implementação; *ii*) tem um componente de gestão, isto é, organiza a implementação por meio de editais e objetiva a descentralização de recursos, e um componente financeiro, sendo que sua execução se dá em grande parte via Fundo Nacional de Cultura (FNC); e *iii*) mantém uma relação dialética constante com a ideia geral do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Dessa maneira, o diálogo proposto neste trabalho se dá em contexto avaliativo, descrevendo de maneira organizada os problemas e os impactos do programa na dinâmica da administração do MinC e na realização de objetivos e valores propostos no quadro dos referenciais das políticas culturais nos últimos anos. Entre os elementos valorativos centrais desses referenciais está o SNC.

Neste texto, entendemos que o referencial seria uma configuração de crenças, valores, normas, hipóteses para ação, instrumentos institucionais, problemas, em torno da qual o MinC, secretarias, órgãos da administração pública, programas, representantes da sociedade civil, movimentos culturais e grupos artísticos se movimentam.<sup>1</sup> Os referenciais nas políticas culturais recentes articulam diversos

---

1. O conceito de referencial sugere uma rede de representações ou significados que permite delimitar os sentidos das políticas. Jobert (2004) afirmou que o referencial é uma representação que organiza as relações entre protagonistas de uma política pública por meio de três operações: *i*) ela define esquemas causais que explicam de forma estilizada a realidade (dimensão cognitiva), *ii*) mobiliza valores da cultura política que permitem legitimar as ações (dimensão normativa) e *iii*) finalmente essas explicações e esses valores se encarnam em orientações estratégicas, institucionalizando-se como instrumentos estruturados de ação. Surel (1995), por sua vez, tratou a política pública por analogia ao paradigma e, tal como um paradigma, a política é constituída por elementos fundamentais, princípios gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos. Acrescentemos que o referencial está presente e teria sentido em comunidades estruturadas, sendo que a administração pública pode ser considerada como tal.

elementos e ideias: consolidação institucional das políticas culturais, fortalecimento das estruturas do Estado, proteção e realização dos direitos culturais, promoção e proteção da diversidade cultural, construção do federalismo cultural, articulação do SNC, democratização do sistema de financiamento, aumento de recursos financeiros etc. Cada um destes elementos é um centro pelo qual deslizam interpretações, por onde passam conflitos e ressignificações e são eles mesmos problematizados e articulados uns aos outros de diferentes formas.

De início, apresentam-se fatos relacionados ao redesenho institucional do FNC. A reflexão se dá em torno das legislações (leis, decretos e portarias) que fixam e transformam o FNC. Esses documentos legais permitem reconstruir as referências discursivas e jurídicas básicas do fundo e de como foram relacionando o FNC com a ideia de sistema.

Também utilizamos documentos do planejamento do Mais Cultura, o que permitiu interpretar o desenho, valores e apostas presentes no programa. Apesar da aparente singeleza, esses documentos são de especial valia. Além de resultarem de longos processos de debate – várias secretarias do MinC participaram de sua elaboração –, apresentam de forma sintética as representações e de forma mais completa o referencial da política. Depois utilizamos narrativas coletadas em entrevistas,<sup>2</sup> o que permitiu densificar a interpretação dos significados do Mais Cultura.

Por fim, alguns dos problemas levantados e tematizados no âmbito das políticas e das ações descritas são tratados na perspectiva de desafios. Nesse sentido, crenças e valores que foram sendo construídos ao longo do período encontram-se diante de uma encruzilhada: consolidam-se em torno de mecanismos operativos ou não ganham a desejada estabilidade.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Reestruturação do FNC: Portarias nºs 58/2010 e 95/2010

O FNC foi inscrito sucessivamente em documentos e em uma arquitetura legal (Lei nº 8.313/1993, Decretos nºs 1.494/1995 e 5.761/2006, e Portarias nºs 58/2010 e 95/2010) que relacionam democratização, democracia cultural, direitos e diversidade cultural. Ao mesmo tempo, foi acoplada ao FNC a percepção da possibilidade da cogestão participativa e da democratização do financiamento. O FNC tem como finalidade destinar recursos (Lei nº 8.313/1991, Art. 4º) para projetos culturais em conformidade com o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC); estimular a distribuição regional e equitativa de recursos; e favorecer o aperfeiçoamento artístico e profissional dos recursos

---

2. As entrevistas foram realizadas ao longo do segundo semestre de 2010 com gestores do MinC.

humanos, a criatividade e a diversidade. Por intermédio do fundo o Estado atua estimulando, apoiando e favorecendo os dinamismos dos circuitos culturais (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010). Entre os objetivos elencados estão aqueles relacionados à minimização das desigualdades regionais e à valorização das especificidades das necessidades culturais dos estados e dos municípios. O FNC financia projetos culturais diretamente com recursos orçamentários sem previsão de reembolso ou por empréstimos reembolsáveis.

A Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC) tem como incumbência analisar os projetos culturais com apoio orçamentário do FNC, sendo também responsável pela elaboração do Plano Anual do FNC.<sup>3</sup> As diretrizes que estabeleceram a CFNC têm méritos claros, já que a intenção era realizar um processamento político das ações do MinC como um todo, com os programas, os projetos e as ações apresentadas. O ministro está no topo da pirâmide administrativa, é o responsável pelo planejamento global e pela titularidade do FNC. Entretanto, esses dispositivos não alteram profundamente processos de gestão, e sim os revigoram, pois se já estavam presentes e eram previstos normativamente, o problema seria, então, relativo a falhas de implementação.

A ausência de processos de planejamento integrado era uma das críticas mais contundentes ao ministério na década de 1990. Embora não seja completamente verdadeira, demonstra a vigorosa disposição interna ao ministério para fortalecer instrumentos de planejamento, ímpeto que teve novo pico no último ano de governo, ou seja, 2010.

Algumas mudanças foram apresentadas para aperfeiçoar o funcionamento da CFNC, de forma a inscrever no seu funcionamento o princípio da participação social. Essas proposições, junto à ampliação de recursos para fomento, procuram expressar a atuação do Estado na proteção de direitos culturais, no respeito ao pluralismo, à diversidade cultural e à democracia cultural.<sup>4</sup>

Duas portarias estabeleceram, em 2010, o regimento interno do FNC: as Portarias nº 58, de junho, e a nº 95, de agosto. Ambas citam a Constituição Federal de 1988 (CF/88) (Art. 87, Parágrafo único, inciso II) e os Arts. 14 e 16 do Decreto nº 5.761/2006. As portarias definem o âmbito de atuação e as programações específicas do fundo – linguagens artísticas e áreas temáticas (artes visuais, circo, dança, teatro, acesso e diversidade, patrimônio e memória, livro, leitura e Língua Portuguesa, ações transversais e audiovisual). Definem, ainda, os montantes a serem transferidos a cada ano a estados e municípios com o fim de estruturar políticas federativas. À SAI ficou estabelecido como atribuição encaminhar as propostas de dotação

---

3. A CFNC foi reinstituída pelo Decreto nº 5.761, de abril de 2006.

4. Ver Ipea (2010a).

orçamentária anual. A comissão do fundo a aprova a partir de discussão sobre sua viabilidade e conformação com o Plano Nacional de Cultura (PNC). Lembremos de que o FNC deve explicitar critérios e formas de alocação de acordo com planos setoriais e com o PNC. A gestão será realizada por órgão colegiado (CFNC), o órgão executivo será a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), serão órgãos consultivos os comitês técnicos específicos de incentivo à cultura e o órgão de monitoramento será a Secretaria de Políticas Culturais (SPC).

A comissão passou a ser composta pelo secretário executivo do MinC, por titulares das secretarias do MinC, presidentes de entidades vinculadas e representante do gabinete do ministro. A critério do presidente da CFNC (secretário executivo do MinC) serão convidados como observadores: um representante eleito entre os secretários estaduais, outro entre os municipais, um de cada comitê técnico específico de incentivos à cultura, um do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e um da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

Os comitês técnicos terão representantes da sociedade civil, preferencialmente oriundos do CNPC e ligados com o campo cultural, e de especialistas e criadores de reconhecimento, além de representantes do MinC que, inclusive, os presidirão.

Como se vê, as portarias que definem o regimento interno da CFNC recuperam para a discussão de diretrizes e critérios de funcionamento do FNC o valor atribuído à participação ampla da sociedade civil e de representantes de unidades federativas. Retomam elementos que já estavam presentes. Constitui algo novo, nesse caso, a participação de representantes do CNPC. Desdobram as redes de inscrições cujos atores principais passam a ser a ideia de Estado que cria condições para o protagonismo social, que arrecada tributos e distribui recursos, que adquire forma de cogestor democrático, que coordena atores autônomos (estados, Distrito Federal – DF, municípios e sociedade civil).

Um ponto especialmente relevante, inclusive porque está presente como referência em documentos políticos centrais, é o comportamento dos recursos financeiros do FNC. Este tem sido apontado como peça de uma política cultural que fortalece o Estado e o processo de cogestão participativa e democrática. Também se afirma a necessidade de aumento de recursos e até de repasses do FNC a fundos constituídos nos estados, no DF e nos municípios, os chamados repasses fundo a fundo. Outro ponto é o fortalecimento do FNC no MinC.

## **2.2 Reestruturação do FNC: Plano de Trabalho e Orçamento para 2011**

Em outubro de 2010, o MinC anunciou em ato simbólico politicamente relevante o plano de trabalho do FNC para 2011. Definiu-se a aplicação de recursos e, muito mais significativo, o funcionamento de oito fundos setoriais (Acesso e diversidade; Ações transversais e equalização de políticas culturais; Artes visuais;

Circo, dança e teatro; Incentivo à inovação audiovisual; Livro, leitura, literatura e Língua Portuguesa; Música; e Patrimônio e memória) e 15 editais. O ministério anunciou os fundos e argumentou publicamente que estes tinham sido possíveis dada a elevação do orçamento do FNC. Afirmou-se que “os fundos promovem uma transição e dialogam com o ProCultura, em tramitação no Congresso Nacional”, sendo que este projeto de lei é aquele que reforma a Lei nº 8.313/1991, que instituiu o PRONAC. A CFNC decidiu a distribuição dos recursos a partir das discussões com os comitês técnicos. Passemos então às quantidades do FNC.

Em relação ao montante de recursos do FNC, inicialmente deve ser ressaltado que são insuficientes (R\$ 433 milhões em 2009) para transferências diretas fundo a fundo, além do fato de que, nesse mesmo ano, 73% dos recursos do FNC já estavam comprometidos com editais do Mais Cultura. Seja como for, é de grande relevância simbólica a divulgação da programação do FNC – este passou a funcionar no novo arranjo institucional, sem esperar a reforma do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (ProCultura), como muitos atores do campo cultural desejavam – e da proteção do orçamento relativamente a contingenciamentos. Possivelmente, mesmo que se concorde com as mudanças propostas, esses dispositivos terão dificuldades para serem efetivamente implementados.

### **3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS**

#### **3.1 Visão geral do Ministério da Cultura**

O MinC atua de modo a incentivar quatro dimensões consideradas estratégicas para a dinamização da cultura no país, quais sejam: a produção artística, em suas diversas modalidades; a recuperação e a preservação de patrimônio; a valorização da diversidade cultural; e o fortalecimento da economia da cultura. Tendo em vista essas linhas de atuação, diversos programas são desenvolvidos pelo ministério. Antes de descrever o comportamento financeiro dos programas, detenhamo-nos no quadro geral da execução orçamentário-financeira do MinC. Lembremo-nos de que quatro programas do MinC contêm ações que compuseram o Mais Cultura.

A execução financeira do MinC adquiriu características diferenciadas nos últimos anos, especialmente em 2009 como se poderá ver na tabela 1. O orçamento do órgão ultrapassou a casa do bilhão chegando a R\$ 1,2 bilhão em 2009.

O nível de execução financeira global apresentou oscilações importantes. Foi de 80,9% em 2005, caiu para 76,4% em 2007 e melhorou para 87,9% em 2009.

O desempenho da execução financeira dos programas finalísticos é heterogêneo. Destaqueem-se negativamente aqueles que tiveram execução inferior à média do ministério. Em 2009, isto ocorreu com os programas Brasil Patrimônio Cultural, Livro Aberto, Engenho das Artes e o Programa Desenvolvimento

da Economia da Cultura (PRODEC). Entretanto, assinala-se que mesmo que estejam abaixo da média de execução do MinC, estes programas apresentam um bom nível de execução.

Note-se as mudanças na importância relativa dos programas no que se refere à participação no orçamento global. Os programas finalísticos representavam 57,8% dos dispêndios totais em 2005 e passaram a representar 64,2% em 2009.

**TABELA 1**  
**Execução orçamentária dos programas do MinC e outros itens selecionados – 2009**

Ministério da Cultura	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D-C/B)	Participação no total (%)
<b>Total</b>	<b>1.361.018</b>	<b>1.389.829</b>	<b>1.222.186</b>	<b>87,9</b>	<b>100</b>
Brasil Patrimônio Cultural	74.776	68.230	58.541	85,8	4,8
Livro Aberto	110.884	103.574	83.797	80,9	6,9
Brasil, Som e Imagem	201.775	215.843	205.894	95,4	16,8
Museu Memória e Cidadania	45.263	42.768	38.603	90,3	3,2
Cultura Afro-Brasileira	18.302	18.610	16.298	87,6	1,3
Monumenta	46.541	42.487	35.587	83,8	2,9
Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania	139.993	139.643	119.548	85,6	9,8
Engenho das Artes	252.838	273.819	208.844	76,3	17,1
Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural	8.700	8.670	8.522	98,3	0,7
Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC	9.750	9.900	7.127	72,0	0,6
<b>Subtotal</b>	<b>908.822</b>	<b>923.544</b>	<b>782.760</b>	<b>84,8</b>	<b>64,0</b>
Previdência de inativos e pensionistas da União	100.363	97.843	95.232	97,3	7,8
Gestão da política de cultura	57.590	56.973	50.991	89,5	4,2
Apoio administrativo	280.499	297.758	280.091	94,1	22,9
Cumprimento de sentenças judiciais	2.392	2.359	2.359	100,0	0,2
Serviço da dívida externa (juros e amortizações)	11.351	11.351	10.752	94,7	0,9
<b>Subtotal</b>	<b>452.196</b>	<b>466.285</b>	<b>439.425</b>	<b>94,2</b>	<b>36,0</b>

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

Para incentivar a produção artística, o principal programa do governo é o Engenho das Artes. Seu objetivo é aumentar a produção, a difusão e o acesso da população às manifestações artísticas e culturais. Com este intuito, desenvolvem-se ações de apoio às diversas expressões da música, do teatro, da dança, do circo e das artes visuais que, conjuntamente, compõem o esforço de contemplar o amplo espectro de manifestações presentes na realidade brasileira. A maioria dos projetos desenvolvidos por este programa foi selecionada por editais públicos.

Entre as ações desenvolvidas no programa Engenharia das Artes em 2009, destacaram-se os prêmios de teatro Myriam Muniz; o de dança Klaus Vianna; o prêmio Carequinha de Estímulo ao Circo e o Arte Cênica na Rua. Juntas, estas iniciativas viabilizaram a premiação de 799 projetos de montagem e de circulação de espetáculos em todas as regiões do país. Destes, 222 foram realizados com recursos de patrocínio da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).

As realizações no âmbito desse programa significaram um esforço de gasto na ordem de R\$ 208,8 milhões. Dos R\$ 273,8 milhões autorizados no orçamento, 76,3% foram liquidados. O executado em 2009 era mais do que o dobro em relação a 2005.

Alinhando-se aos esforços empreendidos pelo MinC no sentido de ampliar a difusão e o acesso da população à produção artística e cultural, encontra-se o programa Livro Aberto. Um de seus objetivos centrais é estimular o hábito da leitura e, com isso, formar um público leitor. Para tanto, o programa visa facilitar o acesso das pessoas às bibliotecas públicas, perseguindo a meta de que todos os municípios tenham bibliotecas, assim como buscando modernizar aquelas já existentes. Como desdobramento desse esforço, espera-se assistir a uma elevação da produção e da difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário em todas as localidades do país.

O programa atua, portanto, mediante a aquisição de equipamentos de imagem, som e informática, mobiliário e acervo bibliográfico para instalação e melhoria de bibliotecas por todo o território nacional. Com esse intuito, o país despendeu, em 2009, R\$ 83,8 milhões, 80,9% dos R\$ 103,6 milhões autorizados orçamentariamente para este fim. Os recursos dobraram no período (2005-2009). Naquele ano, entre as realizações do programa, destacou-se o Edital Mais Cultura de Modernização de Bibliotecas Públicas Municipais, voltado para municípios de até 20 mil habitantes.

Para recuperar e preservar o patrimônio histórico e artístico no país, tanto material como imaterial, o MinC desenvolve os programas Monumenta, Brasil Patrimônio Cultural e Museu, Memória e Cidadania.

O Monumenta dedica-se a recuperar e preservar o patrimônio histórico, arquitetônico e artístico, situado em áreas urbanas, que seja tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e que se encontre sob tutela federal. Além disso, promove a conscientização da população brasileira acerca desse patrimônio, aperfeiçoa sua gestão, estabelece critérios de definição de prioridades de conservação e aumenta a utilização econômica cultural e social das áreas de projeto.

Em 2009, foram concluídas 19 obras em 11 estados brasileiros, em que se restauraram monumentos e espaços públicos, além de terem sido concedidos financiamentos para a recuperação de imóveis privados. Destacam-se também as ações voltadas para a educação patrimonial, em que se desenvolveram 25 dos 87 projetos selecionados mediante editais públicos. As ações do Monumenta perfizeram um gasto de R\$ 35,6 milhões (83,8% do montante autorizado para este programa, em 2009).

O Brasil Patrimônio Cultural também se destina à preservação de bens integrantes do patrimônio histórico e cultural do país. Em 2009, sua ênfase recaiu sobre as iniciativas no âmbito da preservação de bens culturais de natureza material. Foram restauradas igrejas, obras de arte, além da recuperação do edifício sede do IPHAN, por ser ele próprio tombado.

Houve também o lançamento do edital do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI). Seu objetivo foi selecionar projetos técnicos de documentação e/ou melhoria das condições de sustentabilidade dos saberes, dos modos de fazer, das formas de expressão, das festas, dos rituais, das celebrações, dos lugares e dos espaços que abrigam práticas culturais coletivas vinculadas às tradições das comunidades afro-brasileiras, indígenas, ciganas, de descendentes de imigrantes, entre outras. O dispêndio deste programa atingiu a cifra de R\$ 58,6 milhões dos R\$ 68,2 milhões autorizados naquele ano (o que representa uma execução na ordem de 85,8%).

Ainda na parte de patrimônio, há o programa Museu, Memória e Cidadania, cujo objetivo é revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, de modo a incrementar o acesso da população a esses produtos culturais em todas as regiões do país. Em 2009, o destaque de sua atuação coube ao lançamento de editais públicos. Trata-se do Edital Modernização de Museus, que consiste em um concurso com o objetivo de aquisição de equipamentos, material permanente e acervos museológicos, e do Edital Mais Museus, que tem a finalidade de destinar verbas para a implantação do primeiro museu em localidades com até 50 mil habitantes. Houve ainda o Prêmio Mário Pedrosa, que visa recompensar trabalhos jornalísticos publicados em veículos de mídia impressa, tais como jornais e periódicos, que publiquem matéria relacionada aos museus no Brasil. Essas realizações empregaram uma quantia de R\$ 38,6 milhões, o que corresponde a 90,3% dos R\$ 42,8 milhões autorizados no orçamento para este programa.

Na dimensão de valorização da diversidade cultural, o MinC atua por meio dos programas Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural e Cultura Afro-Brasileira.

O programa Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural visa garantir aos grupos e às redes de agentes culturais, responsáveis pela diversidade de expressões culturais brasileiras, o acesso a recursos, para que possam desenvolver suas ações. Os editais públicos constituem-se nos principais dispositivos utilizados para o repasse de verbas. Em 2009, podem-se mencionar o Edital Prêmio Culturas Populares – Edição Mestra Isabel, voltado para ações exemplares de culturas populares, e o Edital Prêmio LGBT, com o objetivo de valorizar a identidade social das minorias e de promover uma cultura de tolerância e de aceitação dos grupos LGBT. Este programa empregou a quase totalidade (98,3%) de sua dotação orçamentária autorizada (foram gastos R\$ 8,6 milhões).

O programa Cultura Afro-Brasileira, por sua vez, contempla ações de proteção das comunidades tradicionais, remanescentes de quilombos, assegurando sua sustentabilidade e sintonia com a tradição cultural afro-brasileira. As ações envolvem esforços de licenciamento ambiental, formação em etnodesenvolvimento, além de iniciativas de recuperação e preservação de bens culturais do patrimônio material e imaterial afro-brasileiro, que se integram às características culturais, ideológicas, filosóficas e históricas afro-descendentes. Dos R\$ 18,6 milhões autorizados em 2009 para este programa, foram executados 87,6%, o que corresponde a R\$ 16,3 milhões.

Outra dimensão trabalhada pelo MinC, como se disse, é o fortalecimento da economia da cultura. Para este fim, o principal programa do ministério é o PRODEC, que visa incentivar e regulamentar as cadeias produtivas dos setores culturais. Para tanto, são estabelecidos convênios com iniciativas da sociedade civil, consideradas capazes de estimular as cadeias produtivas a se tornarem mais organizadas e orientadas empresarialmente. Nesse sentido, desenvolvem-se ações de capacitação dos atores sociais e de qualificação de projetos. Em 2009, as despesas deste programa totalizaram R\$ 7,1 milhões, 72% do montante autorizado inicialmente, R\$ 9,9 milhões.

Ainda no âmbito do fortalecimento da economia da cultura, o governo desenvolve o Programa Brasil, Som e Imagem, uma iniciativa especificamente voltada para o campo do audiovisual. Sua meta é incrementar a participação do cinema nacional no mercado interno, mediante a expansão da produção, difusão, exibição, preservação e do acesso às obras audiovisuais brasileiras. Em última análise, empenha-se em promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica do país.

O lançamento de editais destaca-se como um dos principais mecanismos de atuação desse programa. Em 2009, foram lançados editais destinados ao apoio à produção de longas-metragens de baixo orçamento; à produção de curtas-metragens; e ao desenvolvimento de roteiros cinematográficos. Foram ainda realizados os concursos AnimaTV (voltado a séries televisivas de animação), DOCTV (voltado para documentários), DOCTV América Latina, DOCTV CPLP, FicTV (voltado à produção independente de teledramaturgia) e Nós na Tela (direcionado à produção de curtas-metragens em vídeo digital por jovens das classes C, D e E). Destacam-se também dois outros editais voltados para as plataformas digitais: o BRGames, Programa de Fomento à Produção e Exportação do Jogo Eletrônico Brasileiro; e o XPTA.Lab, laboratórios de experimentação e pesquisa em tecnologias audiovisuais, uma iniciativa de apoio à pesquisa no campo das linguagens eletrônicas de novos longas-metragens.

Foram liquidados nesse programa, em 2009, R\$ 205,9 milhões, o que significa uma execução de 95,4% dos R\$ 215,9 milhões autorizados no orçamento. Os recursos desse programa triplicaram entre 2005 e 2009.

Por fim, entre os programas desenvolvidos pelo MinC, merece destaque o Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva. Devido à sua natureza e à extensão dos seus propósitos, ele contribui para mais de uma das dimensões inicialmente referidas neste texto. Trabalha simultaneamente para o estímulo da produção artística, para a valorização da diversidade cultural e para o fortalecimento da economia da cultura.

O Cultura Viva objetiva promover a produção e garantir o acesso, por parte das comunidades mais excluídas, aos bens culturais. Em termos mais específicos, o programa pretende enfrentar problemas relativos às carências de instrumentos e de estímulos para a produção e a circulação de expressões de culturas locais. Por isso, pauta sua atuação na ampliação do acesso das comunidades às novas tecnologias e aos meios de produção e educação artístico-culturais.

Ele estrutura-se em cinco eixos (Pontos de Cultura, Cultura Digital, Agentes Cultura Viva, Griôs – Mestres dos Saberes e Escola Viva), sendo os Pontos de Cultura o principal deles. Estes pontos são unidades de recepção e difusão de bens culturais em comunidades que, como já se disse, se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais. A ideia é fomentar iniciativas já existentes na sociedade, por meio da transferência de recursos e da doação de “kits de cultura digital”, compostos por equipamentos de informática e multimídia. Com a distribuição desses kits, a intenção é que cada ponto se torne apto a realizar sua própria produção audiovisual, além de viabilizar a interconexão desses espaços, formando redes. Dessa forma, propicia-se tanto a comunicação direta entre as ações do poder público e as da comunidade, assim como a comunicação dos pontos entre si.

A seleção dos pontos a participarem do programa se dá por meio de editais. Em 2009, apoiaram-se 2.517 pontos, localizados em todo o território nacional, e capacitaram-se 7.407 agentes culturais. As ações realizadas nesse programa redundaram em gasto de R\$ 119,6 milhões (85,6% dos R\$ 139,6 milhões autorizados para esse programa). Os recursos são 72% maiores em 2009 em relação a 2005.

A tabela 2 apresenta a execução do MinC por natureza de despesa e por modalidade de aplicação.

**TABELA 2**  
**Execução orçamentária do MinC, segundo os grupos de natureza da despesa e as modalidades de aplicação – 2009**

Ministério da Cultura	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei+créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)	Participação no total (%)
<b>Total</b>	<b>1.350.878</b>	<b>1.386.310</b>	<b>1.222.186</b>	<b>88,2</b>	<b>100,0</b>
Aplicações diretas	958.745	921.913	849.533	92,1	69,5
Pessoal e encargos sociais	325.310	337.395	328.898	97,5	26,9
Outras despesas	633.435	584.518	520.635	89,1	42,6
Juros e encargos da dívida	3.399	3.779	3.717	98,4	0,3
Outras despesas correntes	435.006	420.282	378.489	90,1	31,0
Investimentos	100.643	66.450	45.321	68,2	3,7
Inversões financeiras	86.435	86.435	86.073	99,6	7,0
Amortização da dívida	7.952	7.572	7.034	92,9	0,6
Transferências	392.134	464.397	372.653	80,2	30,5
Transferências a estados e ao Distrito Federal	128.013	105.056	78.756	75,0	6,4
Transferências a municípios	99.010	122.266	84.296	68,9	6,9
Transferências a instituições privadas	137.543	212.418	189.132	89,0	15,5
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	13.273	11.230	11.199	99,7	0,9
Transferências ao exterior	14.294	13.427	9.271	69,0	0,8

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Destaque-se o aumento significativo de gastos com pessoal e encargos (61%) e das transferências a outros entes e instituições (66%). Entre essas, chama atenção o comportamento das transferências para outras esferas de governo: as transferências para os estados e o Distrito Federal saem de R\$ 18 milhões em 2005 para R\$ 78,7 milhões em 2009 (aproximadamente quase quatro vezes mais) e as transferências para os municípios começam com R\$ 35 milhões em 2005 para atingirem em 2009 o montante de R\$ 84,2 milhões.

As diversas ações descritas têm como ponto de semelhança a estratégia dos repasses diretos para unidades da Federação, que executam ou convêniam com associações culturais (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010). Em outros casos, as transferências se dão diretamente com instituições privadas, sobretudo as sem fins lucrativos. Estas transferências, por sua vez, são as mais significativas em termos de montantes, tendo chegado em 2009 a R\$ 189 milhões (eram em torno de R\$ 90,3 milhões em 2005).

### 3.2 Programa Mais Cultura

O programa Mais Cultura é conduzido pela SAI e reorganizou uma vasta rede de ações de outros programas do MinC. Esta reorientação também permitiu consolidar o FNC como lugar estratégico e espelho dos valores que impulsionaram as reformas contínuas pelas quais passou o MinC nos últimos anos. Esses valores se relacionam à centralidade do MinC e do Estado como coordenador e planejador de políticas culturais e como agente capaz de levar cultura a grupos em situações de vulnerabilidade ou simplesmente excluídos dos circuitos culturais relacionados ao mercados e às cidades mais dinâmicas. Além disso, os programas finalísticos, por sua vez, foram reorientando alguns de seus dispositivos internos no sentido de permitirem mais permeabilidade à participação social. Esse conjunto vai permitindo cristalizar uma rede ampla de conexões e articulações entre Estado e sociedade. Além disso, permite que a alocação de recursos financeiros seja objeto de debates politicamente orientados.

O Mais Cultura, que passamos a descrever, tem algumas peculiaridades, pois não está inscrito como tal no plano plurianual (PPA), mas segue uma lógica análoga de programa: possui uma justificativa, suas ações são desenhadas a partir de uma lógica política específica (veremos a seguir) e recortam ações de outros programas do próprio ministério (há ações multissetoriais que não serão abordadas aqui), define público e estratégias de atuação no território. Também possui um gestor responsável pela articulação das ações. É uma nova proposta que articula ações de diferentes programas do PPA do MinC e se propõe a dialogar com a descentralização e o SNC.

O programa foi lançado em 2007, já tendo concepção, objetivos e recursos. No lançamento, em 4 outubro de 2007, pelo Decreto nº 6.226, apontava-se uma série de problemas e carências relacionados à ausência ou à obsolescência dos equipamentos culturais nos municípios, necessidades culturais não satisfeitas, enfim enfatizou-se dificuldades de realização da cidadania cultural no Brasil (BRASIL, 2007).

No ano seguinte foi objeto de reflexão sistemática e da aplicação de uma metodologia de processamento, explicitação do funcionamento do programa, de suas apostas explicativas e políticas, enfim, de planejamento. A metodologia aplicada é denominada modelo lógico e é aplicada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Ipea. Nesse caso, as oficinas foram realizadas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG). As reuniões, coordenadas por um representante da SPI e por um “consultor-moderador”, envolveram integrantes de “nove secretarias, coordenadorias e vinculadas do Ministério” (IBANES-NOVION; BOSCH, 2008), entre elas a secretaria executiva, a Fundação Nacional de Arte (Funarte), a SAI, a SEFIC e a Agência Nacional de Cinema e Áudio-Visual (ANCINAV).

Os conjuntos enunciados de causas e consequências contextualizam os problemas no modelo lógico e permitem visualizar de forma sintética as formulações dos participantes das oficinas. Na verdade, os enunciados evidenciam as representações sociais (explicações, referências valorativas etc.) que organizam comportamentos e condicionam as ações. Sobretudo, permitem explicar como as ações foram organizadas e, em parte, permitem justificar o uso de instrumentos administrativos para atingir objetivos.

Em primeiro lugar, o modelo lógico evidenciou a fragilidade das políticas culturais na agenda governamental e a baixa percepção da legitimidade e da importância das políticas, decorrentes, segundo os argumentos apresentados, da desvalorização dos bens culturais e da cultura como necessidade da cidadania. Uma segunda preocupação foi com o quadro institucional difícil para o desenvolvimento das políticas culturais, tanto da parte do Estado quanto da sociedade civil. Do lado estatal, o diagnóstico mais geral é a “estrutura frágil para implementação de políticas culturais”, que tem a ver com os espaços marginais que as políticas culturais ocupam nas agendas dos governos, com as dificuldades impostas às organizações da sociedade civil (OSC) por um aparato legal “inadequado”. Do lado da sociedade civil, problemas que dizem respeito à mobilização, à “frágil institucionalização das OSC nas comunidades de baixa renda”, portanto a dificuldades de engajamento das populações para as quais os riscos sociais são maiores (IBANES-NOVION; BOSCH, 2008).

As outras causas apontadas evidenciam preocupação com o capital humano, com a formação de quadros profissionais – que se correlaciona ao diagnóstico da, em geral, baixa qualidade do profissional da cultura – ao lado do “subaproveitamento do potencial do mercado de bens culturais”, da escassez de trabalho estável e do predomínio da informalidade. Há o discurso preocupado com a “má distribuição de renda na economia da cultura”, posta como consequência da “concentração dos meios de produção e circulação de bens culturais por grupos econômicos e/ou regionais”. A preocupação com o binômio educação e cultura está na constatação da existência de uma “segregação entre educação e cultura na formação básica, acarretando “analfabetismo funcional”. Salienta-se também o desconhecimento de que cultura é central ao “empoderamento comunitário”, um “instrumento de transformação”, de fortalecimento “do valor simbólico das identidades” que criam o “sentimento de pertencimento social”.

O Mais Cultura traz consigo a intenção clara de atuação em comunidades vulneráveis, o que lhe confere uma lógica peculiar entre os programas da área cultural. Assim, o enfrentamento de vulnerabilidades corre no exercício de ações articuladas desde a “ponta” (municípios e comunidades), no sentido de sedimentar parcerias e compromissos entre a União, as unidades federativas (estados, DF e municípios) e

a sociedade civil. Ora, as narrativas sobre o programa o apontam como focalizado às populações em estado de risco, que se encontram na periferia das metrópoles, quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais, assim como as populações do semiárido, do Vale do São Francisco, da BR 163. Mulheres, crianças e adolescentes, trabalhadores, beneficiários do Programa Bolsa Família, idosos, portadores de necessidades especiais, com os jovens entre 17 e 29 anos das classes C, D e E constituem seu público-alvo (IBANES-NOVION; BOSCH, 2008).

Tal amplitude pode, ademais, ser também constatada verificando-se os tipos de projetos enquadrados em cada uma das três linhas de ação. Multiplicidade e diversidade – há uma quantidade quase infinita de temas, assuntos, atores envolvidos e objetos de ação – são valores que orientam a implementação do programa. O quadro 1 resume as ações do Mais Cultura, mas não revela a complexidade das situações locais e o número de mobilizações que envolve o programa.

#### QUADRO 1

##### Projetos do Mais Cultura por linhas de ação

Cultura e cidadania	Cidade cultural	Cultura e renda
Pontos de Cultura; Pontões de Cultura; capacitação cultural; microprojetos culturais; vale cultura; Lei Rouanet; programação para TV e rádios públicas; e livros a preços populares	Espaços comunitários e culturais multiuso (100 bibliotecas espaço multiuso e espaços construídos ou reformados); acesso da periferia aos centros urbanos (ingressos subsidiados para atividades culturais; aproveitamento da capacidade ociosa de espaços e equipamentos culturais; e fomento à mobilidade urbana)	Microcrédito cultural (150 mil operações no valor médio de R\$ 900,00); linhas de crédito para empresas culturais (22 mil operações no valor médio de R\$ 10 mil); e Programa de Apoio às Comunidades Artesanais (170 comunidades apoiadas com o valor médio de R\$ 90 mil)

Fonte: Brasil (2007).

O conceito de cidadania cultural permite, assim, abrir um caminho de compreensão do Mais Cultura, tornando possível a articulação do conceito às três linhas de ação ou do programa: *i*) cultura e cidadania, que se relaciona à democratização e ao acesso a bens culturais e a recursos públicos; *ii*) cidade cultural, que diz respeito ao incentivo para a construção da infraestrutura, dos espaços necessários a manifestações culturais e para a qualificação cultural dos espaços da cidade; e *iii*) cultura e renda, isto é, a compreensão da cultura como importante setor de atividade econômica, com ações de estímulo às atividades culturais que gerem renda (BRASIL, 2007).

Além de inserir conceitos novos nos programas da área, o Mais Cultura também proporcionou mudanças importantes na organização institucional do MinC, tanto nas atribuições legais quanto na alocação de recursos. O quadro que se segue muda o plano da reflexão, traduz as explicações e as ajusta às competências legais da SAI. Como já se viu, a secretaria herdou o programa Livro Aberto e as ações de articulação do SNC. Além disso, a SAI conduz o Mais Cultura que é composto de ações de outras secretarias, a exemplo de algumas das ações do programa Arte Educação e Cidadania – Cultura Viva, que não são executadas

e geridas diretamente. Voltaremos a esse ponto, lembrando que esse quadro foi formado a partir de documentos iniciais de 2008, sendo que ações no campo do audiovisual (especialmente relacionadas ao cineclubismo e à produção) foram agregadas ao Mais Cultura.

**QUADRO 2**  
**Ações do Mais Cultura**

Ações	Produtos	Resultados intermediários
1. Bibliotecas	Bibliotecas públicas implantadas	Qualificação do ambiente social; aumento da oferta da fruição cultural; jovens capacitados para a cultura; geração de renda; fortalecimento do protagonismo social; e democratização do acesso, promovendo a formação leitora
2. Modernização das bibliotecas	Bibliotecas públicas de pequeno porte implantadas; e bibliotecas públicas de referência	
3. Agentes de leitura	Famílias atendidas com mediações de leitura	
4. Pontos de leitura	Iniciativas comunitárias de fomento à leitura	
5. Livros populares	Livros distribuídos	
6. Promoção do artesanato (PROMOART)	Comunidades artesanais apoiadas	Fortalecimento das cadeias produtivas de produção e distribuição do artesanato tradicional
7. Microprojetos culturais	Microprojetos apoiados	Projetos culturais feitos por e para jovens
8. Espaços culturais multiuso	Espaços implantados e/ou modernizados com programação	Qualificação do ambiente social com equipamentos culturais acessíveis e atrativos
9. Pontos de Cultura	Pontos de cultura apoiados	Espaços públicos de convivência socializados; valorização e inclusão de grupos e comunidades, dinamizando a diversidade cultural brasileira; e ampliação da produção, fruição e difusão culturais
10. Pontões de Cultura	Pontões de cultura apoiados	Fortalecimento das redes sociais e estéticas; espaços públicos governamentais e não governamentais equipados e capacitados para atividades lúdicas; e reconhecimento e fortalecimento da cultura no processo educativo
11. Pontinhos de Cultura	Museus comunitários implantados	Promovida a valorização das identidades das comunidades

Fonte: SPI/MPOG, 2008.

É interessante notar como no quadro há expressões para as quais cabem interpretações convergentes com os valores que se ligam à ação pública no quadro das políticas culturais. Sob a insígnia “resultados intermediários”, encontram-se expressões como: “protagonismo social”, “fortalecimento das cadeias produtivas”, “espaços públicos socializados”, “inclusão de grupos e comunidades”, “fortalecimento das redes sociais e estéticas”, “valorização das identidades” comunitárias. As palavras raramente são acidentais e podem ser compreendidas sob a ideia de uma conduta estatal na qual cabe muito bem deliberadamente o incentivo ao reforço e à criação de laços de valores relacionados ao reconhecimento mútuo

entre os atores, à valorização das formas de vida que escolheram para si e ao uso da cultura como recurso capaz de gerar dinamismos materiais e simbólicos que unam os indivíduos e os grupos, e que promovam, enfim, solidariedade social.

Veremos que o Mais Cultura teve impactos importantes nas formas de alocação e uso de recursos no MinC e no FNC. Um desses impactos já foi anunciado: a partir de 2010, a SAI passou a ter a competência legal de elaborar proposta de dotação orçamentária. Essa atribuição tem consequências formais na dinâmica institucional, nos papéis da CFNC, do CNPC e nas secretarias. No caso de efetivação dos fundos setoriais com destinação de percentuais específicos a cada um deles, esse impacto será ainda maior, pois este implicará restrição de recursos e rigidez na alocação orçamentária – obviamente o raciocínio pressupõe estabilização no aumento de recursos financeiros, o que não se verificou nos últimos anos.

A conta é simples, embora sujeita a muitas considerações e críticas: são oito fundos setoriais e o FNC contava com aproximadamente R\$ 430 milhões em 2009. As políticas priorizadas pelo MinC (Mais Cultura, incluído o Cultura Viva) correspondiam a 70% desses recursos. Isso quer dizer que a princípio os recursos a serem divididos entre os fundos são muito reduzidos. Em uma divisão igualitária de recursos, cada fundo teria aproximadamente R\$ 16 milhões. Também se deve considerar o fluxo de liberação anual desses recursos que acontece mês a mês e da dinâmica de cada área (os editais e projetos de cada área serão formatados e estarão prontos para os “empenhos” em períodos diferenciados, o que concorrerá para dificultar a gestão financeira). É senso comum entre gestores de orçamento que é mais fácil a gestão de recursos quando as ações são definidas genericamente, isto é, na forma de ações “guarda-chuva”, fugindo de especificações muito estreitas que dificultam realocações. Por outro lado, os fundos setoriais têm a vantagem da representatividade: cada um deles será gerido por representantes da área, evitando competição por recursos.

Entretanto, cenários de restrição não estão no horizonte, o que poderá facilitar um processo gradativo de adaptação da gestão dos oito fundos setoriais. A tabela 2 mostra que os recursos autorizados para o Mais Cultura para 2010 são da ordem de R\$ 1,152 trilhão, praticamente 2,5 vezes maior que os de 2007. As ações do programa Engenho das Artes tiveram o montante autorizado aumentado em quase três vezes, as do programa Brasil, Som e Imagem em 2,7 vezes e os recursos do Cultura Viva aumentaram em 12%. O programa Livro Aberto, sob gestão direta da SAI, teve o valor autorizado aumentado em 12 vezes (de R\$ 22,2 milhões para R\$ 194 milhões).

Quanto ao nível dos recursos executados, aponte-se que estes têm aumentado no programa como um todo e em suas ações componentes. O nível de execução das ações do Engenho das Artes foi muito baixo em 2007 (43%), 2008 (32%) e 2009 (4%). O nível de execução das demais ações foi baixo para as ações do audiovisual nos dois primeiros anos e melhoraram em 2009. Os níveis de execução das ações

do Cultura Viva estiveram próximo ou foram maiores do que 80%. A execução de 2010 mostra alguns dos problemas gerais da gestão orçamentária no Brasil. Os programas chegam ao fim do ano com baixíssimo grau de execução, prática recorrente e relacionada às prioridades fiscais macroeconômicas. Como demonstrado em outro estudo, a gestão orçamentária, complementada pelos marcos legais inadequados e pela inoperância de órgãos do Executivo e do Judiciário, configura-se em distorções na atuação do poder público que fragilizam sua atuação e articulação com a sociedade civil (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010)

A tabela 3 apresenta a execução das ações do Mais Cultura em valores de 2009 – os valores de 2010 são correntes. Lembremo-nos de que o Mais Cultura é composto por ações selecionadas de outros programas e não pela sua totalidade.

TABELA 3  
**Execução das ações do Mais Cultura – 2007-2010**  
(Em R\$ mil)

Programa/ano	2007		2008		2009		2010 <sup>1</sup>		Nível de execução			
	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	2007	2008	2009	2010
Livro Aberto	22.243	20.737	71.160	55.426	87.499	68.594	194.178	93.451	93,2	77,9	78,4	48,1
Brasil Sem e Imagem	68.160	23.783	75.101	32.967	40.904	40.348	186.449	12.598	34,9	43,9	98,6	6,8
Cultura Viva	168.366	134.350	122.261	114.277	118.123	99.321	188.444	10.028	79,8	93,5	84,1	5,3
Engenho das Artes	198.062	76.733	257.138	66.234	249.694	186.103	583.333	115.265	38,7	25,8	74,5	19,8
<b>Total</b>	<b>456.831</b>	<b>255.602</b>	<b>525.660</b>	<b>268.904</b>	<b>496.220</b>	<b>394.366</b>	<b>1.152.404</b>	<b>231.342</b>	<b>56,0</b>	<b>51,2</b>	<b>79,5</b>	<b>20,1</b>

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/lpea.

Nota: <sup>1</sup> Execução até 11 de outubro de 2010.

A tabela 4 apresenta a composição de recursos do Mais Cultura executados via FNC. Destaque-se a melhoria dos níveis de execução (79,3%) em 2009, o aumento significativo dos recursos autorizados (quatro vezes em relação a 2007) e, como característica negativa, o baixíssimo nível de execução em 2010, até outubro.<sup>5</sup>

5. Isso não significa que o nível de execução de 2010 ficará necessariamente abaixo dos anos anteriores, dado que uma grande fatia dos recursos pode ser liquidada no fim do ano. Porém, é preocupante que a execução ao longo do ano seja tão baixa, pois pode indicar dificuldades quanto ao fluxo financeiro ou aos instrumentos administrativos.

TABELA 4  
**Execução das ações do Mais Cultura no FNC – 2007-2010**  
 (Em R\$ mil)

Programa/ano	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Nível de execução			
	2007		2008		2009		2010 <sup>1</sup>		2007	2008	2009	2010
Livro Aberto	13.873	2.543	66.950	55.971	64.855	49.107	119.137	4.409	18,3	83,6	75,7	3,7
Brasil Som e Imagem	60.047	15.683	69.816	27.682	28.664	28.358	167.424	11.848	26,1	39,7	98,9	7,1
Cultura Viva	68.518	52.312	122.668	114.277	118.123	99.321	111.692	9.066	76,3	93,2	84,1	8,1
Engenho das Artes	41.195	17.179	51.605	1.416	154.347	113.316	369.039	4.536	41,7	2,7	73,4	1,2
<b>Total</b>	<b>183.634</b>	<b>87.716</b>	<b>311.038</b>	<b>199.346</b>	<b>365.989</b>	<b>290.102</b>	<b>767.292</b>	<b>29.859</b>	<b>47,8</b>	<b>64,1</b>	<b>79,3</b>	<b>3,9</b>

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Discop/pea.

Nota: <sup>1</sup> Execução até 11 de outubro de 2010.

Os recursos financeiros do programa Mais Cultura correspondiam em 2007 a 54% e em 2009 já atingiam 67% dos recursos do FNC, como se observa. A tabela 4 mostra a importância que foi ganhando o fundo como dispositivo de execução financeira das ações do programa: 34% dos recursos do Mais Cultura eram executados via FNC em 2007 e em 2009 esse percentual já havia atingido 73,7%.

Note-se também que os orçamentos autorizados dos programas são muito elevados, o que indica que a estratégia de financiamento passou em grande parte pelo fundo. Todavia, o liquidado das ações do programa pelo FNC foi baixo em 2007. Nos anos seguintes, a execução das ações foi se tornando superior em nível. Note-se a melhoria da execução das ações do Engenho das Artes relacionadas ao Mais Cultura (dos 20% dos recursos autorizados do engenho, que eram também do Mais Cultura e que seriam executados pelo fundo, apenas 2,1% o foram, enquanto em 2009 o autorizado passou a ser de 61,8% e a execução foi de 60,9%).

Atenção para as ações dos programas Brasil, Som e Imagem e Cultura Viva que compõem o Mais Cultura. A principal estratégia para execução passou a ser o FNC, com pequenas variações em termos percentuais, e parece-nos que teve efeitos positivos para a execução. Certamente, a questão aqui não é simplesmente usar o FNC, mas também fazer parte de um programa prioritário ligado à secretaria que conduz um programa central, inclusive também aos olhos e do ponto de vista da Presidência da República. O programa almeja capilaridade nacional, pretende atingir municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), aqueles pertencentes aos territórios da cidadania, e tem como foco prioritário o público considerado como excluído das políticas públicas postas em marcha por governos identificados com as elites.

**TABELA 5**  
**Participação das ações do Mais Cultura no FNC e variação da execução – 2007-2010**  
 (Em R\$ mil)

Programa/ano	Ações do Mais Cultura executadas pelo FNC								Variação do executado 2007-2009	
	2007		2008		2009		2010 <sup>1</sup>		Programas	FNC
	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado		
Livro Aberto	62,4	12,3	94,1	101,0	74,1	71,6	61,4	4,7	3,31	19,3
Brasil Som e Imagem	88,1	65,9	93,0	84,0	70,1	70,3	89,8	94,0	1,70	1,8
Cultura Viva	40,7	38,9	100,3	100,0	100,0	100,0	59,3	90,4	0,74	1,9
Engenho das Artes	20,8	22,4	20,1	2,1	61,8	60,9	63,3	3,9	2,43	6,6
<b>Total</b>	<b>40,2</b>	<b>34,3</b>	<b>59,2</b>	<b>74,1</b>	<b>73,8</b>	<b>73,6</b>	<b>66,6</b>	<b>12,9</b>	<b>1,54</b>	<b>3,3</b>

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/lpea.

Nota: <sup>1</sup> Execução até 11 de outubro de 2010.

Os dados até aqui apresentados explicam a nova atribuição conferida à SAI pela Portaria nº 95/2010. Ali se estabeleceu que a SAI seria encarregada de definir os montantes a serem anualmente alocados ao FNC. Embora o processo orçamentário seja complexo na sua elaboração, envolvendo órgãos do MPOG, especialmente a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que define os orçamentos setoriais, essa atribuição é de uma só vez prática e simbólica, pois indica a posição da SAI e do Mais Cultura na conjuntura do MinC. Também permite formular a hipótese de que o programa teve repercussão no MinC e na gestão e no funcionamento do próprio FNC.

No MinC, os impactos se deram especialmente pelas capacidades da SAI em agrupar e fazer que as secretarias atuassem a partir de objetivos convergentes. É possível que a própria CFNC tenha como material de discussão o fato evidenciado pelos dados, isto é, o Mais Cultura tem importância estrutural nos desembolsos do fundo e na estrutura de discussão dos editais, que passa por inúmeros processos, inclusive com discussões no Observatório dos Editais. Parece-nos, embora ainda se deva aprofundar sobre a questão e o levantamento de dados empíricos sobre a hipótese, que já se podem apontar esses impactos importantes que decorrem do referencial construído nos últimos anos nas políticas culturais. Fortalecimento das ações do MinC, valorização de ações voltadas às comunidades vulneráveis e em seus territórios e o uso de critérios políticos de equidade na organização da ação pública são orientadores das práticas e da redefinição das políticas. Enfim, são impactos que, em parte, concernem à atuação da SAI e ao conjunto de ações organizadas no Mais Cultura.

#### 4 DESAFIOS

Como se viu, o programa Mais Cultura colocou-se alguns desafios referentes à organização dos espaços urbanos, do acesso a bens e a equipamentos culturais e da cidadania cultural. No momento, deter-nos-emos na percepção desses problemas. Quantificadas, essas percepções revelam muito dos desafios de democratização e de reorganização das políticas culturais nos anos vindouros. Uma segunda ordem de desafios diz respeito aos instrumentos disponíveis para dar efetividade a essas políticas culturais – especialmente no que se refere ao seu financiamento.

A cultura se constitui em plataforma de observação privilegiada para olhar as cidades e os dinamismos que as movem. Os contextos urbanos induzem processos específicos de desenvolvimento cultural, de transformação de práticas e de condicionamentos particularmente importantes dos usos dados ao tempo livre. Por sua vez, as práticas culturais, sua diversidade, complexidade e distribuição oferecem, no quadro das cidades atuais, do seu planejamento e da qualidade de vida, um plano de observação em diferentes perspectivas – por um lado, a perspectiva da espacialidade construída e das suas formas e, por outro, do lugar da cultura nesse espaço. Em perspectiva dialética, é possível afirmar que do encontro e das tensões entre o espaço objetivo vivido e o representado (percebido) podem surgir importantes questões que abrem possibilidade à reorganização de zonas de ação, tanto necessária ao campo da organização social da cultura, quanto ao de intervenção urbana para garantir direitos sociais e culturais às populações. Em realidade, cidade e cultura devem ser vistas em suas múltiplas articulações e determinações recíprocas no quadro da democracia social, dos direitos de cidadania. Portanto, as cidades são, para além do seu plano organizacional material, realidades simbólicas e socialmente produzidas e apropriadas, suscitando diferentes formas de percepção, imagens e identidades.

Os desafios colocados às políticas culturais e especialmente ao Mais Cultura referem-se a: *i*) organização urbana para a prática cultural; *ii*) acesso a equipamentos culturais; e *iii*) oferta cultural.

A hipótese segundo a qual as dinâmicas e os contextos sociais urbanos constituem um nível relevante para o entendimento da cultura e esta para a compreensão das estratificações, estruturas e distribuições sociais no espaço pode ser corroborada empiricamente.

As representações a respeito do espaço urbano e dos usos do tempo livre apresentam padrões claros, indicando, por um lado, despreocupação política com a organização espacial que leve em consideração a localização de espaços públicos que permitam fruição e produção cultural e, por outro lado, mostrando que as hierarquias de valor e das práticas não estão estruturadas em núcleo de práticas normativas (visitação a museus, ida a *shows* de música, teatros, danças, circo etc.) claras e consolidadas.

A tabela 6 apresenta a percepção da população<sup>6</sup> sobre a localização de diferentes espaços de sociabilidade, entre eles os culturais, que nos interessam.

**TABELA 6**  
**Percepção a respeito da localização de espaços para práticas culturais e sociais**  
(Em %)

Localização por proximidade de onde mora	Muito bem situado	Razoavelmente bem situado	Mal situado	Não tem	NS/NR
Espaços verdes	30,7	36,5	31,0	0,3	1,4
Equipamentos esportivos	20,1	31,0	43,2	1,5	4,2
Equipamentos culturais	15,7	26,4	51,0	1,5	5,4
Comércios	59,5	30,6	9,1	0,1	0,7
Localização dos lugares de encontro e vida associativa	20,9	32,0	40,8	1,4	2,7

Fonte: Ipea (2010b).

Obs.: NS/NR = não sabe/não respondeu.

Os espaços verdes próximos, a exemplo de praças e parques, são percebidos como bem localizados por 30,7% dos entrevistados e por 31% como mal situados. Já os equipamentos esportivos são percebidos como mal situados por 43,2%. Os equipamentos culturais, por sua vez, são percebidos como mal situados por 51% dos entrevistados. Apenas 1,5% afirmou que esses espaços esportivos e culturais não existiam. Os lugares públicos de encontro são percebidos como mal situados em relação ao local onde se mora por 40,8% dos entrevistados. O comércio, no entanto, foi apontado como bem situado por um percentual próximo a 59,5% dos entrevistados.

Obviamente, os espaços urbanos devem oferecer, nas proximidades dos domicílios, serviços que permitam comodidade, tais quais feiras, mercadinhos de produtos de alimentação, limpeza e vestuário, padarias etc. No entanto, constata-se, por essas percepções, o privilégio dado a essa dimensão funcional da organização urbana em detrimento de outras dimensões importantes da qualidade de vida (acesso a espaços verdes, espaços para práticas associativas, esportivas e culturais).

Quanto à percepção das diversas classes sociais em relação à localização dos espaços, deve-se dizer, e os dados o mostram, que é sempre mais positiva quanto maior a renda do entrevistado.

Essa característica se deve à coincidência entre maior renda e acesso a equipamentos urbanos, ou, enunciando de outra forma, a percepção dos entrevistados traduz de forma consistente a sua posição na estrutura de desigualdades expressa

6. Os dados aqui apresentados sobre a percepção da população a respeito de diversas questões no âmbito das políticas e das atividades culturais foram preparados a partir das informações coletadas em 2010 pelo Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), que abordou também outros temas, como justiça, segurança, inclusão bancária, emprego, entre outros. Um relatório com análise mais completa sobre os dados encontrados para a cultura está disponível em Ipea (2010b).

na organização do espaço urbano: quanto mais rendimento, mais proximidade e mais acesso a equipamentos urbanos de cultura e lazer, embora este acesso e esta proximidade devam ser contextualizados nos quadros de fragilidades estruturais.

Esse aspecto também é facilmente constatável pelo grande percentual de pessoas em todas as classes de rendimento que percebem que os equipamentos urbanos estão mal localizados. O exemplo mais claro é o da percepção da localização dos equipamentos culturais, pois 52,7% da primeira classe de renda percebe-os como mal localizados, seguidos por 51,7% daqueles que têm renda entre R\$ 1.020 a R\$ 2.250 e 47,8% entre aqueles com renda superior a cinco salários mínimos.

Considerando a escolaridade, observa-se que os resultados apresentam outro perfil. Aqui a percepção quanto à distribuição dos equipamentos sociais no espaço urbano é relativamente homogênea para qualquer das características. A maior diferença relativa refere-se aos lugares de encontro para a vida associativa, quando 42% dos entrevistados de menor escolaridade os consideram mal localizados e apenas 35% dos de maior escolarização têm a mesma percepção. O padrão de percepção, no entanto, ainda aqui permanece crítico em relação à adequação da localização dos equipamentos relativamente ao local de moradia.

Quanto à oferta, a grande maioria dos entrevistados afirmou que os preços altos são obstáculos ao acesso à oferta cultural, sendo que 71% concordam que esse ponto é um importante empecilho à fruição de bens culturais. No entanto, 25% discordam e acreditam que os preços não se constituem em problema.

Outra razão apontada como obstáculo foi a barreira social imposta pelo perfil do público que frequenta espaços culturais. Número alto de entrevistados (56%) concorda que existe essa barreira no acesso à cultura, e 38% não veem esta questão como problema. Na verdade, já é conhecido o argumento de que há discriminação de classe social quando da frequência a equipamentos públicos.

Já em relação à localização dos equipamentos culturais, o grau de concordância entre os entrevistados não é muito menor, sendo que 62,6% percebem o equipamento como distante do lugar onde moram. Para 35,3%, a localização do equipamento não se constitui em problema significativo.

Quanto à atratividade, 42,8% dos respondentes acham as atividades enfadonhas, percentual ligeiramente mais baixo do que daqueles que veem as atividades com certo interesse (51,8%). Distribuição similar, porém invertida, pode ser encontrada entre os 51,8% que consideram os horários dos eventos como inadequados, contra 42,4%, que os consideram adequados.

**TABELA 7**  
**Percepções a respeito dos obstáculos ao acesso à oferta cultural**  
 (Em %)

Percepção	Concorda plenamente	Concorda	Discorda	Discorda plenamente	NS/NR
Os preços altos são um obstáculo	19,2	51,8	23,9	1,1	4,1
O público frequentador é elitista	10,4	45,5	36,5	1,8	5,9
Os equipamentos ficam longe de onde moro	13,1	48,5	33,0	2,3	3,0
As atividades são enfadonhas e desinteressantes	4,9	37,9	48,6	3,2	5,4
Os horários em que acontecem são inadequados	7,7	44,1	40,5	1,8	5,8
A região de localização do equipamento é perigosa	9,4	31,8	51,0	3,1	4,7

Fonte: Ipea (2010b).

Um dado surpreendente refere-se à percepção a respeito da periculosidade da região de localização dos equipamentos. Apenas 41,2% concordam que a região do equipamento é perigosa, enquanto 54% discordam.

A questão da percepção do tempo livre coloca outro tipo de problema. O tempo livre é definido como tempo utilizado em múltiplas e diferenciadas atividades não relacionadas ao trabalho e varia, portanto, com o nível de vida e a idade, mas também com os recursos sociais disponíveis. A questão tem duas dimensões: a percepção sobre a suficiência do tempo livre e, outra, normativa, sobre quais desejos e práticas seriam realizadas caso o tempo disponível fosse maior.

A respeito da percepção do tempo livre, 35,4% afirmaram ser o tempo insuficiente para satisfazer todos os desejos e 44,9% disseram que o tempo é suficiente, mas que sempre há alguma atividade a ser feita. Nesse segundo caso, a resposta deve se referir a compromissos e outras atividades relacionadas ao cotidiano, como cuidados com a casa, compras, compromissos religiosos e sociais. Quanto àqueles restantes, 18,4% percebem ter grande parcela de tempo disponível, mas afirmam não encontrar nada de interessante para preenchê-lo.

Como se depreende da tabela 8, os entrevistados registraram que em caso de dispor de mais tempo procurariam em primeiro lugar fazer cursos (33,3%), seguido de práticas esportivas (16,1%), não fazer nada de muito preciso (15,1%), cuidar dos filhos, da família e da casa (13%).

A realização de atividades mais próximas das práticas culturais, como estudar, pesquisar e ler, foi indicada por 9,9% dos entrevistados, bem como frequentar espaços culturais e de lazer por 7,7%. A opção de praticar atividades artísticas foi apontada por 3,6% das pessoas.

**TABELA 8**  
**Percepções a respeito do uso do tempo livre**

O que faria se dispusesse de mais tempo	%
<b>Total</b>	<b>100</b>
Fazer cursos e procurar melhorar a situação profissional	33,3
Praticar atividades físicas e esportivas	16,1
Descansar, não fazer nada de muito preciso	15,1
Cuidar dos filhos, da família e da casa	13,0
Estudar, pesquisar, ler livros	9,9
Frequentar espaços culturais e de lazer	7,7
Praticar atividades artísticas (música, pintura)	3,6
NS/NR	1,3

Fonte: Ipea (2010b).

As práticas culturais, por sua vez, desdobram-se em padrões distintos, a depender de serem práticas domiciliares ou não, isto é, que envolvam a saída de casa em deslocamento para estruturas e espaços dedicados ao lazer e/ou à cultura. As disparidades reveladas no perfil de práticas culturais da população realçam com tons ainda mais graves os problemas apontados em relação ao acesso a equipamentos culturais. Também registram a integração da população em geral no circuito das indústrias culturais da comunicação e da cultura.

A experiência cultural mais usual refere-se a práticas relacionadas ao audiovisual, especialmente a assistência à televisão ou ao DVD, o que por si expressa o aumento da densidade desse tipo de aparelho nos domicílios brasileiros. Grande maioria dos entrevistados ou 78% deles afirmaram assistir a televisão/DVD todos os dias e 11% assistem várias vezes por semana. Portanto, somados, o conjunto de pessoas desses dois grupos representa que 89% dos entrevistados são praticantes intensivos ou habituais de televisão. Apenas 17,2% assistem pelo menos uma vez por mês e 3,6% raramente.

A audição de música é outra prática bastante disseminada. Dos entrevistados, 58,8% afirmaram que a frequência da prática é diária e outros 25,5% ouvem rádio/música pelo menos uma vez por mês (tabela 9).

**TABELA 9**  
**Frequência de práticas culturais**  
 (Em %)

Práticas/frequência	Todos os dias	Pelo menos uma vez por mês	Raramente	Nunca
TV/DVD	78,2	17,2	3,6	0,9
Rádio/música	58,8	25,5	9,7	5,9
Bares, boates e danceterias	3,5	29,7	15,7	50,6
Clubes e academias	3,3	19,1	17,6	59,2
Teatro/circo/shows de dança	0,7	13,5	25,6	59,3
Show de música	0,7	18,2	28,7	51,5
Cinema	0,8	17,6	26,0	54,0
Jogos e competições esportivas	0,9	16,0	19,7	62,8
Museus/centros culturais	0,5	6,9	23,9	67,9

Fonte: Ipea (2010b).

Quando se toma distância do eixo TV/DVD/rádio, as práticas se tornam menos generalizadas. Somadas as intensidades nunca e raramente, 66,3% dos respondentes encontram-se nessa categoria de praticantes de baixa intensidade no que diz respeito a saídas para bares, boates e danceterias. Entretanto, quase 29,7% das pessoas saem para esses lugares pelo menos uma vez por mês. No que se refere à saída para clubes ou academias, como é de se esperar, um número baixo (3,3%) o faz todos os dias e um percentual adicional de 19,1% o faz pelo menos uma vez por mês. Registre-se que aqueles que nunca vão correspondem a um percentual de 59,2% do total.

A frequência é menor para teatro, circo e *shows*: 25,6% frequentam raramente e 59,2% nunca o fazem. Padrão análogo se verifica na saída para *shows* de música, mas aqui se deve apontar que 13,5% fazem esta prática pelo menos uma vez por mês. Quanto à visitação a museus e centros culturais, apesar do número alto daqueles que nunca a realizam, tem-se 6,9% de pessoas que o fazem pelo menos uma vez por mês.

A questão a respeito dos níveis de penetração do cinema nas práticas cotidianas, sob a forma de assistência a salas, apresenta resultados surpreendentes: 54% dos brasileiros nunca vão ao cinema, outros 26% vão raramente. No entanto, em torno de 17% dos brasileiros vão ao cinema pelo menos uma vez por mês, número que já revela o potencial econômico da arte ou do cinema como simples entretenimento. Dos entrevistados, 0,8% afirma que vão ao cinema todos os dias e 4,2%, entre duas e três vezes por semana.

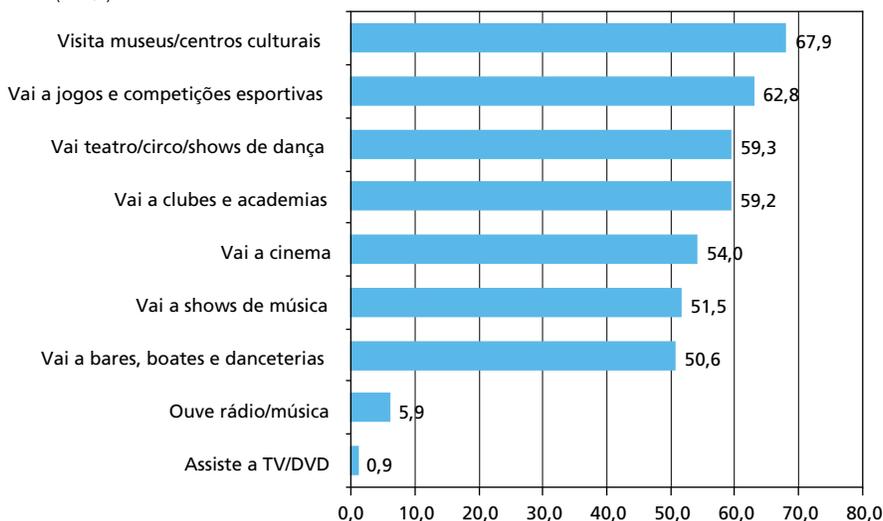
O gráfico 1, por sua vez, permite fazer um contraponto. Mostra o percentual dos que nunca frequentam nenhuma das atividades elencadas na pesquisa. É importante notar que uma grande parte das práticas culturais selecionadas nessa

pesquisa não é realizada por percentual relevante dos entrevistados. Destaque-se que 59,3% dos respondentes nunca vão a teatro, circo ou *shows* de música, 54% nunca vão ao cinema e 51,5% nunca vão a *shows* de música.

GRÁFICO 1

**Pessoas que nunca realizam práticas culturais**

(Em %)



Fonte: Ipea (2010b).

Quais conclusões tirar, pelo menos provisoriamente, dessas variações de comportamentos segundo características econômicas e sociais?

Até aqui se viram liames estreitos entre a organização do espaço urbano e a percepção de que a distribuição de equipamentos públicos de lazer e cultural não é a ideal no sentido de gerar oportunidades de fruição e consolidação do gosto pelas práticas culturais.

As variáveis econômicas e sociais (renda, idade e escolaridade) compõem as experiências e formatam diferentes lógicas que motivam ou desmotivam as práticas, o que pode ser descrito pelos diferenciais de frequência e disposição para praticar ou fruir da cultura e dos espaços de lazer. O que interessou mais aqui foi enfatizar que as percepções sobre a organização dos espaços urbanos para o lazer e a cultura e as práticas propriamente culturais, além de serem heterogêneas, como já se sabia, também são consistentes no que diz respeito à representação de segregações socioeconômicas e espaciais. O acesso à cultura, entretanto, não é apenas sintoma de outras desigualdades, ele mesmo produz distâncias sociais e culturais – e, nesse sentido, o enfrentamento do desafio da democratização do acesso à cultura deve, sim, constituir um objeto em si para as políticas públicas. E a busca pelo

adequado financiamento a sustentar este esforço também se configura como incapável desafio.

Nesse sentido, a alocação de recursos por meio do FNC ganha importância. O referido fundo teve seus recursos aumentados no período entre 1995 e 2009, embora tenha sofrido com cortes e contingenciamentos. O mesmo fenômeno afetou instituições federais de cultura. Mesmo assim, em parte, a perda de recursos das instituições federais foi compensada por recursos do FNC e dos incentivos a projetos.

Em 2009, os recursos orçamentários liquidados do FNC chegaram, depois de corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2009, a R\$ 433 milhões e foram quase 13 vezes maiores em comparação a 1995. Diante disso, pode-se dizer que o FNC foi um dispositivo central no processo de alocação de recursos. Durante a década de 1990 e parte dos anos 2000, os recursos de algumas instituições federais da administração indireta do MinC praticamente cobriam somente as despesas administrativas e de pessoal e, no geral, os recursos para financiar outras atividades eram insuficientes para atender aos objetivos institucionais. Não foi raro que os projetos dessas instituições tenham sido financiados pelo FNC – a outra metade dos recursos do fundo foi destinada a transferências a municípios e a instituições privadas (BARBOSA DA SILVA; CHAVES, 2005).

A magnitude dos recursos utilizados pelo mecanismo do FNC oscilou no período considerado, embora depois de 1996 tenha se constituído em montantes sempre maiores àqueles de 1995. O comportamento dos recursos do FNC é semelhante ao verificado em períodos de crise econômica ou política: sofre retrações conforme o comportamento macroeconômico e as prioridades fiscais (tabela 10).

TABELA 10  
Execução orçamentária do MinC e do FNC – 1995-2009

Ano/órgão	MINC	Variação 1995 = base	FNC	Variação 1995 = base
1995	391.280	1,0	33.617	1,0
1996	422.014	1,1	29.250	0,9
1997	428.864	1,1	50.806	1,5
1998	393.582	1,0	42.611	1,3
1999	443.236	1,1	36.914	1,1
2000	491.272	1,3	83.740	2,5
2001	540.052	1,4	109.322	3,3
2002	433.684	1,1	67.795	2,0
2003	374.642	1,0	62.921	1,9
2004	509.985	1,3	109.507	3,3
2005	649.461	1,7	158.532	4,7
2006	759.548	1,9	158.639	4,7

(Continua)

(Continuação)

Ano/órgão	MINC	Varição 1995 = base	FNC	Varição 1995 = base
2007	912.792	2,3	161.121	4,8
2008	1.030.381	2,6	302.313	9,0
2009	1.222.186	3,1	433.042	12,9

Fonte: Siaf e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA médio de 2009.

Os recursos do FNC se contraíram em 1998 e 1999 em razão de crises externas; posteriormente, em 2002, ano de eleições e com as expectativas geradas por uma possível transição para novas orientações político-econômicas, os recursos recuaram novamente para o patamar de R\$ 67 milhões, R\$ 41 milhões a menos do que em 2001. O período que segue a 2004 foi de aumento exponencial de recursos.

A participação relativa dos recursos do FNC na composição dos recursos gerais do MinC também oscilou. Era de 8,6% em 1995, chegou a 20,2% em 2001, recua para 15,6% em 2002 e em 2009 chegou a 35%. Essa participação resulta da centralidade do FNC na gestão de prioridades ministeriais durante a década de 1990 e da sua valorização como recurso estratégico na definição da alocação orçamentária, sobretudo nos últimos anos.

Entretanto, o sentido da centralidade mudou. Na década de 1990, permitia flexibilidade na alocação de recursos (as instituições vinculadas podiam articular projetos de seu interesse na sociedade civil e estes seriam financiados pelo FNC) e absorvia cortes e contingenciamentos. Depois passou a permitir a execução de ações do MinC, diretamente por meio de ações programáticas, por transferências a estados, a municípios e ao DF e, em muitos casos, a partir das práticas de editais.

No que se refere ao grau de execução dos recursos do FNC em relação aos recursos autorizados, esse também é oscilante, apesar de ter sido sempre melhor do que em 1995, quando foi de 59%. Nos anos seguintes, a execução foi sempre maior que 60%, tendo sido de 73% em 2001. Em 2002, verifica-se o pior nível de execução do fundo (42%, pouco inferior à execução de 2007, que foi de 52%). Em 2009, a execução chega a 83%.

As narrativas que coletamos sobre o FNC apontam para preocupações de reforma no funcionamento do fundo (PRIMEIRO..., [s.d.]). Às vezes, os entrevistados diziam ser necessário o fortalecimento do fundo em termos de recursos; em certas ocasiões se dizia ser necessário mudar seus papéis. Faltava política ao fundo ou ele simplesmente funcionava como balcão; ouvimos que ali havia um déficit de republicanismo e que seus mecanismos de gestão precisavam ser democratizados. Seja qual for a opção que se faça para interpretar o FNC – e não precisamos concordar com os argumentos de forma integral, pois eles são eivados de tons e contratonos –, deve-se registrar que as múltiplas narrativas mostram um conjunto de compreensões diferentes a respeito dos significados do fundo.

Nenhuma dessas compreensões referidas a elementos operativos implicam apenas narrativas sem nuances, mas implicam contextualizações e hipóteses por vezes sofisticadas. Por exemplo, uma narrativa se construiu de forma peculiar: o fundo deveria ser fortalecido, mas não apenas com os recursos anuais, programados em função das diretrizes do MinC ou do CNPC e de planos nacionais. O fortalecimento adviria da aprovação de vinculações orçamentárias significativas, que permitissem transferências fundo a fundo no pacto federativo. Do contrário, a manutenção de relacionamentos federativos baseados em convênios ou contratos, ambas as formas vistas como políticas pontuais, impediria a conformação do SNC. Como se vê, a narrativa a respeito do fundo se organiza em torno de uma visão a respeito do sistema nacional. Outras narrativas, ao contrário, partiam de elementos factuais como problema, por exemplo, as ausências de efetivas diretrizes discutidas politicamente ou a falta de representação das discussões vigentes.

Para o que nos interessa discutir, as narrativas apontaram para relações do fundo com o sistema e com a política de financiamento do ministério. Podemos identificar, em linhas gerais, então, três maneiras de perceber o fundo: *i*) como organizador do financiamento a partir de diretrizes políticas do MinC, estando a elas integradas; *ii*) como simples fonte de recursos para projetos pulverizados e eventuais; e *iii*) como elemento articulado ao SNC. Este último merece desdobramentos que não são possíveis aqui. Seguiremos apenas algumas pistas. Lembremo-nos de que encontramos posições diferenciadas nas entrevistas, algumas das quais afirmavam que o sistema era construção arquitetônica e formal – em muitos casos pressupondo conexões juridicamente construídas – e outras que afirmaram ser o sistema um exercício cotidiano protagonizado pelo conjunto de programas do MinC, especialmente o Mais Cultura, e pelos estados e municípios.

O segundo sentido implicava críticas duras ao FNC e sua ligação com políticas de balcão ou com a falta de políticas. Nesse caso, dizia-se, o fundo deveria ser protagonista do sistema, com sua programação alinhada com planos nacionais e com diretrizes mais abrangentes, mas operacionalmente tinha uma limitação que era não ter recursos suficientes e nem comando legal que autorizasse transferências fundo a fundo. A construção de inscrições que permitissem o alinhamento com documentos importantes (CF/88, PNC, diretrizes etc.) ia além, pois pressupunha delimitação de públicos diferentes daqueles atingidos pelos incentivos fiscais (região Sudeste, grandes cidades e artistas consagrados). Em vez de se direcionarem recursos à alta cultura, o financiamento se dirigiria às culturas populares, às associações, aos pequenos municípios e aos grupos excluídos – enfim, o foco seria dado a um conjunto de atores que não teriam sido privilegiados pelas políticas culturais até então vigentes.

Todavia, os problemas narrados não se esgotam nessas formulações gerais. Como fazer para que a lógica do fundo faça uma inversão de prioridades e atinja pessoas e grupos esquecidos pelas políticas culturais? Não se pode esquecer que o fundo funciona ou por iniciativa do MinC, que o utiliza para projetos e ações de seu interesse (sob respaldo da CF/88), ou a partir de projetos que chegam ao MinC para serem financiados – sem nenhuma restrição a quem o demanda.

Os projetos pressupõem, por sua vez, contratos e convênios e não há possibilidade, como já se disse, de transferências fundo a fundo. Por exemplo, essas transferências existem nas áreas de saúde e educação, onde é possível fazer repasses diretos para fundos estaduais e municipais, independentemente da apresentação de projetos pontuais. Ali os critérios são variados e em muitos casos quantificados (por aluno matriculado, por população, por necessidade etc.).

Mas essa mecânica requer outro tipo de discussão política, ou seja, definições e trabalho técnico-político para dar coerência entre formas de repasse e objetivos políticos. Enfim, nesse quadro geral, a programação do FNC deveria adquirir coerência, desde princípios e diretrizes gerais até os mecanismos operacionais.

Certamente a ligação não é linear e a solução não é única. Nada é tão simples: trâmites dos projetos, critérios de inclusão orçamentária, políticas fiscais, ritmos de desembolso, existência ou de disponibilidades financeiras criam dificuldades adicionais, sobretudo para um público que em geral é menos escolarizado ou simplesmente avesso às complexidades do Estado. O simples respeito a regras e a valores jurídicos gerais (princípio da legalidade, da universalidade, da impessoalidade, da não concentração de recursos por pessoa, beneficiário ou região, pelo princípio da participação) não garante que os recursos cheguem à grande parte do público, nem garante respeito a critérios de equidade nesse acesso.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H. **Cultura Viva**: avaliação do Programa Arte, Educação e Cidadania. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; CHAVES, J. V. **Fundo Nacional de Cultura (FNC)**: situação atual e possibilidades de aprimoramento. Brasília: Ipea, 2005. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Programa Mais Cultura**. Brasília, 2007.

IBANES-NOVION, O.; BOSCH, E. R. V. D. **Oficina de Validação do Modelo Lógico do Programa “Mais Cultura”**. Brasília: Departamento de Gestão do Plano Plurianual/SPI, 2008.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 17, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)**: cultura. Brasília, 2010b. Mimeografado. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/101117\\_sips\\_cultura.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/101117_sips_cultura.pdf)>.

JOBERT, B. **Une Approche Dialectique Des Politiques Publiques**: L'Heritage De L'État En Action, Pôle Sud 21. Paris, 2004. v. 2.

PRIMEIRO Relatório de Avaliação do Programa Mais Cultura [s.d.]. Pesquisa em andamento.

SUREL, Y. Les Politiques Publiques Comme Paradigmes. *In*: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. (Ed.). **Débats Autour De La Notion De Référentiel**: La Construction Du Sens Dans Les Politiques Publiques. Paris: l'Harmattan, 1995.



## TRABALHO E RENDA

### 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo se divide em três seções, excetuando esta apresentação. A seção 2 dedica-se à análise de alguns fatos relevantes da conjuntura da área de trabalho e renda no Brasil. Estes fatos consistem em: *i*) a conjuntura do mercado de trabalho, que parece ter superado os efeitos da crise 2008-2009, dado que vem registrando patamares recordes de participação, ocupação e remuneração; *ii*) a política de valorização do salário mínimo (SM), que apesar de todos os avanços registrados desde 2007, permanece dependente da discricionariedade do Poder Executivo; e *iii*) a II Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), em que se debateu o reconhecimento das formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na autogestão.

A seção 3 preocupa-se com a análise dos principais programas e ações que integram o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER), com destaque para: *i*) os voltados à garantia da renda dos trabalhadores (como o seguro-desemprego e o abono salarial); *ii*) os que oferecem serviços aos trabalhadores (intermediação e qualificação profissional); e *iii*) os destinados à geração de trabalho e renda (como o Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO). Acrescente-se que há também, nessa seção, uma análise dos programas e das ações que se referem à inspeção do trabalho, que vêm passando por uma ampla reformulação desde 2008. Essa reformulação almeja superar o modelo de inspeção individual, realizada por um auditor isolado, atuando de forma aleatória ou reativa a denúncias, nos estabelecimentos de um território restrito. A intenção é que a inspeção se paute, a partir de agora, pelo esforço coletivo, dos grupos de auditores, com formação multidisciplinar, atuando de modo proativo e com planejamento prévio.

Por fim, a seção 4 deste capítulo foca-se na análise de três desafios atualmente abertos na área de trabalho e renda. O primeiro refere-se à consolidação do SPTER, que exige a superação das dificuldades por que passam as políticas que disponibilizam serviços de orientação/intermediação, qualificação social/profissional e geração de trabalho/renda – inclusive por mecanismos associados/solidários. O segundo concerne à regulação pública do trabalho no Brasil, e mais especificamente à capacidade das instituições públicas e dos atores sociais em garantir o respeito aos direitos do trabalho.

E o terceiro desafio diz respeito à vinculação de políticas externas à área de trabalho e renda a compromissos de plena utilização da força de trabalho no país. Trata-se das iniciativas estatais na área macroeconômica, que devem ser concebidas e implementadas de maneira a favorecer a plena ocupação dos trabalhadores. De maneira complementar a este desafio, discute-se a possibilidade de criação de uma nova política no âmbito do SPTEP, dedicada à garantia direta de trabalho pelo Estado – que pode funcionar como uma espécie de “empregador de última instância”.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Conjuntura do mercado de trabalho

A crise internacional de 2008-2009 exigiu do Estado brasileiro uma série de iniciativas macroeconômicas, de natureza monetária, creditícia, fiscal e tributária, já analisadas em edição anterior deste periódico.<sup>1</sup> Em seu conjunto, tais iniciativas se revelaram positivas, ao menos no sentido de minimizar os impactos da crise sobre as variáveis principais do mercado de trabalho.

De fato, esses impactos se mostraram limitados e, ademais, transitórios. É verdade que, entre o último trimestre de 2008 e o primeiro de 2009, registrou-se uma diminuição da ocupação, bem como elevação do desemprego. Todavia, nos períodos seguintes, com a recuperação da atividade econômica, a situação do mercado laboral mostrou alguns sinais de recuperação.

Esses sinais ficaram mais evidentes nos trimestres iniciais de 2010, quando o mercado superou as marcas registradas nos períodos iniciais de 2008 – momento em que a atividade econômica ainda não havia sido prejudicada pela crise. E, hoje, há indícios de que o mercado de trabalho está funcionando com uma dinâmica pró-trabalhador – e, em particular, com uma dinâmica que favorece aquele trabalhador situado na base da estrutura laboral.

A partir dos dados da Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE),<sup>2</sup> é possível verificar que a taxa de atividade (ou de participação) nas principais áreas metropolitanas passou de 56,6% para 57,1% entre 2009 e 2010. Essa ampliação do mercado de trabalho se deveu ao crescimento de 2,1% da população economicamente ativa (PEA), contra o aumento de 1,3% da população em idade ativa (PIA).

---

1. Ver Ipea (2010b).

2. Pesquisa realizada desde março de 2002, com uma nova metodologia. De maneira a possibilitar comparações entre anos distintos, bem como de modo a minimizar efeitos de sazonalidade, os dados da PME/IBGE aqui apresentados referem-se aos meses de janeiro a outubro.

De forma mais específica, essa ampliação do mercado laboral foi causada pelo crescimento de 3,5% do nível de ocupação em 2010, mesmo percentual registrado no período anterior à crise. Acrescente-se que, diante desse avanço da ocupação, o nível de desemprego aberto diminuiu 15,6%, fazendo que a taxa recuasse a 7%.

Além de ter ampliado a oferta de ocupações, o mercado de trabalho aprimorou sua qualidade. A participação dos empregados sem carteira assinada, dos conta própria e dos não remunerados na estrutura ocupacional reduziu-se em 3,1% entre 2009 e 2010, resumindo-se à proporção de 37,1% do total de ocupados.<sup>3</sup>

Essa melhoria da qualidade das ocupações refletiu o avanço dos empregados com carteira. De acordo com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE),<sup>4</sup> a criação de novas vagas formais em todo o Brasil chegou a 240,6 mil ao mês em 2010. No período anterior à crise internacional, nos trimestres iniciais de 2008, esse número havia alcançado 214,8 mil. Ou seja, o aprimoramento da qualidade do mercado de trabalho é hoje alavancado pelo assalariamento com registro.

Outro indicador dessa melhoria é encontrado na remuneração média auferida pelos trabalhadores.<sup>5</sup> Segundo os dados da PME/IBGE, em termos reais, tal remuneração cresceu 3,3% em 2010 e atingiu R\$ 1.461,92.<sup>6</sup> E, como reflexo do aumento da ocupação e da remuneração, a massa de rendimentos apropriada pelos trabalhadores cresceu 7% em 2010, o maior percentual desde 2003.

Ressalte-se que os efeitos desse aumento sobre as variáveis macroeconômicas são positivos, basicamente porque permite que o consumo das famílias continue alavancando o avanço do produto interno bruto (PIB) brasileiro, como vem ocorrendo há alguns anos.<sup>7</sup> Alavancando de modo direto, via remuneração dos trabalhadores, ou indireto, via crédito – que, aliás, em algumas de suas principais modalidades, beneficia-se do aprimoramento da qualidade da ocupação (via crédito consignado para consumo, dirigido a empregados com registro em carteira).

---

3. A utilização da participação dos sem carteira, dos conta própria e dos não remunerados como indicador da qualidade da ocupação no mercado de trabalho brasileiro está sujeita a diversas críticas. Até porque o grupo dos trabalhadores por conta própria é bastante heterogêneo, apresentando algumas inserções de elevada qualidade (em termos de qualificação exigida, de remuneração paga, de jornada demandada etc.) e outras tantas de reduzida qualidade (com atributos opostos). Apesar disso, esse indicador é tradicionalmente utilizado, em análises com dados da PME/IBGE, como uma *proxy* da falta de qualidade da ocupação existente no país.

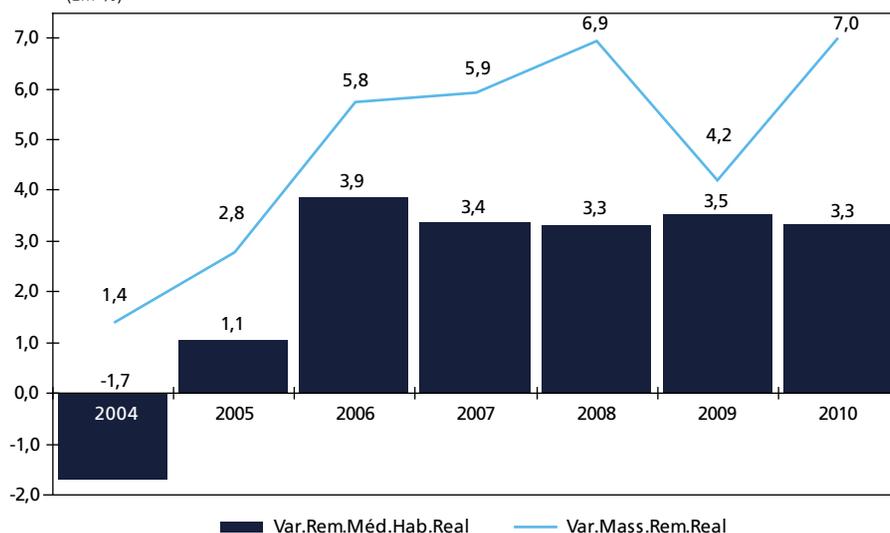
4. De forma a viabilizar comparações entre anos distintos, bem como de maneira a reduzir efeitos de sazonalidade, os dados do CAGED/MTE expostos dizem respeito aos meses de janeiro a outubro.

5. Os dados de remuneração apresentados referem-se à remuneração média habitualmente recebida no trabalho principal, atualizada para outubro de 2010 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC-Geral)/IBGE.

6. Note-se que, mesmo durante a crise, o rendimento dos trabalhadores aumentou, evidenciando que os impactos da conjuntura econômica foram limitados e transitórios. Este aumento do rendimento foi de 3,5% em 2009, que se mostrou possível diante do avanço da ocupação (0,7%) e, especialmente, do emprego com carteira assinada (85 mil novas vagas formais criadas ao mês) nesse ano.

7. A esse respeito, verificar Ipea (2010a).

**GRÁFICO 1**  
**Varição da remuneração média real e da massa de remuneração real – janeiro a outubro de cada ano**  
 (Em %)



Fonte: PME/IBGE.

Outro indicador do aprimoramento da qualidade do mercado laboral, também referente à remuneração, está na aproximação entre os salários de admissão e desligamento dos empregados em todo o Brasil. De acordo com os dados do CAGED/MTE, entre 2009 e 2010, o diferencial entre ambos os salários reduziu-se em 37,6%, chegando a apenas R\$ 66,21.<sup>8</sup>

Essa aproximação é mais um indício de que o mercado de trabalho está funcionando com uma dinâmica pró-trabalhador, pois minimiza um dos componentes mais perversos da rotatividade. Mais especificamente, aquele induzido pelos empregadores, em busca de diminuição de custos pela mera troca de empregados com maiores salários.

Acrescente-se que o SM, legalmente definido pelo Estado, continua a desempenhar papel relevante na definição da remuneração no mercado laboral. A variação real dele tem sido sistematicamente superior à da remuneração média recebida. Em 2008, o SM aumentou 3,8% em termos reais, contra 2,4% da remuneração média, segundo dados da PME/IBGE.<sup>9</sup> Em 2009, esses percentuais corresponderam a 7,1% e a 4%, respectivamente. E, em 2010, a 6,2% e a 2,2%, pela ordem.

8. Os dados de remuneração aqui apresentados referem-se ao diferencial de salários de admissão e desligamento dos empregados, atualizado para outubro de 2010 pelo INPC-Geral/IBGE.

9. Neste ponto específico, a fim de possibilitar comparações com os dados sobre o salário mínimo, os dados da PME/IBGE sobre a remuneração média real habitualmente recebida referem-se aos meses de janeiro a julho. E, por este motivo, discrepam ligeiramente dos dados apresentados anteriormente.

Ainda que não exista qualquer contradição entre os vetores de definição da remuneração do trabalho (a definição legal, a contratual-coletiva e a contratual-individual), este papel desempenhado pelo SM conduz a um questionamento sobre a capacidade de a contratação coletiva (promovida pelos sindicatos) sustentar o crescimento dos rendimentos dos trabalhadores brasileiros.

É verdade que, de acordo com os dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), ao longo de 2010, os sindicatos vêm conseguindo bons resultados na negociação coletiva, em vários setores econômicos e em diversas regiões do Brasil.<sup>10</sup> Não obstante, como vetor de definição da remuneração do trabalho, parece que o SM continua alguns passos à frente. O que só reforça a importância de sua política de valorização, como examinado mais a seguir neste texto.

Para encerrar, nos trimestres iniciais de 2010, o mercado de trabalho demonstrou uma dinâmica positiva, superando inclusive as marcas dos períodos iniciais de 2008, quando a economia ainda não havia sido afetada pela crise internacional. Isso se refletiu na maior taxa de atividade e de ocupação, na menor taxa de desocupação e na maior qualidade da ocupação, bem como no maior nível de rendimentos. No momento presente, esse conjunto de indicadores aponta para a atratividade do mercado laboral, da perspectiva dos trabalhadores brasileiros.

Não obstante, é necessário lembrar que, por melhor que seja essa conjuntura, ela não se mostrou capaz de reverter problemas historicamente acumulados por um processo de desenvolvimento tardio. O mercado de trabalho brasileiro permanece criando ocupações muito distintas, em termos de formas de contratação, níveis de remuneração, patamares de jornada, garantias de saúde e segurança, mecanismos de estabilidade, meios de representação coletiva, entre outros aspectos que se referem ao acesso a direitos trabalhistas e previdenciários.

Essa heterogeneidade das ocupações, por sua vez, atinge de maneira diferenciada homens e mulheres, negros e brancos, jovens e adultos, regiões do país etc., fenômeno responsável pela perpetuação de uma série de desigualdades econômicas e sociais. Dois exemplos ilustram a permanência dessa heterogeneidade das ocupações, observável mesmo no período mais recente: um referente às inserções laborais de homens e mulheres, outro concernente às realidades laborais encontradas nas regiões brasileiras.

No que se refere ao recorte de gênero, segundo os dados da PME/IBGE para setembro de 2010, a taxa de atividade feminina permanecia 26% inferior à masculina, ao passo que a taxa de desocupação continuava 65% superior.

---

10. Sobre isso, ver Dieese (2010a).

Ademais, a remuneração média das mulheres ainda representava apenas 71,2% da dos homens, o que pode ser compreendido como indício das diferenças de qualidade entre as ocupações de ambos os grupos.

Já no que diz respeito ao recorte regional, de acordo com esses dados, a taxa de atividade de Recife era 15,3% inferior à de São Paulo, enquanto a taxa de desocupação era 39,7% superior.<sup>11</sup> Além disso, a taxa de informalidade em Recife estava 20,2% acima da verificada em São Paulo, ao passo que a remuneração média dos ocupados na primeira metrópole representava somente 68,8% da dos ocupados na segunda.

Ou seja, o mercado de trabalho brasileiro continua apresentando problemas estruturais, que se manifestam principalmente por meio de várias desigualdades entre grupos da população ativa (separados por gênero, raça, idade, localização etc.). Esses problemas devem ser considerados, a fim de colocar em perspectiva a melhoria dos indicadores conjunturais desse mercado, verificada especialmente em 2010.

## 2.2 Política de valorização do SM

A Medida Provisória (MP), nº 474, de 23 de dezembro de 2009, fixou o valor do SM a partir de 1º de janeiro de 2010 em R\$ 510. Esse aumento deu continuidade a uma política de valorização do SM acordada com os movimentos de trabalhadores e seguida desde 2007, mas que não chegou a ser fixada em uma legislação específica.

A política de valorização se originou da pressão das centrais sindicais, que realizaram em dezembro de 2004 a 1ª Marcha do Salário Mínimo em Brasília, com o objetivo de estabelecer uma política permanente de valorização. Foi enviada uma carta para o presidente da República com a proposta de reajuste do valor do SM, baseada na variação do PIB passado e a inflação vigente. Em abril de 2005, instituiu-se a Comissão Quadripartite do Salário Mínimo,<sup>12</sup> em que o foco era discutir e estabelecer a política de valorização permanente do SM. Embora a comissão não tenha produzido uma proposta consensual, o governo acordou com as centrais sindicais a adoção a partir de 2007 do critério que previa aumento baseado na variação do PIB com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do INPC verificado no período de janeiro a dezembro.<sup>13</sup>

11. Os dados regionais aqui apresentados referem-se às regiões metropolitanas (RMs) pesquisadas pela PME/IBGE.

12. Sobre a comissão, ver o capítulo de Trabalho e Renda do Ipea (2006).

13. O acordo também passou a antecipar em um mês a data-base de correção do SM, e em 2010 ela foi fixada em janeiro, sendo que os reajustes futuros serão todos neste mês. Ver a esse respeito Dieese (2008).

Dando continuidade a esse processo, a MP nº 474/2009 determinou o novo valor do SM para 2010 e também previu o critério de reajuste para 2011, baseado na regra vigente. A MP também estabeleceu o compromisso do Poder Executivo de enviar até 31 de março de 2011 ao Congresso Nacional um projeto de lei (PL) contendo a política de valorização do SM entre 2012 a 2023.<sup>14</sup> Em 15 de junho de 2010, a MP foi convertida na Lei nº 12.255, na qual não havia qualquer referência ao reajuste para 2011. Segundo o deputado Pepe Vargas, relator do projeto, mantendo-se o critério da MP, o reajuste para 1º de janeiro de 2011 não conteria aumento real, apenas a variação do INPC, por conta do recuo do PIB de 2009, que foi de 0,2%. Por isso, de acordo com o relator, optou-se por deixar em aberto o critério de reajuste de 2011, aguardando recebimento da proposta orçamentária para ser votada – o que abria espaço para um eventual aumento real.

Porém, nem a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada, nem a proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2011 preveem qualquer aumento real, apenas a reposição da inflação que seria de 5,5%. Até o momento, portanto, o Executivo manteve o critério de reajuste vigente, mas ao mesmo tempo não encaminhou ao Congresso nenhum novo projeto relativo à continuidade da política de valorização. Em tese, o Congresso pode modificar o valor previsto na proposta da LOA-2011 e votar o PL nº 1/2007 ainda em 2010, de forma a fixar uma política de valorização do SM para os próximos anos. Porém, outra possibilidade é a de que o novo mandato presidencial comece sem um acordo consolidado em lei para dar continuidade à valorização do SM, permanecendo assim dependente da iniciativa discricionária do Poder Executivo.

### 2.3 Conaes

As conferências públicas são espaços muito recentes de debate com a sociedade na construção de políticas públicas em vários campos.<sup>15</sup> Mesmo que incipiente e limitado, trata-se, sem dúvidas, de um processo de exercício da democracia participativa que influencia a orientação e a concepção de políticas em todos os níveis. Isto se torna ainda mais evidente em um campo cujas principais definições vêm sendo formuladas em um período bem recente da história do Brasil.

Em junho de 2010, foi realizada a II Conaes. Além de se debaterem propostas concretas para os formuladores de políticas públicas, foram discutidos os avanços e os desafios que a economia solidária tem pela frente, no contexto polí-

---

14. Vale ressaltar que, em janeiro de 2007, o Executivo enviou ao Congresso o PL nº 1/2007, propondo justamente uma política de valorização para o período de 2008 a 2023, que continua em tramitação até hoje.

15. Até 1988 apenas 12 conferências haviam sido realizadas, todas com o objetivo de discutir políticas relacionadas à área de saúde. Desde então, foram realizadas mais de 80 conferências nacionais em inúmeras áreas, sendo que destas, 67 ocorreram entre 2003 e 2010.

tico por vir. Vale destacar que a conferência nacional foi precedida de um longo processo de construção de diálogo e de participação local.<sup>16</sup>

Neste momento, houve grande avanço do debate em relação à primeira conferência, ocorrida em 2006. Enquanto a primeira edição da Conaes buscava aprofundar a compreensão sobre as práticas, os princípios e os valores da economia solidária, na segunda o debate centrou-se mais claramente na proposição de estratégias para o reconhecimento do trabalho associado – o que permitiu uma abordagem no campo dos direitos.

O reconhecimento das *formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na auto-gestão* é fundamental para a afirmação da economia solidária como parte de um modelo de desenvolvimento sustentável. Significa reconhecer que existem outros caminhos para o desenvolvimento.

Podem-se citar três propostas do documento final da II Conaes que tiveram grande destaque: a criação de um ministério da economia solidária, o qual elevaria politicamente o órgão atualmente responsável pela política pública; a instituição de um fundo nacional, como instrumento de financiamento das políticas públicas; e o estabelecimento de um sistema nacional, responsável pela articulação dos entes governamentais e da sociedade civil e pela integração das políticas públicas. Este processo precisa avançar na perspectiva de institucionalização da economia solidária, para melhor organizar a ação pública com vista a assegurar de forma articulada e descentralizada a implantação da Política Nacional de Economia Solidária, com participação e controle social.

Mais uma vez, representantes dos setores cooperativistas e associativistas da sociedade organizada, além dos gestores governamentais e dos participantes de organizações não governamentais afirmam que o modelo político e econômico hegemônico capitalista é incapaz de garantir trabalho para todos e orientar um novo paradigma de sociedade. Assim, apresentam a economia solidária, não simplesmente como forma de mitigação da pobreza que considera a questão ambiental, mas como alternativa de organização do trabalho, com base em uma pluralidade de práticas colaborativas. Por isso afirma-se que a economia solidária não deve ser considerada um setor, mas deve ter caráter transversal, multisetorial e de integração entre os entes federativos, de forma que tais políticas possam se voltar para o conjunto da sociedade.

---

16. Chama atenção o esforço de mobilização para a conferência, iniciado em janeiro de 2010. Foram realizadas 187 conferências regionais ou territoriais, abrangendo 2.894 municípios, com 15.800 participantes que elegeram 4.440 delegados para as 27 conferências estaduais e 1.460 delegados para a etapa nacional.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Na edição nº 18 deste periódico, argumentou-se que, para 2009, estava previsto uma retomada da tendência do aumento do déficit primário do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), principalmente devido à queda da receita advinda do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e ao aumento dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial. Isso de fato aconteceu, uma vez que o déficit primário do FAT, em termos reais, aumentou de R\$ 5,7 bilhões para mais de R\$ 12 bilhões. As causas disso foram uma queda real de quase 5% na arrecadação do PIS/PASEP, acompanhada de um aumento das despesas de 19,5%. A novidade é que 2009 foi o primeiro no qual o resultado financeiro não conseguiu compensar o déficit primário, fazendo que, pela primeira vez na história do FAT, houvesse um resultado anual com déficit operacional – que chegou a R\$ 2,3 bilhões.

O principal fator por trás deste aumento da despesa é o grande crescimento real dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, cerca de 31% e 28%, respectivamente. O aumento dos gastos com o seguro tem a ver com os efeitos da crise mundial, que fez aumentar a demanda pelo benefício e também motivou a medida tomada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) no sentido de aumentar o número de parcelas para determinados grupos de trabalhadores demitidos nos meses de dezembro de 2008 e janeiro de 2009.<sup>17</sup>

Porém, já nos últimos três meses de 2009, delineou-se uma mudança de tendência no comportamento das contas primárias do FAT, com o aumento da receita do PIS/PASEP e uma forte desaceleração do crescimento das despesas. Os dados para o período de janeiro a julho de 2010 mostram um aumento de 22,8%, em termos nominais, da receita do FAT, acompanhado de um aumento de apenas 8% nas despesas, ambos em relação ao mesmo período do ano anterior. Isto resultou em uma queda de 14% no déficit primário do FAT. A desaceleração do crescimento das despesas tem muito a ver com a quase estabilidade dos gastos com o seguro-desemprego na comparação entre os períodos mencionados. Essa estabilidade chama mais atenção porque o aumento do SM em 2010 foi um pouco superior ao de 2009. Outra boa notícia é que os retornos financeiros do FAT voltaram a cobrir o seu déficit primário, resultando em um superávit operacional de R\$ 3,2 bilhões no primeiro semestre de 2010.

---

17. A Resolução do CODEFAT nº 592 definiu os critérios técnicos para a escolha dos setores econômicos nas unidades da federação (UFs), cujos trabalhadores demitidos sem justa causa teriam direito à prorrogação no tempo de recebimento do seguro-desemprego. Já a Resolução nº 595, de 30 de março de 2009, definiu quais seriam exatamente esses setores, em várias UFs.

Quanto aos gastos com outros programas, o montante executado com o programa Qualificação Social e Profissional teve um aumento real pelo segundo ano consecutivo, com um índice de cerca de 14%, contra um de 51% em 2008, mesmo com um orçamento menor. De acordo com a tabela 1, o grau de execução deste programa aumentou de 31% para 50% no mesmo período. Já os gastos com o programa de Intermediação de Mão de Obra continuam caindo em termos reais desde 2007, sendo que a queda, em 2009, foi de 7%, com o grau de execução dos recursos continuando a ser maior do que 90%. Um programa que apresentou um significativo aumento dos seus gastos foi o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), com destaque para a ação de elevação da escolaridade e qualificação profissional – Projovem Urbano e Campo, cujos gastos mais que dobraram em 2009, em relação a 2008.

**TABELA 1**  
**Volume e nível de execução orçamentária do MTE – 2008-2009<sup>1</sup>**

Programas e ações selecionados PPA 2008-2011	2008		2009	
	Liquidado	Nível de execução (%)	Liquidado	Nível de execução (%)
<b>Total – MTE</b>	<b>35.360.265.185</b>	<b>86,50</b>	<b>42.186.456.017</b>	<b>91,21</b>
Erradicação do Trabalho Infantil	1.286.669	46,92	1.357.209	35,58
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	20.532.242.927	97,91	26.493.943.952	96,47
Pagamento do Benefício Abono Salarial	5.975.342.257	96,52	7.564.506.704	97,99
Pagamento do Seguro-Desemprego	14.152.621.734	98,61	18.583.309.382	96,46
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	15.131.410	96,60	16.591.950	88,06
Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra	101.317.876	94,34	93.049.787	92,09
Qualificação Social e Profissional	140.341.414	31,53	157.929.525	50,68
Rede de Proteção ao Trabalho	20.250.173	71,62	25.199.856	80,09
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	540.372.148	89,74	908.317.483	100,00
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	540.372.148	89,74	908.317.483	100,00
Erradicação do Trabalho Escravo	10.990.161	78,92	8.631.843	73,73
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	6.153.605	80,21	4.371.980	79,48
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo	4.424.129	79,00	3.933.923	70,25
Assistência Emergencial a Trabalhadores Vítimas de Trabalho Escravo	58.427	19,48	25.940	9,84
Economia Solidária em Desenvolvimento	21.399.584	51,61	26.816.302	77,31
Segurança e Saúde no Trabalho	52.908.596	95,24	63.147.484	96,51
Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	2.452.798	76,65	46.920.627	97,66
Nacional de Inclusão de Jovens/ Projovem	184.055.147	49,16	318.474.639	67,18
Concessão de Auxílio-Financeiro	61.899.600	52,52	71.175.268	60,97
Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional/Projovem Urbano e Campo	120.212.559	55,48	246.533.836	72,89
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	1.802.430	7,52	–	–

Fonte: Execução orçamentária e financeira da União/Câmara dos Deputados.

Nota: <sup>1</sup> A tabela 1 não pode ser vista como uma descrição de todos os gastos do MTE, já que inclui apenas alguns dos programas mais importantes do ministério e, neles, apenas algumas ações consideradas mais relevantes.

Como conclusão, pode-se dizer que, após o choque de aumento de gastos de 2009, que levou o FAT a ter seu primeiro déficit operacional, os dados de 2010 revelam até o momento uma volta à situação anterior, de superávit. Porém, as tendências futuras continuam preocupantes, por duas razões. A primeira é porque o déficit primário do fundo continua a existir e provavelmente tende a aumentar se o (desejável) processo de formalização do mercado de trabalho brasileiro continuar. A segunda é que a capacidade dos retornos financeiros de cobrir este déficit está diminuindo, por causa da queda no montante dos depósitos especiais. Isto cria limitações para o fundo poder investir tanto em programas de geração de emprego e renda quanto nas ações de intermediação de mão de obra e qualificação profissional. A própria Coordenação-Geral do FAT, responsável pela administração financeira do fundo, parece compartilhar dessa preocupação, uma vez que projetou<sup>18</sup> que, mantida a tendência de crescimento do PIB em 5% ao ano (a.a.), de incremento do mercado formal de trabalho (mantida a atual taxa de rotatividade) e o aumento real do SM, o FAT terá um crescimento de receitas inferior ao de suas despesas, obrigando-o a recorrer ao Tesouro Nacional para cobrir seus gastos. Assim, faz-se necessário discutir como aumentar as receitas e/ou reduzir as despesas, mesmo que o resultado operacional de 2010 seja positivo.

A situação anteriormente descrita coloca algumas discussões em pauta. A primeira delas é a questão da desvinculação de recursos da União (DRU),<sup>19</sup> que retira uma parte da arrecadação do PIS/PASEP, principal fonte de financiamento do FAT. Sem a DRU, o FAT teria tido um superávit primário real ao longo de toda a década de 2000, com exceção de 2007 e 2009, o que teria dado um alívio financeiro maior. A segunda é que o modelo atual, em que os retornos financeiros cada vez têm mais peso no financiamento do fundo, aumenta a sua dependência de uma taxa de juros mais alta – justamente em um momento em que se busca reduzi-la com o objetivo de buscar o crescimento econômico. Se o peso dos retornos financeiros nas receitas do fundo continuar a crescer ao ponto de se tornar predominante, o próprio conceito de fundo patrimonial no qual se baseia o FAT passará a ser questionado.

---

18. Ver relatório financeiro do FAT de dezembro de 2009.

19. A DRU não foi o primeiro mecanismo criado com o objetivo de gerar um fundo de recursos não vinculado no orçamento, trazendo efeitos para o FAT. Em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), que, entre outras coisas, retirava 20% do total da arrecadação do PIS/PASEP, mais todo o montante arrecadado por essa contribuição advinda das instituições financeiras. Em 1999, o FSE foi sucedido pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que apresentava, praticamente, a mesma configuração. Com a criação da DRU, em 2000, passou-se a retirar somente 20% do total arrecadado pela contribuição PIS/PASEP, sem retiradas adicionais, como ocorria antes.

### 3.1 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

Na edição anterior deste periódico, tínhamos mencionado que a crise mundial repercutiu no Brasil na forma de um maior número de desligamentos do setor formal e, nesse grupo, de um crescimento no número de demitidos sem justa causa. Isto trouxe uma elevação do número de segurados no período de janeiro a julho de 2009, e, por conseguinte, um maior gasto com o Programa Seguro-Desemprego. Dois outros fatores para esse aumento de gasto foram a concessão temporária, por determinação do CODEFAT, de duas parcelas adicionais de seguro para alguns grupos mais atingidos pela crise; e um pequeno aumento no ritmo de elevação do SM.

O período de agosto a dezembro de 2009 trouxe uma mudança na tendência, com concomitante queda no número total de desligados do setor formal, no número de demitidos sem justa causa e no número de segurados. Como resultado final para o ano, tivemos 7,4 milhões de segurados contra 6,8 milhões em 2008, um aumento de 9%.<sup>20</sup> Nesses últimos meses de 2009, também se iniciou uma tendência de queda na participação dos demitidos sem justa causa entre o total de desligados do setor formal, que passou a ser de cerca de 57%, contra 62% nos meses anteriores. Este foi um fator que ajudou a reduzir o número de segurados.

Já no período de janeiro a julho de 2010, houve continuidade na tendência de queda dos segurados, particularmente em comparação com o mesmo período do ano anterior. O interessante é que isto aconteceu em um momento em que o emprego no setor formal estava aumentando, o que em anos anteriores era um fator que propiciava o aumento do número de segurados, dada a alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. O que aconteceu em 2010 é que o número de demitidos sem justa causa (principais demandantes do seguro-desemprego) teve uma queda de 1,1%, perdendo ainda mais participação no total de desligados. Em compensação, as demissões a pedido aumentaram sua parcela nesse total de 21,8% em 2009 para 26% nos primeiros sete meses de 2010. Com essa mudança da composição dos trabalhadores demitidos, o efeito da rotatividade sobre o número de segurados fica menor.

A discussão sobre o desenho do Programa Seguro-Desemprego recebeu uma grande contribuição recentemente, com a divulgação da pesquisa feita pelo Dieese, que foi a campo, no período de maio a outubro de 2008, com um questionário abordando aspectos do programa.<sup>21</sup> Um dos primeiros resultados é

---

20. Deve-se ressaltar ainda o enorme aumento do número de segurados da modalidade Bolsa-Qualificação, que passou de 7 mil em 2008 para mais de 20 mil em 2009, aumento este quase todo concentrado no primeiro semestre, quando o mercado de trabalho ainda estava sofrendo as consequências da crise. Por fim, deve ser mencionada a continuidade do aumento do número de segurados da modalidade Pescador Artesanal, que passou de 405 mil em 2008 para 560 mil em 2009.

21. A pesquisa do Dieese foi feita nas RMs de Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo.

que o uso médio do seguro-desemprego<sup>22</sup> entre aqueles que perderam o emprego com carteira assinada de 2000 a 2008 é praticamente homogêneo entre as RMs pesquisadas, variando de 1,2 a 1,3 vez.<sup>23</sup> Essa média sobe para 1,4 entre os desempregados das RMs de Porto Alegre e São Paulo, chegando a 1,5 para os habitantes destas localidades que têm de 25 a 39 anos de idade. Entre aqueles que estavam ocupados no período da pesquisa, o uso médio chegou a 1,4, para as pessoas de 25 a 39 anos, em Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo.

O Dieese não calculou uma taxa de cobertura do seguro-desemprego, mas mediu a porcentagem de todos os respondentes do questionário, com 14 anos ou mais, que receberam o benefício entre 2000 e 2008. Esse índice variou de 11,7% na RM de Recife até 19,5% na RM de Porto Alegre. Os grupos que se destacaram foram os de 25 a 29 anos de idade, e os com ensino médio completo. Um aspecto importante é que a maior proporção dos que usaram o seguro-desemprego foi encontrada entre 2005 e 2008, justamente um momento favorável do mercado de trabalho, o que torna a rotatividade um fator importante para explicar esse resultado.

O local mais utilizado pelo trabalhador para requerer o seguro-desemprego continua a ser a Caixa Econômica Federal (CEF), ainda que nos últimos anos o MTE tenha feito esforços para tornar o Sistema Nacional de Emprego (Sine) o principal local de entrada no Sistema Público de Emprego (SPE). A porcentagem de pessoas que procuraram a CEF variou de 63,7%, na RM de Salvador até mais de 72% na RM de São Paulo. A grande exceção é encontrada na RM de Porto Alegre, em que 77% dos requerimentos do seguro foram feitos em postos públicos de atendimento (Sine e outros locais). Os dados mostram, contudo, que nos últimos três anos está havendo um claro aumento da participação dos postos públicos no total dos requerimentos. Isso vai em direção à intenção do MTE, que sempre foi tornar o Sine o elemento central do SPE. Ainda assim, não se pode afirmar que alcançar esse objetivo fará que haja um funcionamento integrado das ações de habilitação e concessão do seguro-desemprego, de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional.

Como se sabe, de acordo com a lei, o seguro-desemprego é concedido ao trabalhador demitido sem justa causa (por uma ou mais pessoas jurídicas, ou por pessoas físicas equiparadas às jurídicas) que cumpra as seguintes condições: *z*) ter recebido salários consecutivos no período de seis meses imediatamente anteriores

---

22. O uso médio do seguro-desemprego é resultado da divisão do número de vezes que cada pessoa do universo pesquisado usou o seguro, entre 2000 e 2008, pela população de 14 anos ou mais que perdeu algum emprego com carteira assinada ao longo do período pesquisado.

23. É difícil valorar esses resultados fazendo comparações com outros países, uma vez que as normas que regem o seguro-desemprego variam significativamente ao redor do mundo. De qualquer forma, pode-se mencionar que, por exemplo, o estudo feito por Meyer e Rosenbaum (1996) para cinco estados americanos, entre 1979 a 1984, mostra que 40% dos pesquisados receberam o benefício três vezes ou mais no período estudado.

à data da dispensa; *ii*) ter sido empregado durante, pelo menos, seis meses nos últimos 36 meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego; *iii*) não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no regulamento de benefícios da Previdência Social, excetuando o auxílio-acidente e a pensão por morte; e *iv*) não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família. O Dieese, em sua pesquisa, tentou colocar uma luz na questão sobre qual o principal fator, nas normas do programa, que impede o acesso do trabalhador ao seguro-desemprego.

Para isso, o Dieese perguntou para as pessoas que perderam ou deixaram pelo menos um emprego com carteira no período de 2000 a 2008, por que elas não conseguiram receber o seguro-desemprego. Entre as pessoas que não conseguiram receber o seguro pelo menos uma vez, a principal razão apontada foi que elas não conseguiram completar o tempo de carência para recebê-lo. Esse percentual variou de 34% na RM de Belo Horizonte até 47% na RM de Porto Alegre. Chama atenção o alto índice de pessoas que não conseguiram o benefício porque não ficaram desempregadas<sup>24</sup> entre 2000 e 2008, caso de Belo Horizonte, e porque pediram demissão, caso de São Paulo. Já entre as pessoas que não receberam o benefício nenhuma vez ao longo do período, a proporção de pessoas que alegaram o motivo do prazo de carência passa a ser superada por aquelas que se encaixaram no item “outros”, em todas as RMs analisadas.

Como conclusão, acreditamos que os resultados da pesquisa do Dieese vão a favor de vários argumentos que usualmente são colocados neste periódico. Mais especificamente, aqueles que se referem à baixa cobertura do benefício do seguro no mercado de trabalho e ao papel da alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro na trajetória do número de beneficiários.

Por fim, quanto ao Programa do Abono Salarial, os gastos com ele aumentaram, em termos reais, 22% em 2007 e apenas 4% em 2008. Essa desaceleração está ligada à forte queda no número de abonos identificados e pagos no último ano, com a desaceleração do crescimento real do SM. Porém, a isso se seguiu um forte aumento de 27,8%, em 2009. O crescimento dos beneficiários se deve ao crescimento de empregos formais na faixa de um a dois SMs, justamente a faixa de remuneração de cerca da maioria das novas ocupações assalariadas com carteira criadas nos últimos anos. Além disso, é preciso também considerar a própria elevação do valor real do SM, fenômeno este que faz aumentar o número de trabalhadores elegíveis, na medida em que os rendimentos superiores ao mínimo não cresceram na

---

24. No universo de pessoas mencionado no início do parágrafo, esse grupo que “não ficou desempregado” entre 2000 e 2008 provavelmente se refere às pessoas que saíram de um emprego com carteira assinada para imediatamente assumir outra ocupação.

mesma magnitude. Este aumento dos gastos com o abono deve continuar em 2010, uma vez que os dados para o período de janeiro a julho desse ano mostram um aumento nominal de 8% em comparação com o mesmo período do ano anterior.

### **3.2 Programas que ofertam serviços: intermediação e qualificação profissional**

#### **3.2.1 Intermediação de mão de obra**

Os sistemas públicos de emprego baseiam-se na articulação de medidas de proteção aos desempregados e de reinserção no mercado de trabalho. No Brasil, o decreto de criação do Sine, de 1976, já previa uma ampla gama de serviços, bem como a articulação com o sistema de qualificação profissional. A lógica é que os trabalhadores demitidos teriam parte de sua renda reposta pelo seguro-desemprego, obteriam auxílio para reempregar-se por meio dos serviços de orientação e intermediação de mão de obra e, se necessário, poderiam ampliar ou atualizar suas habilidades por meio de programas de treinamento e qualificação. Em suma, o sistema público de emprego tal como idealizado se propunha a reduzir o desemprego decorrente do descasamento entre a demanda e a oferta de trabalho, seja decorrente de falta de informação, seja ocasionado pelo desequilíbrio entre qualificações requeridas pelos empregadores e pelas habilidades dos trabalhadores. O serviço de intermediação também poderia ter um papel em promover equidade, oferecendo aos trabalhadores mais vulneráveis orientação e referências para busca de emprego. Por outro lado, o sistema público de emprego pode fazer pouco para enfrentar o desemprego decorrente da retração ou da desaceleração da atividade econômica.

Nesse sentido, o período 2004-2008 pareceria favorável à atuação do Sine e dos serviços de emprego em geral: a aceleração do crescimento econômico se traduziu em geração de novos empregos, à ordem de mais de 1 milhão de novos postos a.a. (contando-se apenas empregos registrados); isto é, a demanda por novos trabalhadores em princípio existe, minimizando o problema da reinserção no mercado de trabalho. Por outro lado, o crescimento também pode colocar novas exigências aos serviços de emprego, na medida em que vagas são abertas em setores e ocupações antes estagnadas, para as quais há poucos trabalhadores qualificados disponíveis, e tendo em vista que as empresas nem sempre têm interesse em custear isoladamente um treinamento que não seja específico ao seu processo de trabalho, especialmente em setores concorrenciais e com certa rotatividade no emprego.<sup>25</sup> Além de um problema de eficiência econômica, esta também pode ser uma questão de equidade, principalmente se alguns grupos de trabalhadores se defrontarem com barreiras para disputar as novas oportunidades de emprego. Portanto, os serviços de emprego podem até mesmo serem mais demandados em períodos de aceleração do crescimento.

---

25. Isso não significa que a oferta de formação tenha que ser custeada sempre pelo Estado – apenas que é necessário um arranjo institucional que resolva o problema de coordenação.

No caso da intermediação, há evidências de que isso ocorreu entre 2005 e 2008. De acordo com o apresentado na tabela 2, o número de trabalhadores inscritos e de vagas captadas elevou-se a taxas crescentes a cada ano, indicando que a procura acompanhou a aceleração do ritmo de crescimento. O número de colocações, por outro lado, não acompanhou o crescimento das vagas e, em 2008, nem mesmo o de trabalhadores inscritos, fazendo que todos os indicadores da intermediação apresentassem queda.

No fim daquele ano já se faziam sentir os efeitos da crise internacional, aparentemente resultando em desaceleração da procura pelo sistema tanto por parte de trabalhadores quanto de empresas. Ao longo de 2009, quase 6,3 milhões de trabalhadores se inscreveram nas agências do Sine, o que representa um crescimento de 4,8% em relação ao ano anterior. Porém, apenas 17% deles obtiveram vaga por encaminhamento da agência pública de emprego. Em parte, isso se deve à insuficiência de vagas – apesar do número de vagas captadas ter crescido 8,35%, em termos absolutos a diferença entre inscritos e vagas aumentou ligeiramente. Por outro lado, de cada dez vagas captadas apenas quatro foram preenchidas, o que é preocupante tendo em vista que essa taxa chegou a ser de 54%.

**TABELA 2**  
**Evolução da intermediação de mão de obra – Brasil, 2000-2009**

Ano	Inscritos		Vagas		Colocados		Taxa de efetividade <sup>1</sup> (%)	Taxa de aproveitamento das vagas <sup>2</sup> (%)	Taxa de admissão <sup>3</sup> (%)
	Número	Variação (%)	Número	Variação (%)	Número	Variação (%)			
2000	4.805.433	27,7	1.281.220	22,7	581.618	37,7	12	45	6
2001	4.687.001	-2,5	1.435.173	12,0	742.880	27,7	16	52	7
2002	5.118.563	9,2	1.648.542	14,9	869.585	17,1	17	53	9
2003	5.444.219	6,4	1.560.767	-5,3	844.693	-2,9	16	54	9
2004	4.872.769	-10,5	1.670.751	7,0	886.483	4,9	18	53	8
2005	4.977.550	2,2	1.718.736	2,9	893.728	0,8	18	52	7
2006	5.148.720	3,4	1.772.282	3,1	878.394	-1,7	17	50	7
2007	5.428.622	5,4	2.060.917	16,4	980.997	11,7	18	48	7
2008	5.987.808	10,3	2.526.628	22,6	1.068.140	8,9	18	42	6
2009	6.274.405	4,8	2.737.546	8,3	1.076.248	0,8	17	39	7

Fonte: MTE.

Notas: <sup>1</sup> Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos.

<sup>2</sup> Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas.

<sup>3</sup> Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o CAGED.

Tais dados sugerem que o desempenho da intermediação está influenciado por fatores estruturais que vão além das fases do ciclo econômico. Já foi sugerido que esse resultado expressaria na verdade a necessidade de elevar a qualificação dos trabalhadores que buscam o Sine. Embora a integração entre os serviços de emprego seja desejável, dados agregados indicam que não há descompasso quer

entre a escolaridade quer entre a experiência requerida pelas empresas que ofertam as vagas e as dos trabalhadores inscritos. Além disso, o perfil de escolaridade e de experiência dos inscritos e dos colocados são bastante semelhantes.

**TABELA 3**  
**Distribuição de trabalhadores inscritos, colocados e vagas captadas por escolaridade – Brasil, 2007**  
(Em %)

	Inscritos	Vagas	Colocados
Analfabeto/sem exigência	0,6	21,0	0,8
Ensino fundamental incompleto	24,0	22,1	24,3
1ª grau completo	9,8	18,7	12,1
2ª grau incompleto	15,4	5,9	13,1
2ª grau completo ou mais	50,2	32,3	49,8
Sem experiência	41,1	41,1	39,6
Com experiência	58,9	58,9	60,4

Fontes: Dieese e MTE (2009).

A partir de um estudo que desagregou os dados de vagas ofertadas e colocados por grupos de ocupações, Sabóia e Falvo (2010) concluem que: *i*) no Brasil como um todo, o Sine é pouco demandado para os grupos de ocupação mais qualificados, *ii*) a probabilidade de sucesso da intermediação não está relacionada aos níveis de qualificação, e *iii*) comparando-se os mesmos grupos ocupacionais no Sudeste e no Nordeste, observa-se nesta última região uma taxa de aproveitamento maior em todos os grupos, especialmente para os trabalhadores industriais de processos discretos. Os autores atribuem tal resultado ao fato de que no Nordeste “a competição com outras instituições de colocação de mão de obra tende a ser menor”, o que faria que a intermediação pública tivesse resultados melhores mesmo para ocupações mais qualificadas.

Dados do suplemento da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)<sup>26</sup> indicam que, de fato, as agências públicas de emprego estão longe de ser o principal meio na estratégia de procura de trabalho. Entre os ocupados de 14 anos ou mais, em cinco dos seis locais pesquisados o principal meio de obtenção do trabalho atual foi a rede de contatos pessoais, mencionada por 48,4% a 63,5% dos respondentes. A exceção foi a RM de Porto Alegre, onde o principal meio citado foi o contato direto com o empregador (43,5%), mas com a rede pessoal aparecendo também como o segundo meio mais frequente (34,7%). Já a menção às agências públicas de emprego foi observada entre 0,8% (Belo Horizonte) a 2,2% (Recife) dos res-

26. Este levantamento foi realizado no Distrito Federal e no entorno e nas cinco RMs cobertas pela PED (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) entre os meses de maio a outubro de 2008.

pondentes. Esses dados chamam atenção para o fato de que as agências públicas na verdade concorrem com uma série de outros mecanismos, informais ou institucionalizados, de aproximação entre contratantes e trabalhadores que procuram trabalho. Mesmo entre as estruturas especializadas de intermediação, as agências públicas são mencionadas com menos frequência do que as agências privadas.

Há também indicações qualitativas de certa “divisão de trabalho” entre agências públicas e privadas. Observando o mercado de intermediação da RM de São Paulo, Guimarães (2004) constatou que os postos do Sine eram “muito bem-sucedidos no sentido de capturar e identificar aquele que necessita de trabalho, notadamente o demandante mais pobre e de menor qualificação e/ou escolaridade”, mas que “o sistema mantido com recurso público é tão bem organizado para mapear o demandante quanto mal aparelhado para localizar a vaga que poderá acolhê-lo” (*op. cit.*, p. 67). As agências privadas, por sua vez, especializaram-se em nichos de mercado e na captação de vagas temporárias.

Em síntese, a análise dos indicadores agregados da intermediação mostra que o sistema público tem um peso pequeno em relação à movimentação do mercado de trabalho como um todo. Dada a baixa taxa de admissão, é certo que qualquer impacto que a intermediação pública tenha sobre a redução do desemprego friccional é mínimo. Isso não é exclusividade do Brasil: em outros países, os serviços de colocação também são secundários frente aos anúncios em veículos de mídia e contatos informais.<sup>27</sup> Deve ser questionado, todavia, se maximizar os indicadores apresentados é necessariamente uma meta factível ou mesmo desejável, pois sua melhoria depende necessariamente do Sine se tornar comparativamente mais eficiente que outras formas de busca por trabalho e seleção de empregados, o que pode entrar em conflito com a busca de reinserção dos trabalhadores mais vulneráveis.<sup>28</sup> Assumindo que as agências públicas são entendidas como “porta de entrada” do sistema, por meio do qual o trabalhador teria acesso aos diversos serviços (especialmente formação/qualificação profissional), a prioridade talvez devesse recair em verificar se o Sine consegue garantir melhores oportunidades de trabalho, particularmente para as pessoas com maior dificuldade em se inserir em boas colocações no mercado de trabalho. Nesse caso, a evolução dos indicadores gerais (taxa de efetividade, aproveitamento e admissão) possivelmente terá que ser complementada com outros dados para mensurar o desempenho do sistema, por exemplo, acerca da qualidade dos empregos dos trabalhadores que são colocados.

27. Segundo Walwei (1991), nos países europeus no início da década de 1990, a maior participação da intermediação pública era observada na Alemanha e no Reino Unido, em que respondia por menos de um quarto das contratações.

28. A esse respeito, ver Thuy, Hansen e Price (2001, p. 74).

### 3.2.2 Qualificação social e profissional

O Plano Nacional de Qualificação (PNQ), financiado com recursos do FAT, é a principal política pública de qualificação social e profissional do trabalhador acima de 16 anos no Brasil. Sua execução ocorre via transferências aos estados, aos municípios e às entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de convênios plurianuais e outros instrumentos firmados com o MTE, com interveniência do CODEFAT, nos termos da legislação vigente, com destaque para a Resolução do CODEFAT que baliza o PNQ, a de nº 575/2008, o termo de referência e outras orientações.<sup>29</sup>

As ações de qualificação do PNQ são basicamente desenvolvidas pelos planos territoriais de qualificação (PlanTeQs) e pelos planos setoriais de qualificação (PlanSeQs). Os PlanTeQs contemplam projetos e ações de qualificação social profissional, circunscritos a um território e articulados às políticas públicas locais. Já os PlanSeQs, inseridos no orçamento a partir de 2005, são projetos e ações de qualificação social e profissional de caráter estruturante, setorial ou emergencial.

Em termos de empenho orçamentário, o PNQ vem aumentando significativamente seus recursos ao longo dos anos, praticamente triplicando o valor empenhado em seus convênios entre 2003 e 2009. Sobre o número de beneficiários, no caso os educandos dos cursos, percebe-se também uma elevação no mesmo período, embora esta não acompanhe o aumento orçamentário. A única exceção foi na passagem de 2007 para 2008, em que se observa uma queda no número de beneficiários, mas em 2009 o número volta a crescer. Em média, cerca de 90% dos educandos concluem os cursos. O número de convênios firmados também se elevou nesse período, passando de 56 em 2003 para 178 em 2009. De acordo com a referida Resolução nº 575/2008, o custo-aluno-médio nos convênios é de R\$ 790,00. Já a carga horária média dos cursos é de 200 horas para os convênios firmados em 2008 e 2009, o que perfaz um valor de custo-aluno por hora igual a R\$ 3,95. A tabela 4 ilustra essas informações.

---

29. Não houve nenhuma alteração operacional no programa para 2010 e 2011. Mas melhorias foram implementadas na Resolução nº 575/2008, que baliza o programa de qualificação, entre elas a inserção de meta de colocação no mercado de trabalho para os convenientes que recebam recursos do FAT para a qualificação profissional no âmbito do PNQ, incluindo a possibilidade de, além do emprego formal, outras formas de geração de emprego e renda.

TABELA 4  
Evolução da qualificação social e profissional – 2003-2009

Ano	Categorias de análise	Programas	
		PlanSeQ	PlanTeQ
2003	Número de beneficiários	–	139.433
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	–	62.432
	Número de convênios	–	44
2004	Número de beneficiários	–	147.479
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	–	81.116
	Número de convênios	–	41
2005	Número de beneficiários	7.816	117.430
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	4.205	59.734
	Número de convênios	8	37
2006	Número de beneficiários	16.472	114.137
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	13.030	76.541
	Número de convênios	16	41
2007	Número de beneficiários	13.205	117.532
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	19.800	67.956
	Número de convênios	16	61
2008 <sup>2</sup>	Número de beneficiários	70.181	48.139
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	83.859	38.923
	Número de convênios	87	61
2009 <sup>2</sup>	Número de beneficiários	117.588	65.496
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	91.499	47.231
	Número de convênios	96	82

Fonte: Base de gestão da qualificação/MTE.

Notas: <sup>1</sup> Valores corrigidos para 31 de dezembro de 2009 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

<sup>2</sup> Alguns convênios de 2008 e 2009 ainda se encontram em execução para 2010, de forma que o número de beneficiários refere-se ao total previsto nos convênios.

Um ponto que se nota com base na tabela anterior é que, no âmbito do PNQ, a ação dos PlanSeQs foi ganhando cada vez mais espaço e, a partir de 2008, passou a concentrar a maior parte dos convênios e dos recursos e, por conseguinte, o maior número de educandos. Em 2009, por exemplo, os PlanSeQs receberam o dobro dos recursos que foram destinados aos PlanTeQs. O ponto positivo dessa constatação é que, nos PlanSeQs, a qualificação é realizada de maneira focalizada, podendo assim ter maior capacidade de articulação com outras ações do governo, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Bolsa Família, as ações de Economia Solidária, entre outras. Por outro lado, isso marca uma inflexão em relação ao modelo anterior, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), que confiava na descentralização – os estados e as comissões de emprego é que supostamente faziam o planejamento –, embora na

prática isso tenha levado à dispersão do recurso. A despeito desse crescimento do PNQ, o programa permanece insuficiente para atender à demanda potencial, em torno de 6 milhões de trabalhadores inscritos no Sine anualmente, sem falar nos trabalhadores beneficiários de outros programas sociais.

Duas publicações recentes trouxeram para o debate em torno da qualificação profissional no Brasil algumas informações interessantes e problematizadoras. Essas publicações se referem aos resultados de um suplemento de pesquisa abordando esse tema na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007 (FGV, 2010) e outro na PED 2008 (DIEESE, 2010b). Não entrando em particularidades, os dois estudos apontaram que as pessoas que frequentam cursos de qualificação profissional apresentam, em geral, melhores resultados em termos de emprego e remuneração que as demais, e que a renda *per capita* está associada positivamente à qualificação do trabalhador, seja via cursos, treinamentos, seja pelo nível de escolaridade. Outra constatação é que a maioria das pessoas entrevistadas que afirmou ter realizado algum curso de capacitação, o fez com recursos próprios, ou seja, a maior parte das pessoas custeia suas atividades de formação profissional. Esse fato mostra o grande peso que o setor privado tem na oferta de treinamento profissional no Brasil. Por outro lado, traz uma preocupação importante para se refletir, que é o significado da qualificação para cada nível de renda, pois pode acarretar em menor taxa de capacitação profissional entre os mais pobres, e com isso constituir-se em um mecanismo de manutenção das desigualdades no mercado de trabalho brasileiro. Nesse caso, o acesso mais amplo à formação dependeria na verdade da rede dos sistemas de aprendizagem e dos institutos de educação técnica e profissionalizante – que em geral não acolhem os trabalhadores menos qualificados e/ou de menor renda.

Portanto, o que se observa *a priori* é que ainda não se pode afirmar a existência de um *sistema* de formação e certificação profissional no Brasil – se por esse nome entendermos uma série de oportunidades de formação e aperfeiçoamento de habilidades que possam ser comprovadas e valoradas no mercado de trabalho. O que podemos observar é um conjunto de diversas ações, de diferentes entidades (incluindo organizações do Sistema S, universidades e empresas), que oferecem um leque variado de cursos de acordo com as demandas e as condições circunstanciais. Talvez o principal desafio que se coloca para um fortalecimento de fato de uma política de emprego no Brasil é como conseguir articular todas as ações existentes, sejam elas públicas, sejam elas privadas, de maneira a garantir melhores oportunidades de qualificação a um número cada vez maior de pessoas, sobretudo às populações mais pobres, que não dispõem de recursos próprios para o investimento em sua capacitação.

### 3.3 Programas de geração de trabalho e renda: Proger e PNMP

O Proger objetiva estimular o desenvolvimento econômico e social do país por meio da democratização do crédito produtivo e do apoio aos setores intensivos em mão de obra e prioritários das políticas governamentais de desenvolvimento. Os recursos utilizados no programa são oriundos das disponibilidades financeiras do FAT, limitados ao montante que excede a reserva mínima de liquidez (RML)<sup>30</sup> e aplicados em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais. A operacionalização das linhas de crédito é realizada de forma descentralizada, por intermédio da rede de agências dos agentes financeiros credenciados. O processo de acolhimento, enquadramento, análise e deferimento das propostas de financiamento é de competência do agente financeiro, que assume, perante o FAT, o risco do crédito e a responsabilidade pelo retorno dos recursos ao fundo.

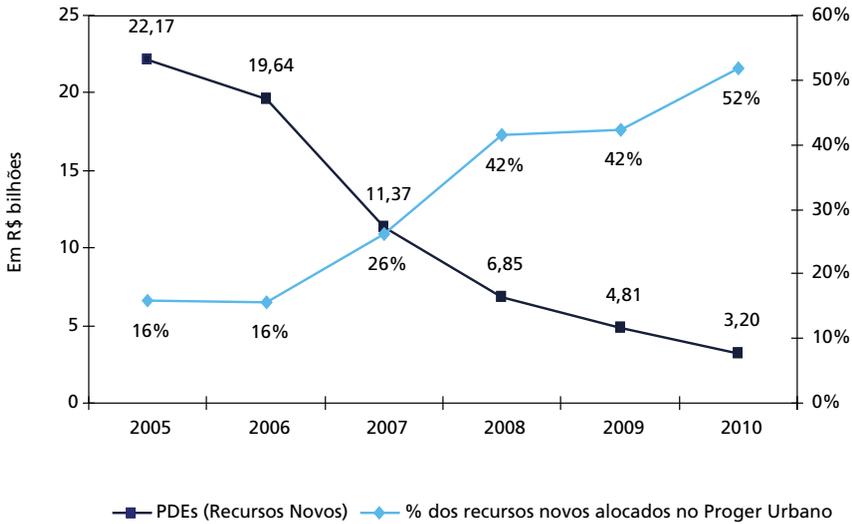
Conforme as últimas edições deste periódico têm ressaltado, os novos aportes de recursos no programa – que se dão via programações anuais de aplicação dos depósitos especiais (PDEs), aprovadas pelo CODEFAT – têm sido reduzidos sistematicamente. Em 2009 e 2010, esta fase de encolhimento do programa não foi revertida, o que se observa no gráfico 2. Se, em 2005, o total de novos recursos alocados nas diversas linhas de crédito do programa totalizou R\$ 22,17 bilhões; em 2009, essa quantia não alcançou um quarto desse valor (R\$ 4,81 bilhões); e, em 2010, foi de quase um sétimo (R\$ 3,2 bilhões).

---

30. A RML destina-se a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial em um período de seis meses. Seu valor é estimado com base nas despesas realizadas com essas obrigações, em igual período anterior.

GRÁFICO 2

**Total de novos recursos previstos nas PDEs<sup>1</sup> e percentual alocado no Proger Urbano, por exercício**



Fonte: Brasil (2010).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Em bilhões de reais de outubro de 2010 atualizados pelo IPCA/IBGE.

Esse substancial declínio de novos aportes de recursos ao programa revela sinais de esgotamento do atual esquema de financiamento do sistema público de emprego. Com o crescimento dos gastos com os benefícios constitucionais (seguro-desemprego e abono salarial) no período recente, os recursos disponíveis para o programa caíram sensivelmente. Como se sabe, a RML deve crescer de maneira a acompanhar a elevação dos gastos com os benefícios constitucionais. Nesse quadro, se a fonte de recursos dos depósitos especiais é parte do excedente da RML, e este excedente está escasseando, novos aportes de recursos ao Proger estão cada vez menores.

Nesse contexto restritivo, a necessidade de se racionalizar as linhas de crédito no âmbito do Proger do FAT tem aparecido em primeiro plano. No início dos anos 2000, especialmente após 2002, inúmeras linhas de crédito foram incorporadas ao programa, que deixou de privilegiar sua função precípua – conceder empréstimos a pequenos empreendedores formais e informais com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro tradicional – e passou a suprir a escassez de crédito de diferentes setores da economia. Na atual conjuntura, parece importante reduzir a pulverização de recursos, eliminando, sobretudo, aquelas linhas de crédito que possuem impactos duvidosos sobre a geração de emprego e promovendo uma democratização mais efetiva do acesso ao crédito.

Aparentemente, esta é a orientação que o CODEFAT tem assumido. As novas alocações de recursos têm privilegiado essencialmente as linhas de investimento para micro e pequenos empreendedores urbanos e rurais, a despeito das operações em infraestrutura, destinadas prioritariamente às médias e grandes empresas. Conforme se observa no gráfico 2, o Proger Urbano (a principal e mais antiga linha de crédito do programa), tem recebido tratamento prioritário no planejamento das PDEs, justamente porque se trata de uma linha de crédito destinada a micro e pequenas empresas, formais ou informais. Enquanto em 2005 ou 2006, apenas 16% dos novos recursos previstos pelas PDEs destinaram-se ao Proger Urbano; em 2009 e 2010, 42% e 52% dos novos recursos, respectivamente, foram alocados nesta linha de crédito.

Em *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 16 já ressaltamos, contudo, que uma efetiva democratização do acesso ao crédito no país não depende apenas de um redirecionamento de recursos para determinadas linhas do Proger, mas também de uma discussão mais ampla sobre a arquitetura institucional do programa. Passados 15 anos desde que o programa vem sendo operacionalizado, as instituições financeiras oficiais ainda não demonstraram interesse na ampliação do programa com foco nos trabalhadores mais pobres. Na verdade, parece que as instituições credenciadas ainda não desenvolveram uma tecnologia de crédito adequada às características das operações de microcrédito: não apenas continuam operando com uma série de exigências para liberarem financiamentos no âmbito do Proger,<sup>31</sup> como também raramente oferecem serviços de assistência técnica e capacitação aos tomadores de crédito, ambos previstos na concepção original do programa. Nesse contexto, se a orientação do Proger do FAT caminhar, de fato, na direção de focalizar os recursos para os segmentos produtivos mais vulneráveis, há um risco de as instituições financeiras reduzirem substancialmente suas demandas por recursos para esses fins.

Além disso, há que se ressaltar que, mesmo com o redirecionamento de parcela expressiva dos novos recursos do programa para linhas de crédito que atendem a micro e pequenos empreendedores, esta medida não tem sido suficiente para garantir os patamares de quantidade e valor que vinham sendo executados nos últimos anos. Em 2009, houve uma queda de mais de 50% no valor das contratações em linhas de crédito para pequenos empreendimentos em relação ao ano anterior, enquanto o número de operações caiu 58% (tabela 5). Em outras

---

31. Em 1999, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger) foi instituído com o objetivo de garantir até 80% do valor financiado em operações de crédito contratadas no âmbito do Proger Urbano. A partir de tal medida, buscou-se facilitar o acesso ao crédito a micro e pequenos empreendedores que, regularmente, enfrentam dificuldades em oferecer garantias reais, quase sempre exigidas pelos agentes financeiros em operações sob risco de sua responsabilidade. Este instrumento foi, de fato, relevante para a ampliação da cobertura do Proger Urbano, mas nunca foi suficiente para garantir uma oferta de crédito flexível e adaptada às necessidades da população que não tem garantias patrimoniais. Adicionalmente, os recursos do Funproger são limitados, e os problemas em relação à alavancagem do fundo são crescentes, o que tem trazido obstáculos à cobertura de novas operações.

palavras, se a abrangência do Proger Urbano está se reduzindo, certamente os efeitos desse movimento são negativos no que diz respeito ao objetivo de democratizar o acesso ao crédito para a população brasileira.

TABELA 5  
Operações contratadas em linhas de créditos para pequenos empreendimentos<sup>2</sup> e no total do Proger do FAT – Brasil, 2005-2009<sup>3</sup>

		2005	2006	2007	2008	2009
Valor <sup>1</sup>	Linhas de crédito para pequenos empreendimentos	7,69	8,76	7,95	7,52	3,62
	<b>Total</b>	<b>26,98</b>	<b>30,09</b>	<b>23,75</b>	<b>18,32</b>	<b>11,34</b>
Quantidade	Linhas de crédito para pequenos empreendimentos	2.139.087	2.215.905	1.782.607	1.658.548	700.767
	<b>Total</b>	<b>2.823.534</b>	<b>2.776.558</b>	<b>2.082.367</b>	<b>1.756.380</b>	<b>728.946</b>

Fonte: Brasil (2010).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Em bilhões de reais de outubro de 2010 atualizados pelo IPCA/IBGE.

<sup>2</sup> Inclui Proger Urbano Investimento, Proger Urbano Capital de Giro, Proger Urbano Turismo Investimento, Proger Urbano Turismo Capital de Giro, Proger Urbano Cooperativas e Associações, Proger Urbano Profissional Liberal e Recém-Formado, FAT Empreendedor Popular e Proger Urbano Jovem Empreendedor.

<sup>3</sup> Em 2009, os dados referem-se exclusivamente a parcelas de crédito efetivamente liberadas. Nos anos anteriores, os dados mesclavam contratações (número de contratos e seus valores totais no mês da contratação) com liberações (número de parcelas liberadas e valor desembolsado), conforme a capacidade de cada agente financeiro de prestar informações.

O PNMPO foi criado em 2004 para fortalecer o empreendedorismo de pequeno porte no Brasil por meio da ampliação dos recursos dirigidos a esse segmento da população e do fomento a instituições que operam o microcrédito produtivo orientado. Naquele momento, o diagnóstico prevalente era que as linhas de crédito com recursos do FAT<sup>32</sup> ainda tinham avançado pouco no sentido de garantir crédito associado a serviços de orientação técnica e de acompanhamento aos empreendimentos de pequeno porte. Assim, a estratégia do PNMPO consistiu, fundamentalmente, em oferecer recursos exclusivos a empreendedores populares de pequeno porte, por meio de uma metodologia de crédito na qual o relacionamento direto do chamado “agente de crédito” com os empreendedores no seu local de trabalho é obrigatório.

Para estimular a adesão de instituições financeiras públicas e privadas ao PNMPO, foi definido que os recursos da exigibilidade bancária (2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais) – que até então eram recolhidos pelo Banco Central do Brasil sem qualquer remuneração – poderiam ser utilizados para financiar operações de microcrédito produtivo orientado. Além disso, as instituições financeiras oficiais que operam o Proger também podem receber alocações específicas do FAT para operações do PNMPO. Desde que foi criado,

32. Além do Proger Urbano, dois principais programas do governo federal também tinham como objetivo expandir a capacidade de financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil, ambos com recursos do FAT: até 2001, existiu o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que era executado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e, a partir de 2002, o FAT Empreendedor Popular, a cargo do MTE, no âmbito do Proger do FAT.

em abril de 2005, o número de operações de microcrédito cresceu, em média, 26,2% por ano; e o valor total das operações, em termos reais, 47,2% (tabela 6). Em 2009, foram realizadas 1.605.515 operações, enquanto nos três primeiros meses de 2010 já haviam sido registradas 442.730 operações. No total, desde que o programa foi criado, foram realizados 5.746.953 operações de microcrédito produtivo orientado, com mais de 416.660 clientes ativos.

Conforme temos mencionado nas últimas edições deste periódico, entretanto, apesar da significativa ampliação do programa ao longo dos últimos anos, é importante ressaltar que o volume de recursos emprestado ainda está bastante abaixo do potencial existente (em dezembro de 2009, por exemplo, os recursos da exigibilidade bancária totalizavam R\$ 3 bilhões) e que a implementação do programa ainda está muito concentrada na atuação do Crediamigo, vinculado ao Banco do Nordeste do Brasil (cerca de 65% dos recursos liberados referem-se à atuação desta instituição).

TABELA 6  
Evolução do PNMPO – Brasil, 2005-2010

Ano	Quantidade de operações concedidas de microcrédito	Crescimento no ano (%)	Valor nominal concedido (R\$ milhões)	Crescimento no ano (%)	Valor real concedido (R\$ milhões) <sup>1</sup>	Crescimento no ano (%)
2005	632.106	–	602,34	–	466,07	–
2006	828.847	31	831,82	38	671,55	44
2007	963.459	16	1.100,38	32	952,71	42
2008	1.274.296	32	1.807,07	64	1.689,32	77
2009	1.605.515	26	2.283,96	26	2.231,25	32
2010 <sup>2</sup>	442.730	–	632,00	–	623,84	–
<b>Total</b>	<b>5.746.953</b>	–	<b>7.257,56</b>	–	<b>6.634,74</b>	–

Fontes: PNMPO/MTE.

Notas: <sup>1</sup> Valores reais. Base: primeiro trimestre 2010 = 100. Deflator implícito INPC/IBGE.

<sup>2</sup> Dados referente ao primeiro trimestre de 2010.

### 3.4 Programas que inspecionam condições e relações de trabalho

Desde o início de 2008, ocorreu um intenso debate sobre a necessidade de reformulação dos serviços de inspeção laboral no Brasil. Inicialmente concentrado na Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do MTE, esse debate posteriormente se ampliou e incorporou outros atores, como o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT).

O foco da discussão esteve basicamente nos métodos de atuação dos auditores fiscais, que são os responsáveis diretos pela inspeção no Brasil. Em boa parte das últimas décadas, esses auditores atuaram de forma individual e isolada, inspecionando os estabelecimentos de modo aleatório ou reativo a denúncias, em um território restrito.

Por conta de sua remuneração, que era variável e vinculada ao número de estabelecimentos inspecionados, a preocupação dos auditores esteve quase sempre nos parâmetros “quantitativos” de atuação. Apenas secundariamente, esteve nos “qualitativos” (concernentes à efetividade da inspeção – compreendida como a capacidade de transformar e aprimorar a realidade laboral).

Com a aprovação da Lei nº 11.890, ao fim de 2008, esse debate sobre a reformulação da inspeção ganhou novo impulso. Afinal, tal lei promoveu alterações na remuneração dos auditores fiscais, que se tornou fixa e ganhou a forma de subsídio. Dessa maneira, atenuou-se a relevância dos parâmetros “quantitativos” de atuação, abrindo espaço para os “qualitativos” (mais centrados na efetividade da inspeção laboral).

Vários princípios pautaram esse debate acerca dos novos métodos de atuação dos auditores fiscais. Entre eles:

1. A necessidade de superar a inspeção individual, realizada por um auditor isolado, atuando de forma aleatória ou reativa a denúncias, nos estabelecimentos de um território restrito. A inspeção deve agora se pautar pelo esforço coletivo, de um grupo de auditores, com formação multidisciplinar, atuando de modo proativo, com planejamento prévio – ainda que reservando algum espaço para a verificação de denúncias ou de demandas de outras instituições, por exemplo, as sindicais e as judiciais; como o Ministério Público do Trabalho (MPT).
2. O planejamento da inspeção deve ter como referência básica a elaboração de projetos, relacionados aos temas (como a regularização de trabalhadores aprendizes) ou a setores (a construção civil, por exemplo). Esses projetos são mecanismos de alcance de metas gerais, inscritas no Plano Plurianual (PPA), de observância obrigatória por todos os auditores, de todas as Superintendências Regionais do Trabalho (SRTEs). Ou, então, são mecanismos de alcance de metas específicas, definidas pelas próprias SRTEs, a partir de diagnósticos prévios dos problemas laborais, a serem enfrentados pelos auditores de cada âmbito regional.
3. O planejamento da inspeção deve ser realizado com base em ciclos temporais ampliados (de quatro anos), coincidentes com o PPA. Não obstante, está sujeito a monitoramento e avaliação regular de suas etapas de implementação, em lapsos de tempo mais curtos (até um ano), com o uso de sistemas de informações e de indicadores previamente definidos.
4. O planejamento da inspeção deve ser efetuado de modo participativo e descentralizado. Isso significa abrir espaço para a discussão com instituições externas à inspeção (organismos sindicais e judiciais, como o MPT).

E significa, especialmente, abrir espaço para a discussão com organismos regionais da própria inspeção do trabalho (como as SRTes), que podem conceber projetos denominados “eletivos” (focados na resolução de problemas de âmbito regional, detectados com diagnóstico laboral prévio).

5. A inspeção passa a contar, mais incisivamente, com mecanismos de publicidade e divulgação de experiências de atuação dos auditores, de forma a viabilizar o compartilhamento de experiências de inspeção laboral (boas ou más experiências que possam ser encaradas como “modelos”, a serem discutidos e/ou observados).
6. A inspeção deve ser realizada com uma preocupação permanente com a harmonização dos procedimentos dos auditores, em todos os projetos, em todos os temas, em todos os setores, em todo o território nacional – resguardada, obviamente, a autonomia funcional dos auditores, assegurada pelas normas de inspeção do trabalho no Brasil.
7. A inspeção demanda conhecimentos cada vez mais amplos dos auditores, o que exige investimentos ampliados em sua capacitação. Nesse sentido, inclusive, está em estudo a criação de uma instituição específica com esse objetivo (a Escola Nacional de Inspeção do Trabalho).
8. Por fim, a inspeção passa a utilizar, com maior ênfase, novas tecnologias de informação e de comunicação, capazes de auxiliar o planejamento, a realização, o monitoramento e a avaliação da inspeção do trabalho. Devidamente atualizado, o Sistema Federal de Informações sobre a Inspeção do Trabalho (SFIT) deve desempenhar papel de destaque neste ponto.

Ao longo de 2009 e 2010, os métodos de atuação dos auditores fiscais vêm sendo remodelados, com base nesse conjunto de princípios. Esse processo de remodelagem vem sendo conduzido principalmente pela SIT/MTE. E, até pelo caráter participativo e descentralizado que se quer atribuir à inspeção do trabalho no país, as SRTes também vêm desempenhando papel de destaque nessa remodelagem.<sup>33</sup>

Por fim, um aspecto desse processo, discutido em edição anterior deste periódico, é o monitoramento e a avaliação do trabalho executado pelos auditores. Quando a inspeção ocorria de forma individual, por um auditor isolado, havia um meio de controle direto desse trabalho, que era a remuneração, parte fixa e parte variável (sob a forma de gratificação por desempenho do auditor).

---

33. Mencione-se, adicionalmente, que há um grupo de trabalho na SIT/MTE que acompanha os projetos de inspeção laboral, em todas as suas fases (planejamento, implementação, monitoramento, avaliação e revisão). É o chamado Grupo de Monitoramento e Acompanhamento de Projetos e Programas (GMAPP), que também vem se envolvendo com a remodelagem dos métodos de atuação dos auditores fiscais do trabalho.

Com a Lei nº 11.890/2008, a remuneração deixou de ser utilizada com essa finalidade, pois ela foi transformada em subsídio (parcela única e fixa). De maneira que as normas que se seguiram a essa lei dedicaram atenção aos novos meios de monitoramento e avaliação do trabalho dos auditores, como a Portaria MTE nº 546/2010 e a Instrução Normativa SIT/MTE nº 86/2010. Ambas as normas preveem meios que incidem sobre cada auditor, individualmente considerado (como a chamada recomendação técnica), bem como meios que incidem sobre grupos de auditores (lotados em uma SRTE específica, por exemplo).

#### 4 DESAFIOS

Ao longo de 2010, o mercado de trabalho brasileiro apresentou um desempenho positivo. A taxa de atividade atingiu seu maior patamar, alavancada pelo crescimento da ocupação. Por sua vez, a taxa de formalização da ocupação também alcançou seu maior nível, puxada pelo aumento do emprego com carteira assinada. De maneira relacionada, a remuneração média avançou com a massa de remuneração dos trabalhadores.

As razões para este desempenho do mercado laboral foram diversas, mas frequentemente vinculadas às iniciativas estatais. A título de exemplo, mencionem-se as políticas monetária, creditícia, fiscal e tributária, implantadas desde 2009, com o intuito de minimizar os efeitos da crise internacional. Outras iniciativas, próprias da área de trabalho e renda, também ajudaram nesse sentido, como as políticas de valorização do SM e de pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

Com esse conjunto de iniciativas estatais, o mercado de trabalho superou rapidamente os piores efeitos da crise, permitindo que o crescimento da economia passasse a radicar, cada vez mais, na ampliação da remuneração dos trabalhadores e do consumo das famílias. Aliás, é provável que este consumo permaneça como a alavanca principal do crescimento do PIB brasileiro nos próximos anos, pois as economias centrais continuam com dinâmicas deprimidas, dado seu fraco desempenho laboral.<sup>34</sup>

Apesar da conjuntura positiva em 2010, é importante ressaltar que o mercado de trabalho não reverteu problemas históricos em sua estrutura, associados ao modo como ocorreu o desenvolvimento capitalista no Brasil. Esses problemas incluem a persistência da desocupação em patamares elevados para certos grupos sociais, bem como a acentuada heterogeneidade das ocupações disponíveis, seja em relação às condições de trabalho e de remuneração, seja em termos de acesso a

---

34. A este respeito, ver Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2010b), que demonstra que Estados Unidos, Japão, França, Itália, Espanha, Grã-Bretanha, Holanda, Portugal e Irlanda encontram dificuldades particularmente acentuadas para, no curto prazo, aumentar a ocupação e reduzir o desemprego de trabalhadores.

direitos trabalhistas e previdenciários. Em outras palavras, o mercado laboral está a perpetuar vários problemas estruturais, que respondem por parcela das desigualdades econômicas e sociais verificadas no país.

As políticas estatais na área de trabalho e renda, consolidadas no SPTEP, poderiam desempenhar papéis relevantes no enfrentamento dessas desigualdades, seja no campo das transferências monetárias aos trabalhadores, dos serviços de intermediação e qualificação, seja no da geração de oportunidades de trabalho e renda ou, ainda, no campo dos serviços de inspeção das condições de trabalho.

A esse respeito, destaque-se que, mesmo com restrições concernentes ao seu desenho e à sua operacionalização, as transferências monetárias (seguro-desemprego e abono salarial) vêm atuando no sentido de mitigar algumas das desigualdades encontradas no mercado laboral. Em certa medida, o mesmo pode ser dito a respeito dos serviços de inspeção, que estão passando por uma intensa reformulação, no sentido de assegurar mais efetividade ao controle das condições de trabalho no país.

Entretanto, outras políticas integrantes do SPTEP (como a orientação e a intermediação de mão de obra, a qualificação social e profissional, a geração de trabalho e renda – inclusive por meio do trabalho associado/solidário) vêm encontrando dificuldades para atuar no mesmo sentido. Essas dificuldades dizem respeito à ausência de objetivos claramente concebidos, à falta de definição de públicos prioritários, à insuficiência de recursos financeiros, à incapacidade de gestão dos recursos disponíveis, à articulação precária com os demais programas de trabalho e renda, à capilaridade reduzida ao longo do território, à indefinição dos papéis desempenhados pelas instituições federadas, à ausência de relações complementares com instituições privadas e à falta de avaliação de processos e de resultados alcançados.

Dessa maneira, *o primeiro desafio* colocado à área de trabalho e renda é a superação dessa série de dificuldades por que passam as políticas que disponibilizam serviços de orientação/intermediação, qualificação social/profissional e geração de trabalho/renda – inclusive por mecanismos associados/solidários. Trata-se de consolidar um “sistema” propriamente dito, com todos os atributos associados a esta denominação: definição de públicos prioritários (por exemplo, pessoas com barreiras à entrada no mercado de trabalho, trabalhadores com maior dificuldade de reemprego), articulação de transferências monetárias e serviços de recolocação etc. Estas medidas são fundamentais para promover equidade no mundo do trabalho, na medida em que se procura compensar diferenças entre capital humano e social dos trabalhadores que afetam sua inserção no mercado de trabalho. Porém, a capacidade do SPTEP em colaborar para mitigar as desigualdades estruturais encontradas no mercado laboral é limitada por definição, já que a sua atuação depende da quantidade e da qualidade das vagas abertas pelos empregadores públicos e privados.

*O segundo desafio* diz respeito à regulação pública do trabalho no Brasil e mais especificamente à capacidade das instituições públicas e dos atores sociais em garantir o respeito aos direitos do trabalho. As normas e os entendimentos legais, administrativos e jurisprudenciais relativos às próprias normas podem proporcionar avanços relevantes no que diz respeito à redução da heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho. A título de exemplo, o encaminhamento do debate acerca dos limites para terceirização pode certamente influenciar o grau em que a regulação pública favorecerá o reconhecimento de vínculos de trabalho assalariado ou não, o que se reflete decisivamente no acesso a direitos trabalhistas e previdenciários.

*O terceiro desafio* a ser mencionado é a vinculação de políticas externas à área de trabalho e renda a compromissos de plena utilização da força de trabalho no país. Trata-se das iniciativas estatais na área macroeconômica, com destaque para as políticas monetária, creditícia, fiscal e tributária, que devem ser concebidas e implementadas de maneira a favorecer a plena ocupação dos trabalhadores. Pela análise da conjuntura do mercado laboral em 2010, já se viu que essas iniciativas macroeconômicas são decisivas para a criação de uma dinâmica favorável aos trabalhadores brasileiros – até mais que as iniciativas estritamente vinculadas ao SPTER. Porém, mesmo uma economia em rápido crescimento possivelmente continuará a reproduzir a sua estrutura heterogênea, que resulta em níveis desiguais de acesso ao emprego, de condições de trabalho e de remuneração.

Tendo em vista os três desafios mencionados, cabe cogitar a criação de uma nova política no âmbito do SPTER, dedicada à garantia direta de trabalho pelo Estado (que pode funcionar como espécie de “empregador de última instância”). Isso poderia representar uma nova solução para os dois problemas estruturais anteriormente mencionados: a desocupação de certos grupos sociais, bem como a heterogeneidade de suas ocupações, em termos de garantias de acesso a direitos trabalhistas e previdenciários. Também representaria uma política macroeconômica contracíclica, que estabilizaria o nível geral de emprego (ao receptionar os desempregados) e compensaria a queda nos investimentos do setor privado (ao ampliar os bens e os serviços públicos).

Essa garantia direta pelo Estado se refere a um direito específico: o direito ao trabalho, que integra o rol dos direitos humanos, conforme determinam as principais referências normativas no tema, desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793. Ao integrar esse rol, o direito ao trabalho assume atributos próprios dos direitos humanos, como a incidibilidade, a perenidade, a universalidade e a dignidade. Isso significa que a concretização do direito ao trabalho é merecedora de políticas de Estado, necessariamente diversificadas, articuladas entre si, dotadas de permanência e voltadas a toda a população. E, por

se fundarem diretamente na dignidade humana, tais políticas devem contar com prioridade no conjunto das iniciativas estatais, além de que não podem ser objeto de redução ou retrocesso.

O direito ao trabalho é, essencialmente, o de estarem ocupados, caso os trabalhadores possam, desejem e/ou necessitem. Como é óbvio, não se trata de um dever a ser imposto aos cidadãos, como ocorre em diversas concepções de *workfare*, em que o trabalho é compreendido como mecanismo de disciplina e controle. Ao contrário, trata-se de um direito que pode ser usufruído pelos cidadãos (caso possam, desejem e/ou necessitem), sendo que o dever correspondente (de ofertar oportunidades de trabalho) cabe somente ao Estado. Acrescente-se também que o direito ao trabalho não se refere apenas ao trabalho, pura e simplesmente, mas sim ao trabalho decente, que se caracteriza por se realizar em condições de liberdade, igualdade e segurança, bem como mediante remuneração capaz de garantir uma existência digna aos trabalhadores e às suas famílias.

O direito ao trabalho relaciona-se diretamente à ausência de desemprego involuntário, seja qual for a forma de manifestação deste. Isso quer dizer que o desemprego, de natureza aberta, oculta pela precariedade ou oculta pelo desalento, de tipo conjuntural/cíclico ou estrutural/permanente, não pode subsistir na sociedade brasileira, se esta admite o direito ao trabalho. Em linhas gerais, as únicas espécies de desemprego que podem ser toleradas nessa sociedade são a friccional e, em alguma medida, a sazonal (que, por definição, tendem a ser residuais em termos de número de trabalhadores atingidos e de tempo de incidência sobre estes).

À semelhança de outros direitos humanos, o direito ao trabalho não é passível de ser apreendido de maneira juridicamente “positivista”, pois há uma perspectiva temporal a ser considerada na garantia de sua eficácia (ou seja, na produção concreta de seus efeitos). Essa perspectiva é a da implantação progressiva do direito ao trabalho pelas políticas estatais, o que significa que o Estado não pode ser cobrado de forma imediata por um “desemprego zero” entre os trabalhadores. Mas pode ser exigido, sim, pela definição de políticas que, em um horizonte determinado e previsível, conduzam ao pleno emprego. Ao contrário do que afirma a visão jurídica “positivista”, isso não quer dizer que o direito ao trabalho não seja um direito, dado que não pode ser instantaneamente deprecado ao Estado. Significa apenas que, como outros direitos humanos, sua eficácia se constrói por caminhos que até podem ser tortuosos, mas que não admitem retornos. Conforme estabelecido pelo Art. 60, § 4º da Constituição Federal de 1988, a implantação do direito ao trabalho é progressiva, não concebendo redução ou retrocesso.

Após essas considerações gerais, pode-se afirmar de maneira mais específica que uma política de efetivação do direito ao trabalho, a ser garantido diretamente pelo Estado, pode ser uma nova solução para a desocupação ainda elevada de cer-

tos grupos sociais, bem como para a heterogeneidade de suas ocupações. Afinal, trata-se da garantia de uma oportunidade de trabalho a todos os que possam, desejem e/ou necessitem trabalhar, bem como de uma oportunidade com todos os atributos do trabalho decente, em condições de liberdade, igualdade e segurança, assim como mediante remuneração digna.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Nova metodologia da inspeção do trabalho**. Brasília: SIT/MTE, 2009. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Informe Proger**: principais resultados em 2009. Brasília, ago. 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Política de Valorização do Salário Mínimo**: aplicação da MP nº 421 em 1º de março. Brasília, mar. 2008 (Nota Técnica, n. 62).

\_\_\_\_\_. **Balanco das negociações dos reajustes salariais do 1º semestre de 2010**. São Paulo, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Qualificação para o trabalho**: resultados da pesquisa de informações para o sistema público de emprego, trabalho e renda. Brasília, 2010b.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Intermediação de mão-de-obra. **Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo; Brasília, 2009.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A educação profissional e você no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro, 2010.

GUIMARÃES, N. **O sistema de intermediação de empregos**: um outro olhar sobre o mercado de trabalho em São Paulo. São Paulo: CEBRAP, dez. 2004.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 12, fev. 2006.

\_\_\_\_\_. **Carta de conjuntura do Ipea**, Brasília, n. 10, jun. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 18, nov. 2010b.

MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: IDT/BNB/CESIT-UNICAMP, 2010.

MEYER, B.; ROSENBAUM, D. T. **Repeat Use of Unemployment Insurance**. Cambridge: The National Bureau of Economic Research, jan. 1996 (NBER, n. 5423).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Inspeção do trabalho no Brasil**. Brasília, 2010a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Weak Employment Recovery with Persistent High Unemployment and Decent Work Deficits**. Genebra, 2010b.

SABÓIA, J.; FALVO, J. F. O papel do Sine na intermediação de mão-de-obra no Brasil: nordeste e sudeste. *In*: MORETTO, A. *et al.* (Org.). **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: IDT/BNB/CESIT/UNICAMP, 2010.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO (SINAIT). AFTs querem mais discussão sobre metodologia da fiscalização. **Revista do SINAIT**, Brasília, n. 14, nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Novo modelo de fiscalização. **Jornal do SINAIT**, Brasília, n. 57, jun. 2010.

THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. **El Servicio Público de Empleo en un Mercado de Trabajo Cambiante**. Madrid: OIT, 2001.

WALWEI, U. Job Placement in Europe: an international comparison. **Intereconomics**, Berlin, Heidelberg, v. 26, n. 5, set./out. 1991.

## DESENVOLVIMENTO RURAL

### 1 APRESENTAÇÃO

O quadro geral sobre a situação do campo no Brasil, traçado nesta edição do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, apenas delinea características, problemas e impasses que dificultam ou impossibilitam os avanços do programa de reforma agrária e do pleno usufruto dos direitos de cidadania por parte de trabalhadores rurais, assentados e agricultores familiares.

Nas últimas eleições presidenciais, a questão da reforma agrária praticamente não foi abordada nos debates de maior repercussão. As referências ao tema ficaram quase sempre limitadas à atuação dos movimentos sociais rurais e à posição que os candidatos de maior projeção assumiram em relação às táticas de luta e mobilização empregadas por eles.

A perspectiva criminalizante com que o tema foi tratado, inspirada em uma concepção privatista-mercantil do direito de propriedade que não punha jamais em relevo o princípio da função social da terra, não poderia reconhecer na reforma agrária um eixo estratégico para o desenvolvimento do país.

Pode-se dizer que, além da análise da conjuntura recente sob a qual se apresentaram novos fatos relativos à questão agrária e do acompanhamento das políticas públicas destinadas a agricultores familiares e assentados, um dos objetivos deste capítulo é levantar problemas e apontar desafios que deem à reforma agrária essa dimensão de eixo de desenvolvimento que o debate eleitoral lhe negou.

### 2 FATOS REVELANTES

#### 2.1 A questão agrária e o(s) espírito(s) das leis: avanços e recuos

Ocorreram em 2010 duas decisões emblemáticas de órgãos superiores do Poder Judiciário que apontaram o aparecimento, na justiça brasileira, de uma tendência de defesa das terras públicas e de combate à grilagem e à concentração de terras. Os casos tiveram lugar em duas regiões historicamente marcadas por conflitos fundiários: o Pontal do Paranapanema, em São Paulo, e o sul do estado do Pará.

No Pontal do Paranapanema, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) declarou como terra devoluta uma área de 1.329 hectares (ha), englobando quatro fazendas do chamado 16º perímetro do município de Presidente Venceslau. A decisão anulou os registros que deram origem à cadeia dominial, que se respaldam em uma certidão datada de 1856, atribuída ao pároco local,<sup>1</sup> cujos texto e assinatura foram dados como falsos por laudo pericial. Com a sentença, a área deve ser discriminada como terra devoluta em favor do estado, cujo governo decidirá sobre sua destinação. A procuradoria do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) manifestou sua expectativa de que as terras sejam convertidas em assentamentos de trabalhadores sem-terra. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT) de São Paulo, tramitam atualmente 46 ações discriminatórias, iniciadas pela fazenda do estado de São Paulo, envolvendo 316 imóveis no Pontal, cujas áreas somam 325 mil ha. Além disso, são reivindicadas como terras do estado outras 15 fazendas na região, que perfazem um total de mais de 11 mil ha (CPT/SP, 2010a).

Situado no sudoeste do estado de São Paulo, o Pontal do Paranapanema atravessou, até a década de 1970, ciclos sucessivos de café, algodão, amendoim e gado.<sup>2</sup> A construção de hidrelétricas durante o período militar atraiu mão de obra de outras partes do país, e o fim das obras gerou um contingente de desempregados que reforçou a luta pela terra na região. As grandes fazendas aí dominantes, ilegalmente instaladas em áreas públicas pertencentes ao estado de São Paulo, tornaram-se o principal foco de reivindicação dos movimentos sociais, configurando o cenário de conflito que perdura até hoje. Cerca de 6 mil famílias, distribuídas em 108 assentamentos (17 dos quais são dirigidos pelo Incra e os demais pelo Instituto de Terras de São Paulo) criados a partir da década de 1980, proporcionam, em contraste com a monocultura, alguma diversificação econômica na região. Cerca de 2 mil ainda esperam, nos acampamentos, por um lote de terra para trabalhar e morar.

A segunda decisão emblemática partiu do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e resultou no cancelamento de 6.102 registros irregulares de terra no Pará. A soma das áreas dos imóveis, se correta, equivaleria a 88,7% da área do estado, um forte indício de grilagem de terras. A decisão baseou-se no limite constitucionalmente definido para alienação de terras públicas, por atos do Poder Executivo na época da emissão dos registros: entre 16 de julho de 1934 e 8 de novembro de 1964, áreas públicas acima de 10 mil ha não podiam ser alienadas sem autorização do Senado Federal; de 9 de novembro de 1964 a 4 de outubro de 1988, o limite foi reduzido a três mil ha; com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a área máxima foi fixada em 2.500 ha. Alienações acima desse limite devem passar pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988, Art. 188, § 1º).

---

1. Na época do império, as declarações de registros de imóveis ficavam a cargo dos vigários locais.

2. Atualmente a criação de gado tem cedido lugar à cana-de-açúcar e, em menor escala, à soja.

A decisão do CNJ decorreu de ato administrativo da Corregedoria Nacional de Justiça. Os títulos estavam bloqueados pela justiça estadual, desde 2006, em virtude de ações efetuadas pelo Instituto de Terras do Pará e pelo Incra e de denúncias feitas pelo Ministério Público (MP), pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A despeito da anulação dos registros, os atuais detentores seguirão na posse dos imóveis sob a obrigação de provar a regularidade dos títulos. Como compete ao governo estadual a prerrogativa de regularizá-las, não está definido se as terras voltarão ao patrimônio do estado (que pode destiná-las a projetos de assentamentos ou áreas de conservação), ou se os detentores que as reivindicam terão sua condição legalizada; de todo modo, eles estão impedidos de utilizar os títulos em transações comerciais e bancárias, por exemplo, em garantia da quitação de créditos agrícolas. Entre os alegados donos dos imóveis, há políticos de nome nacional, banqueiros e uma multinacional automobilística. Um caso em especial se destaca: um título cujo proprietário declara possuir 410 milhões de ha em Vitória do Xingu, o equivalente a quase metade do território nacional. A maior parte dos casos concentra-se no sul do Pará, região marcada pela prática da grilagem, pelo alto índice de desmatamento e pela intensidade dos conflitos fundiários, com assassinato de lideranças sociais, como o da missionária Dorothy Stang.

Enquanto no Poder Judiciário há avanços pontuais na questão da terra, no Legislativo se constata tendência inversa. Recorrentes iniciativas de parlamentares ligados ao agronegócio têm buscado obstar ou fazer retroceder as políticas de garantia dos direitos territoriais de indígenas e quilombolas, de reforma agrária e de conservação do meio ambiente. De modo geral, os projetos de lei, de emendas e decretos legislativos de autoria da bancada ruralista visam criar empecilhos à efetivação do princípio constitucional da função social da terra e tirar do Poder Executivo a atribuição para a execução de políticas de demarcação de áreas.

Com relação à reforma agrária, podem-se observar três tipos de intenções: eliminar os índices de produtividade que permitem aferir se uma grande propriedade é improdutiva e, por consequência, passível de desapropriação para fins de reforma agrária;<sup>3</sup> transferir do Poder Executivo para o Legislativo a competência de atualizar os índices de produtividade e de promover desapropriação para fins de reforma agrária.<sup>4</sup> A mais representativa entre tais iniciativas é o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 202/2005, de autoria da senadora Lúcia Vânia, com substitutivo apresentado pela senadora Kátia Abreu. Seu objetivo é extinguir o grau de utilização da terra (GUT), um dos parâmetros técnicos que servem para aferir se um imóvel é produtivo ou improdutivo. Com isso, apenas o grau

3. Ver, por exemplo, o Projeto de Lei (PL) nº 6.237/2009 do deputado Luiz Carlos Hauly.

4. Ver, por exemplo, o PL nº 5.887/2009 do deputado Valdir Colatto.

de eficiência de exploração (GEE), que mede a eficiência da área plantada sem considerar quanto ela representa do total da propriedade, seria empregado para efeitos de determinação da produtividade do imóvel. O projeto, que ademais transfere para o Congresso o poder de atualizar o GEE, seria aprovado em caráter terminativo na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (cuja maioria, na atual legislatura, compõe-se de integrantes da bancada ruralista), não fosse a interposição de recurso por parte da senadora Serys Slhenssarenko, reivindicando que o tema fosse submetido à plenária do Senado. Atualmente, o projeto de lei aguarda entrada na ordem do dia para votação.

Também o direito territorial das comunidades quilombolas, garantido pelo Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tem sido exposto, no Congresso Nacional, ao risco de ser neutralizado ou restringido. O PL nº 3.654/2008, do deputado Valdir Colatto, por exemplo, propõe exigir que os remanescentes de quilombos comprovem que seu território tenha sido ocupado por seus ancestrais na época da escravatura, e busca anular o caráter originário do direito à terra dos quilombolas ao impedir sua reivindicação contra terceiros que a tenham adquirido por usucapião. O princípio da autodefinição como marco inicial do processo de titulação das terras quilombolas<sup>5</sup> foi atacado por emendas de teor semelhante no processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. A exigência de comprovação de ancestralidade anterior à abolição, impossível de ser cumprida, apresentou-se como artifício para invalidar o princípio. Os projetos de Decreto Legislativo nºs 2.227 e 2.228/2009, do deputado Luiz Carlos Heinze, ilustram essa tática: contestando a regra da autodefinição das comunidades quilombolas, eles propõem a sustação do Decreto Presidencial de 20 de novembro de 2009, que reconhece os territórios quilombolas das comunidades de São Miguel e Rincão dos Martimiamos, no município gaúcho de Restinga Seca.

Expediente similar tem sido utilizado para anular atos do Poder Executivo de demarcação de terras indígenas, com base no questionamento da competência de órgãos federais para a emissão dos atos que dão efetividade ao direito territorial das tribos. O projeto de Decreto Legislativo nº 1.323/2008, por exemplo, do deputado Homero Pereira, intenta revogar a Portaria nº 1.429/2008, assinada pelo então ministro da Justiça Tarso Genro, que reconhece posse permanente aos índios da Terra Indígena Manoki, situada no município de Brasnorte, em Mato Grosso (MT).

Outras ações parlamentares pretendem reduzir o poder de ação do governo federal em relação à política ambiental. Os PLs nºs 2.100/2007, dos deputados Valdir Colatto, e 5.477/2007, do Abelardo Lupion, propõem retirar do Poder

---

5. São as Emendas Constitucionais (ECs) nºs 2, 3 e 4 do deputado Abelardo Lupion; 5, 6 e 7 do deputado Gervásio Silva; e 8, 9 e 10 do deputado João Almeida. Todas referentes ao PL nº 6.264/2005 que resultou no Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010.

Executivo a prerrogativa de criar unidades de conservação ambiental. Iniciativa parlamentar mais destacada nesse sentido, o PL nº 1.876/2009, do deputado Sérgio Carvalho, com parecer substitutivo do de Aldo Rebelo, visa revogar o Código Florestal vigente, favorecendo a expansão da área de exploração agrícola, em prejuízo do compromisso com a preservação ambiental.

## 2.2 O projeto de reforma do Código Florestal

A proposta de reforma do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) ocupou boa parte da agenda parlamentar entre meados de 2009 e 2010. Consubstanciada no PL nº 1.876/1999 (suplantado por um projeto substitutivo, de autoria do deputado federal Aldo Rebelo e cuja versão definitiva depende de aprovação pelo Congresso Nacional), a proposta tem sido contestada por ambientalistas por excluir princípios importantes presentes na redação do código ainda vigente e alterar regras concernentes às áreas de preservação permanente e de reserva legal.

O código vigente define como reserva legal a área de vegetação localizada em uma propriedade ou posse rural privada, cuja preservação é necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação dos processos ecológicos e da biodiversidade e à proteção da fauna e da flora. Para tanto, a lei estipula parcelas mínimas obrigatórias de reserva, segundo o bioma: 80% para propriedades situadas em área da floresta na Amazônia Legal; 35% para aquelas situadas em área do Cerrado na Amazônia Legal – autorizada a compensação de até 15% em outra área na mesma microbacia; e 20% para as situadas em área de floresta, de campos gerais e outras formas de vegetação nativa nas demais regiões do país.

No projeto reformador, essas proporções seguem inalteradas, mas são condicionadas a outros dispositivos que podem fragilizar a eficácia de suas determinações. A versão anterior do projeto, apresentada sob intensos debates, desobrigava proprietários e ocupantes de áreas inferiores a quatro módulos fiscais de manter reserva legal, mas os protestos suscitados por esta isenção forçaram a atenuação da regra: os pequenos produtores não estariam autorizados a se desfazer da vegetação nativa, apenas não seriam obrigados a recompor a reserva legal. A mesma dispensa valeria para propriedades maiores, que somente seriam obrigadas a proceder à recomposição da reserva legal em relação à área que ultrapassasse quatro módulos fiscais. Isto significa que, em propriedades de área superior a este limite, a obrigatoriedade de recompor a reserva não incidiria senão sobre a área resultante da subtração de quatro módulos fiscais à área total.

Na Amazônia, por exemplo, onde um módulo fiscal chega a 100 ha, o proprietário ou o posseiro de uma área de quatro módulos, atualmente obrigado a manter 80% ou 320 ha de reserva e limitar a exploração a 80 ha, poderá, com a reforma do código, usar toda a área, isto é, 400 ha, caso não haja nela remanescente

de vegetação nativa. Convém ter em conta que são precisamente as restrições à exploração, impostas pelo dever de manter a reserva legal, que tornam o proprietário ou o posseiro de quatro módulos fiscais, na Amazônia, um pequeno produtor. Ademais, qualquer isenção relacionada à manutenção da reserva legal em benefício de pequenos proprietários pode ensejar o parcelamento meramente formal de grandes imóveis rurais em unidades menores e assim subverter a segurança jurídica, trazida pela regularização, em insegurança ambiental.

O projeto mantém quase todas as disposições relativas às áreas de preservação permanente (APPs), mas não menciona entre elas os topos de morros e as florestas que integram o patrimônio indígena, submetidas a tal regime pelo atual código. Além disso, reduz de 100 metros<sup>6</sup> para 30 metros a faixa mínima de proteção para reservatórios artificiais de água situados em área rural – o que pode ampliar os danos ambientais decorrentes da construção de grandes hidrelétricas, como Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira (Rondônia), e Belo Monte, no rio Xingu (Pará). O projeto prevê ainda condições sob as quais é lícito autorizar a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo em “atividades ou empreendimentos ambientalmente licenciados” (Art. 20), delegando esta competência aos órgãos ambientais federal, municipal ou estadual (Art. 18). Tal norma pode reintroduzir no projeto os riscos, assinalados na versão anterior, quanto à transferência<sup>7</sup> aos Poderes Executivos estaduais da competência para reduzir as faixas de reserva legal.

Outra questão importante envolve as regras de compensação das áreas de reserva legal: a reforma facultaria ao proprietário a possibilidade de compensar a reserva legal mediante o arrendamento de outra área equivalente em importância ecológica e extensão, no mesmo bioma, sem, entretanto, aludir à exigência, presente na Lei nº 4.771/1965, de que a área de compensação tenha lugar na mesma microbacia hidrográfica da propriedade.

O ponto de maior repercussão do projeto toca à anistia de ilícitos ambientais cometidos antes de 22 de julho de 2008,<sup>8</sup> e à garantia, com base na mesma data, da não interrupção das atividades em áreas agrícolas consolidadas situadas em áreas de proteção nas propriedades. A anistia é criticada por favorecer proprietários e posseiros que desmataram ilegalmente as áreas sob seu domínio, em detrimento dos que atenderam à lei. Além disso, ela restringe a possibilidade de desapropriação de imóveis que não observam a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente”, requisito que integra a função social da terra (BRASIL, 1988, Art. 186, inciso II).

---

6. Limite estabelecido no Art. 3º da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 302, de 20 de março de 2002.

7. Ver, por exemplo, *O Estado de S.Paulo* (EX-MINISTRO..., 2010).

8. Data da publicação do decreto regulatório da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998).

Por outro lado, estudos como o de Sparovek *et al.* (2010) têm apontado que o déficit atual em relação às exigências do código vigente é muito expressivo: para uma área total de APPs estimada em cerca de 100 milhões de ha, o déficit é de 43 milhões de ha; para os 235 milhões de ha de reserva legal necessários para cumprir o código, o déficit é de 4 milhões de ha. A reconversão dessas áreas agrícolas em floresta acarretaria certamente grandes impactos socioeconômicos e poderia aumentar a pressão do desmatamento sobre áreas de vegetação naturais, ainda não protegidas, especialmente na Amazônia, onde as terras públicas não destinadas abrangem quase 170 milhões de ha. Mas a expansão do setor agropecuário não justifica a revisão do código: a baixa lotação média das áreas de pastagem (uma cabeça por ha, segundo o censo agropecuário) denota, por exemplo, uso extremamente extensivo e pouco racional da terra, mas a utilização mais eficiente das áreas já convertidas esbarra contra a pressão de expansão da fronteira agrícola, cuja dinâmica destrutiva faz da conversão de florestas em áreas de pastagem ineficientes um negócio atraente e rentável (SPAROVEK *et al.*, 2010). A introdução do projeto reformador busca fundamentar suas recomendações por meio de argumento que parece distante de sua justificativa: se, por um lado, sustenta ser seu objetivo defender o pequeno agricultor, reduzindo as restrições ambientais de modo a não tornar inviável a exploração de propriedades de menor área, por outro lado, o projeto denuncia que o discurso ambientalista é amiúde usado como arma ideológica na arena do comércio global, constringendo o país a anuir a compromissos excessivos com a preservação ecológica em prejuízo da competitividade do seu setor agropecuário. Mesmo preconizando a proibição de novos desmatamentos por prazo de cinco anos, o projeto reformador espousa a premissa, defendida por representantes do agronegócio, de que as atuais leis ambientais freiam o desenvolvimento econômico da agricultura brasileira. Tal suposição, contudo, não se coaduna com o estatuto de grande potência agrícola com que o Brasil se faz distinguir no comércio internacional, nem tampouco com a reconhecida liderança do país na exportação de diversos produtos agropecuários.

É importante sublinhar que as normas do código não têm por finalidade a conservação ambiental como valor intrínseco e desconectado da atividade humana: elas existem para assegurar a reprodução dos processos ecológicos, a regularidade dos ciclos climáticos, a oferta de água e outras condições imprescindíveis à própria exploração agrícola. É possível, com efeito, que a agricultura brasileira tenha atingido este nível de desenvolvimento, não *apesar do* Código Florestal, mas, em parte, *graças a* ele: em alguma medida, ao limitarem a atividade agrícola nas áreas protegidas, as normas ambientais podem ter induzido os produtores a adotar métodos e tecnologias capazes de gerar ganhos de produtividade sem pressionar pela expansão horizontal da área de exploração.

Cumprir reconhecer que, após as modificações introduzidas no relatório original, o projeto reformador tornou-se menos distante do Código Florestal ainda vigente. Ele cria, no entanto, o precedente de uma revisão da legislação ambiental como um todo. Encaminhado à plenária do Congresso e submetido à apreciação da bancada ruralista, o projeto poderá, em nome do produtivismo, receber outras emendas que lhe acrescentem disposições mais permissivas no que concerne às regras de preservação ambiental.

### 2.3 Conflitos no campo

Apesar dos enormes ganhos tecnológicos e do avanço da legislação, a violência raramente penalizada e a exploração do trabalho ainda marcam profundamente o espaço rural brasileiro. Balanço recente da CPT (CPT/SP, 2010a), traça um quadro contundente da violência e da impunidade no campo e expõe a gravidade dos conflitos rurais e a forma como a sociedade tem lidado com eles. Segundo a CPT, de 1985 a 2009, houve mais de 1,5 mil assassinatos e cerca de 1,2 mil ocorrências, das quais menos de 8% foram a julgamento. Os dados são presumivelmente subestimados, seja pela fragilidade e invisibilidade social das vítimas, seja pela dificuldade do poder policial e judiciário de fiscalizar todas as denúncias e mesmo de registrá-las adequadamente. Boa parte das consequências da violência (mortes, expulsões, destruição de casas e plantações, prisões, trabalho escravo etc.) não é contabilizada.

Os assassinatos com frequência acontecem por encomenda de fazendeiros e grileiros sob o contexto de um conflito fundiário. As maiores vítimas são posseiros e lideranças de movimentos sociais e sindicais. Contudo, assentados, padres, agentes pastorais, advogados, professores, acampados, lavradores e sem-terra também compõem esta triste lista. Os processos contra os acusados pelas mortes (executores e mandantes) arrastam-se por anos e raramente vão a júri. Permanecem sem julgamento os assassinatos de mais de 1,2 mil trabalhadores rurais e defensores da reforma agrária.

TABELA 1  
Assassinatos de trabalhadores rurais e julgamentos – Brasil, 1985-2009

Total de casos	Número de vítimas	Casos julgados	Mandantes condenados	Mandantes absolvidos	Executores condenados	Executores absolvidos
1.162	1.546	88	20	8	69	50

Fonte: Setor de documentação da CPT, 14 de abril 2010.

O quadro dos conflitos em 2008 e 2009, segundo a CPT (2010b), apresentou a seguinte evolução:

- 3.725 famílias expulsas de suas terras: 1.841 em 2008 e 1.884 em 2009;
- 53 pessoas assassinadas na luta pela terra;
- aumento de 9.077 para 12.388 (36,5%) famílias despejadas por decisões judiciais cumpridas pelo Poder Executivo por meio da força policial;

- aumento de 168 para 204 pessoas presas na luta pela terra;
- 2.354 conflitos relacionados à luta pela terra: 1.170 em 2008 e 1.184 em 2009;
- 9.031 famílias ameaçadas por ação de pistoleiros em 2009; e 6.963 famílias reportaram essa ameaça em 2008; e
- aumento de 44, em 2008, para 62, em 2009, tentativas de assassinato; as ameaças de morte subiram de 90 para 143.

A violência, porém, não paralisou a luta dos movimentos sociais rurais pela reforma agrária e por melhores condições de vida. As ocupações de terras e a formação de acampamentos continuaram a marcar a paisagem rural brasileira. Infelizmente não existem registros adequados do número de acampamentos e de famílias acampadas.

#### **2.4 Conflitos trabalhistas e trabalho escravo**

Os conflitos trabalhistas compreendem os casos de trabalho escravo, superexploração e desrespeito às leis trabalhistas. Os casos de superexploração envolvem basicamente o aumento da jornada e a elevação da intensidade de trabalho sem a elevação equivalente da remuneração. Os casos de desrespeito à legislação trabalhista envolvem todo e qualquer tipo de ilícito cometido contra as normas de proteção, os direitos e as garantias estatuídas pela legislação. Por sua vez, o conceito brasileiro de trabalho escravo se baseia no Art. 149 do Código Penal, alterado pela Lei nº 10.803/2003, pelo qual quatro condutas, em conjunto ou isoladamente, configuram o crime de redução à condição análoga à de escravo: submeter o trabalhador a trabalhos forçados; submeter o trabalhador à jornada exaustiva; sujeitar o trabalhador a condições degradantes de trabalho<sup>9</sup> ou restringir sua locomoção.

A exploração de trabalhadores sob tais condições não ocorre apenas nos recônditos da Amazônia: na moderna agricultura empresarial paulista o tratamento subumano dispensado a cortadores de cana é de amplo conhecimento. Devido às denúncias da superexploração e do trabalho escravo nos canaviais, o setor sucroalcooleiro, para melhorar a imagem do país no exterior e facilitar a comercialização do etanol,<sup>10</sup> firmou em 2009, o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar. Assinado por 331

---

9. O trabalho degradante é configurado quando as condições para a prestação dos serviços e as condições de vida oferecidas ao trabalhador violam os direitos e as garantias mínimas de saúde e proteção do trabalho. Não se trata aqui de qualquer tipo de irregularidade, mas de condições mínimas de vida que preservem a dignidade do trabalhador. Comumente, o trabalho degradante se configura a partir da moradia precária da ausência de instalações sanitárias e de acesso à água potável e da falta de segurança.

10. Também parte da estratégia de diminuir as restrições ao etanol, o zoneamento agroecológico (ZAE) da cana-de-açúcar é tratado na subseção 2.9 deste capítulo.

usinas, o documento, cujo objetivo é garantir “melhores práticas” e “trabalho decente”, prevê o fim da terceirização da mão de obra, a liberdade de acesso do representante sindical aos locais de trabalho, o transporte seguro e gratuito dos trabalhadores, a aferição da produção segundo critérios acordados com os trabalhadores e fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPIs). Tais condicionalidades apenas repetem conquistas já existentes na lei trabalhista e em dissídios coletivos, descumpridas reiteradamente por contratantes do setor.

O *trabalho escravo* se notabiliza pela sujeição física ou psicológica do trabalhador. A dívida crescente e impagável é um dos meios mais utilizados para tornar o trabalhador cativo. Ela começa com a contratação pelo “gato”, que, conforme o caso, paga dívidas do trabalhador e deixa um adiantamento para a família. Ao chegar à propriedade rural, o trabalhador é obrigado a comprar instrumentos de trabalho, alimentos e objetos de uso pessoal no armazém do contratante, onde os preços são exorbitantes. Não recebe em espécie, mas em vales a serem descontados no armazém. Os acertos relativos à remuneração, às condições de trabalho e ao alojamento (quase sempre verbais) são descumpridos. Para quitar a dívida, o trabalhador se submete a jornadas cada vez maiores. Estes elementos são suficientes para caracterizar o trabalho escravo, embora se verifiquem não raro outras medidas de opressão, como a presença de pistoleiros ou vigias armados para impedir a saída ou a fuga dos trabalhadores, que agravam ainda mais a situação de cativo.<sup>11</sup>

As situações de *superexploração* referem-se à existência de trabalho em condições precárias, ao não pagamento do trabalho excedente e ao descumprimento da legislação trabalhista. Ameaças implícitas e veladas, maus tratos, jornada excessiva e alimentação de má qualidade e insuficiente também compõem o quadro de exploração. Quase sempre falta assistência médica nos locais de trabalho e os documentos pessoais dos trabalhadores ficam retidos.

Entre 2008 e setembro de 2010, informa o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), as operações de fiscalização resultaram na libertação de mais de 10 mil trabalhadores, dos quais quase 50% em estabelecimentos localizados em áreas da fronteira agrícola: Norte e Centro-Oeste. Numerosas ocorrências de trabalho escravo também são encontradas no Nordeste, especialmente na Bahia, em Alagoas e em Pernambuco. O Sudeste, vitrine do agronegócio, surpreendeu ao registrar em 2009 quase 30% dos casos de trabalho escravo, ultrapassando todas as demais regiões. Preocupa o crescimento de ocorrências no Sul, onde tradicionalmente o número de casos de trabalho escravo sempre foi baixo.

---

11. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438/2001, conhecida como PEC do Trabalho Escravo, que prevê o confisco das terras em que forem encontrados trabalhadores em condições análogas à escravidão, ainda tramita na Câmara dos Deputados. Sua ementa “estabelece a pena de perdimento da gleba onde for constada a exploração de trabalho escravo (expropriação de terras), revertendo a área ao assentamento dos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba”.

TABELA 2  
**Trabalhadores resgatados pela fiscalização de erradicação do trabalho escravo –  
 Brasil, 2008-2010<sup>1</sup>**

Região	2008	2009	2010 <sup>2</sup>	2008 a setembro de 2010	%
<b>Brasil</b>	<b>5.016</b>	<b>3.769</b>	<b>1.479</b>	<b>10.264</b>	<b>100</b>
Norte	1.002	793	431	2.226	21,7
Nordeste	1.498	896	167	2.561	25,0
Sudeste	536	1.079	163	1.778	17,3
Sul	299	343	322	964	9,4
Centro-Oeste	1.681	658	396	2.735	26,6

Fonte: Relatórios específicos de fiscalização para erradicação do trabalho escravo/Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (Ditrae) do MTE.

Notas: <sup>1</sup> Até setembro.

<sup>2</sup> Atualizado em 17 de setembro de 2010.

## 2.5 A criminalização dos movimentos sociais e o “caso Cutrale”

Os movimentos sociais rurais têm tido cada vez menos espaço na mídia e na agenda governamental, exceto quando um acontecimento excepcional tem potencial para, narrado de forma oblíqua e parcial, desqualificar sua atuação. Este parece ter sido o caso da ocupação da fazenda sob posse da Cutrale, em São Paulo.

Em outubro de 2009, um grupo de manifestantes ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ocupou a fazenda Capivara, com cerca de 200 mil pés de laranja, localizada no município de Iaras, São Paulo, em área com grande concentração de remanescentes de terras públicas federais, tendo a empresa Cutrale, maior produtora de sucos de laranjas do mundo, reivindicado sua propriedade. A fazenda integra o núcleo colonial Monção, área de mais de 40 mil ha com registros originários de 1909. Fazem parte do núcleo quatro fazendas adjudicadas por dívida em processo movido pela União contra a Companhia Colonial São Paulo-Paraná, além de nove fazendas adquiridas por intermédio de compra pelo mesmo ente a partir de 1910. Como apenas parte da área foi reservada a assentamentos de colonos, a maior parte dela, hoje em litígio, mantém a condição de patrimônio público, devendo, de acordo com o Art. 188 da CF/88, ser prioritariamente destinada à reforma agrária.

Nos títulos dos imóveis rurais dessa região, o Incra, por intermédio do estudo de cadeia dominial, constatou a existência de diversos vícios juridicamente insanáveis nos registros cartorários, deslegitimando a posse e a propriedade da empresa que, mesmo sabendo da fragilidade da situação fundiária dos imóveis da região, resolveu plantar milhares de mudas de laranja na fazenda reivindicada pelos movimentos sociais e pelos órgãos públicos federais. Diante das evidências, o Tribunal Regional

Federal de São Paulo (TRF/SP) imitiu o Incra na posse<sup>12</sup> do imóvel, motivo pelo qual a Cutrale iniciou tratativas com os órgãos públicos e os trabalhadores para realizar uma permuta da área em disputa por outra de propriedade da empresa.

Após obter na justiça, em grau de recurso, a cassação da imissão na posse, a empresa abandonou as conversações, causando revolta em milhares de trabalhadores sem-terras organizados em um acampamento na cidade de Iaras. Com a sentença que anulou a imissão na posse, o estado organizou uma operação de despejo das famílias que haviam ocupado a área, empregando entretanto uma força policial totalmente desproporcional à gravidade e à lesividade dos fatos ocorridos. Essa ação resultou no indiciamento de 51 pessoas por suposta participação na ocupação da fazenda e na prisão ilegal de 22 pessoas, todas espalhadas por diversas delegacias do interior do estado, como tentativa de obstruir a defesa dos acusados.

Um ponto central exaustivamente alardeado contra o MST foi a destruição de cerca de 7 mil pés de laranja, mas o processo de concentração dessas áreas pelo laranjal e os efeitos do monopólio comercial assim constituído sobre a pequena e a média produção agrícola local não receberam qualquer destaque. A região passou em anos recentes pela compra e ocupação de terras para instalação de grandes laranjais, como forma de construção de uma base da produção em escala suficiente para a fixação de preços, o que prejudicou pequenos e médios produtores que antes produziam para um mercado concorrencial. Como consequência, milhares de pequenos e médios agricultores tiveram que abandonar a produção de laranja. Entre 1996 e 2006, desapareceram, segundo o censo agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), somente em São Paulo, cerca de 240 mil ha de laranjal e dos 33 mil produtores, restaram apenas 13 mil.

Além dos efeitos sociais constantes para os milhares de pequenos produtores, o resultado político mais imediato foi a instalação de nova comissão parlamentar de inquérito para investigar suposto crime de desvio de dinheiro público por entidades ligadas ao MST e as prestadoras de serviços junto aos assentados da reforma agrária. Foi a terceira Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) criada com o mesmo objetivo nos últimos sete anos.

O “caso Cutrale” reacendeu em setores da sociedade brasileira a visão poli-cialesca da luta pela terra, estigmatizando setores organizados da sociedade legitimamente constituídos para reivindicar o cumprimento da função social da terra, tal como estabelecido pela CF/88. Para o MST a instalação de mais uma CPI seria uma represália pela luta em torno da atualização dos índices de produtividade.

---

12. Ao despachar a petição inicial de uma ação de desapropriação proposta pelo Incra, o juiz, pela Lei Complementar (LC) nº 76/1993, deve conceder em até 48 horas a imissão na posse em favor da autarquia. Imitido na posse, o instituto pode dar início aos trabalhos de instalação do assentamento, ainda que o valor referente à indenização, depositado pelo Incra em juízo, venha a ser contestado pelo proprietário e se torne objeto de lide judicial.

## 2.6 Nas terras do sem-fim: o limite de propriedade da terra em debate

O acelerado processo de urbanização foi uma das principais marcas históricas do século XX. Em 2008, um relatório do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) alertou para a transformação vertiginosa de pequenas e médias cidades em médios e grandes centros urbanos no Brasil e na América Latina. Segundo o relatório, nos últimos 15 anos, 70 cidades da América Latina deixaram de ser pequenas e se tornaram médios e grandes centros urbanos. A maioria delas está no Brasil: hoje, 83% da população vivem em 37% do território, área correspondente à porção urbanizada do país.<sup>13</sup>

No Brasil, grande parte do crescimento populacional urbano foi absorvida pelo aumento das favelas, por loteamentos informais e pelas calçadas e pelos viadutos de grandes avenidas. Atualmente, 26,4% da população ainda vivem em ocupações precárias. As favelas paulistas cresceram a taxas expressivas na década de 1990 (16,4%): se em 1973 elas representavam apenas 1,3% da população de São Paulo, em 1990 já respondiam por um contingente de 19,8% de uma população que já havia passado por uma explosão demográfica.

O Brasil responde por um dos maiores índices de concentração de terras no mundo. É neste contexto de desigualdades, geradas por um modelo de desenvolvimento concentrador de riquezas, que se insere o debate sobre a adoção de um limite de propriedade da terra. Identificando na concentração fundiária um dos grandes entraves para a superação das desigualdades, o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo<sup>14</sup> realizou, entre os dias 1º e 12 de setembro, o Plebiscito Popular sobre o Limite de Propriedade.

Os plebiscitos populares têm por função precípua servir como instrumento de pressão, mobilização e formação da opinião pública sobre problemas que afetam a sociedade. São convocados pela sociedade civil, diante da inutilização dos plebiscitos formais e dos demais instrumentos de democracia direta previstos na Constituição. Embora não expressem em seus resultados a opinião da totalidade da sociedade brasileira, os plebiscitos populares mobilizam uma parcela da opinião pública nacional, pondo em debate os problemas e os desafios que afetam a vida de milhares de pessoas na cidade e no campo. No Brasil, já foram realizados quatro plebiscitos populares, em que contingente expressivo da população se manifestou sobre o pagamento da dívida externa (2000), a adesão ou não do Brasil à Área de livre Comércio das Américas (Alca) (2002), a anulação ou a legitimação do processo de privatização da Vale do Rio Doce (2007) e o limite de propriedade da terra (2010).

13. Área urbanizada estabelecida de acordo com estimativas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

14. Este fórum nasceu na década de 1980, a partir da aglutinação de diferentes entidades de luta pela terra no Brasil na Campanha Nacional pela Reforma Agrária, no governo Sarney. Em 1994, a articulação é retomada por entidades sindicais, movimentos sociais e instituições católicas progressistas.

O fórum propõe o limite máximo de área de 35 módulos fiscais, o que ainda preservaria a estrutura fundiária tripartida atualmente em pequenas, médias e grandes propriedades. O fórum estima, com base no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que a adoção do limite atingiria pouco mais de 50 mil propriedades, um terço das grandes propriedades atualmente cadastradas. O conjunto representaria 2% do total de imóveis rurais existentes no Brasil.<sup>15</sup> Deste contingente, segundo o cadastro do Incra, parte considerável é identificada como improdutiva, mesmo com critérios de produtividade elaborados na década de 1970.

O plebiscito elaborou duas perguntas à população brasileira. Na primeira delas, 95,52% dos votantes concordaram com a necessidade da adoção de um limite máximo de tamanho para as propriedades. Na segunda questão, 94,39% deles indicaram que a adoção do limite possibilitaria aumentar a produção de alimentos saudáveis e melhorar as condições de vida no campo e na cidade. A campanha contou com a participação de mais de meio milhão de pessoas de 23 estados da Federação e do Distrito Federal, fruto do esforço de mais de 100 entidades nacionais, entre igrejas, sindicatos, movimentos populares e partidos políticos.

O resultado do plebiscito reforça a legitimidade da proposta de EC, de iniciativa da deputada Luci Choinacki, apresentada em 2000 ao Congresso Nacional – a PEC nº 287, que instituía a fixação de um limite de 35 módulos fiscais para a propriedade da terra. Ante os embargos da bancada ruralista, a PEC foi arquivada. Contudo, o plebiscito é apenas um primeiro passo para recolocar em pauta a discussão sobre a necessidade da adoção de um limite máximo ao tamanho das propriedades. As entidades organizadoras do fórum pretendem ainda recolher 1,2 milhão de assinaturas em todo o país para apresentar ao Congresso, mais uma vez, um projeto de emenda constitucional que estabeleça o limite de 35 módulos fiscais para as propriedades no país.

No século XX, o limite de propriedade foi adotado em diversos países, como instrumento de reforma agrária: Índia, Irã, Paquistão, Bangladesh e Sri Lanka estipularam limites à apropriação da terra. A Itália e o Chile redistribuíram terras no fim da década de 1940 e em meados da década de 1960, também com a imposição de limites.

---

15. Dados obtidos pelo Ipea divergem do apresentado pela campanha. De acordo com pesquisa inédita da instituição, há 84.594 imóveis rurais que excedem 35 módulos fiscais, ocupando uma área de quase 348,6 milhões de ha, o que permitiria a liberação de um estoque de terras de 208,6 milhões de ha.

**TABELA 3**  
**Limites de propriedade da terra**

País	Ano (lei agrária)	Hectares (limite)	País	Ano (lei agrária)	Hectares (limite)
Japão	1946	12	Índia	1972	21,9
Itália	1950	300	Sri Lanka	1972	20
Coreia do Sul	1950	3	Argélia	1973	45
Taiwan	1953	11,6	Paquistão	1977	8
Indonésia	1962	20	El Salvador	1980	500
Cuba	1963	67	Nicarágua	1981	700
Síria	1963	300	Bangladesh	1984	8,1
Egito	1969	21	Filipinas	1988	5
Peru	1969	150	Tailândia	1989	8
Iraque	1970	500	Nepal	2001	6,8

Fonte: Carter (2010).

O Brasil, que nunca implementou uma política de reforma agrária capaz de gerar efeitos redistributivos, já adotou limites à apropriação de terras. Na ditadura militar, a preocupação com a soberania nacional suscitou o estabelecimento de uma série de restrições à entrada de estrangeiros no mercado de terras nacional. Este debate voltou à tona recentemente a partir da entrada massiva de capital estrangeiro no setor agropecuário brasileiro.

### **2.7 Novo ciclo de concentração fundiária e aquisição de terras por estrangeiros**

A apropriação de terras por estrangeiros não é um fenômeno novo, mas acelerou-se nos últimos anos, em decorrência da elevação do preço dos alimentos e da crise de produção que afetou alguns países. Já há algumas décadas, o preço dos produtos alimentares tem apresentado quedas constantes, mas, segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), de janeiro a dezembro de 2007 o preço dos alimentos aumentou em 40% no mundo.<sup>16</sup> As causas do fenômeno são diversas: aumento da demanda impulsionada pelo crescimento econômico da Índia e da China, queda da produção relacionada a eventos climáticos, elevação do preço internacional do petróleo com reflexo nos custos do transporte, avanço dos biocombustíveis sobre áreas de cultivo alimentar, baixos estoques alimentícios, uso de cereais para produção de ração animal e outros fatores. No início de 2008, já havia escassez de arroz, trigo e milho em alguns países.

16. De acordo com Graziano e Tavares (2008), em janeiro de 2008 o preço do trigo já estava 83% acima do preço de janeiro de 2007. Os países que mais sofrem com a alta dos alimentos são aqueles em que as famílias gastam no consumo alimentar a maior parte do seu orçamento.

A utilização de toda a área agricultável disponível em países cuja demanda está em forte expansão (China e países árabes) e a relação de dependência destes países em relação aos países produtores de *commodities* agrícolas geraram uma grande demanda por terra de países em desenvolvimento com área agricultável disponível. A FAO estima que existam 4,2 bilhões de ha de terras agricultáveis no mundo, dos quais são utilizados apenas 1,6 bilhão. O maior percentual de desuso das terras está na África subsaariana e na América Latina, alvo preferencial dos investidores estrangeiros.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto em 1960 o mundo possuía pouco mais de um hectare de área agricultável *per capita*, em 2030 este valor atingirá 0,3 hectare *per capita*. Nesta conjuntura o Brasil emerge como um campo fértil para interesses externos, uma vez que possui nada menos que 15% das terras agricultáveis não exploradas no mundo, a maior biodiversidade concentrada em um bioma do planeta (Amazônia), percentual elevado de terras improdutivas apropriadas por poucos especuladores, enorme potencial mineral ainda inexplorado, políticas públicas voltadas ao fortalecimento do agronegócio e, até então, ausência de controle público sobre a aquisição de terras por estrangeiros.

Até este ano, estrangeiros já haviam adquirido 46,6 milhões de ha de terras em países em desenvolvimento. No Brasil, os dados do SNCR só permitem identificar um total de 4 milhões de ha em mãos estrangeiras. O dado, contudo está longe de refletir a situação real da apropriação estrangeira de terras brasileiras, reflexo da inexistência de aparato fiscalizatório eficiente. Uma das estratégias utilizadas pelo capital internacional para a compra de terras no país tem sido a criação de empresas brasileiras em nome de laranjas. Dados do SNCR mostram que o número de imóveis sob o domínio de empresas nacionais passou de 31 mil em 1998 para 67 mil em 2008. A área registrada sob domínio empresarial passou de 80 milhões para 177,2 milhões de ha em dez anos. Em contrapartida, apenas 34.371 imóveis rurais estão registrados em nome de estrangeiros em 2010.

Ainda de acordo com os dados do SNCR, 23% das terras compradas por estrangeiros são de propriedade de japoneses; 7% são de italianos; argentinos, americanos e chineses controlam, pelas estatísticas oficiais, 1% das terras compradas por estrangeiros no Brasil. De acordo com o Incra, o volume de terras estrangeiras em território nacional deve ser três vezes superior ao identificado pelo cadastro.

Embora o descontrole seja evidente, é necessário ressaltar que nem sempre a existência de um controle desse tipo foi desejada.<sup>17</sup> Além do mais, coube ao

---

17. Em 1920, o governo brasileiro concedeu 1,2 milhão de ha de terra no Pará a Henry Ford para plantio de seringueiras a fim de abastecer a indústria automobilística. Em 1950, a Icomi, empresa de capital nacional e norte-americano, foi autorizada a explorar reservas de manganês no Amapá; já em 1970, um milionário norte-americano adquiriu cerca de 4 milhões de ha na fronteira entre o Pará e o Amapá para a implantação do Projeto Jarí, que previa o desmatamento da área para a instalação de uma fábrica de celulose. Na ditadura militar, a Operação Amazônia ofereceu incentivos fiscais a multinacionais que se instalassem na região, inclusive para a extração de madeira. Algumas obtiveram milhões de hectares, como Volkswagen e Coca-Cola. Na era Fernando Henrique Cardoso (FHC), o governo montou o Serviço de Vigilância da Amazônia (Sivam) a ser operado por uma empresa norte-americana com a responsabilidade de mapear a Amazônia.

próprio Estado o papel de induzir a ocupação do território por capitais externos em algumas regiões do país. Foi o caso do processo de ocupação da Amazônia nas décadas de 1960 e 1970. Para atrair capitais produtivos, a União ofereceu vantagens e incentivos fiscais à ocupação de terras a grandes grupos econômicos, alguns estrangeiros, que desejassem criar empreendimentos na região.

A aquisição de terras por estrangeiros no país é regulada pela Lei nº 5.709/1971, regulamentada pelo Decreto nº 74.965/1974. Além desse dispositivo, o Decreto nº 85.064/1980 regula a aquisição de terras em faixa de fronteira. Posteriormente, a Constituição Federal previu, em seu Art. 190, que “a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional”. Atendendo a essa previsão, a Lei nº 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, instituiu restrições ao arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, como previsto na Lei nº 5.709/1971.

Contudo, a EC nº 6/1995, promulgada no contexto de intensificação da abertura econômica do país e de entrada de capital estrangeiro no processo de privatização, revogou o Art. 171 da CF/88, que disciplinava a distinção entre empresas brasileiras e empresas de capital nacional das empresas estrangeiras, dispensando-lhes tratamento diferenciado e disposições especiais. Com isso, a AGU, via Parecer GQ nº 181/1997, ratificou o entendimento de que o §1º do Art.1º da Lei 5.709/1971, – que submetia à forma dessa lei a aquisição de terra por estrangeiro residente no país e por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil – estava revogado. Aprovado pelo presidente da República e publicado no Diário Oficial da União (DOU), o parecer adquiriu efeito vinculante para todos os órgãos da administração pública federal.

Diante do crescimento da participação estrangeira na propriedade de terras e da ausência de controle nos últimos anos, em 2008, a AGU firmou parecer favorável à revisão da orientação anterior. Mas, em vista da pressão da Associação Brasileira de Papel e Celulose (Bracelpa) e da crise econômica de 2008, a nova decisão teve de ser adiada.

Antes da AGU revisar o parecer, o Ministério Público Federal (MPF) instruiu o CNJ a tomar providências quanto à normatização dos registros imobiliários da compra de terras por estrangeiros no país, e emitiu recomendação formal ao advogado geral da União para revisar o parecer AGU/GQ nº 181. Sustentou o MPF que na matéria em causa deveriam prevalecer as disposições da Lei nº 5.709/1971. O CNJ, em atenção a essa norma, indicou que os cartórios deveriam promover a lavratura dos atos de aquisição de terras por empresas brasileiras controladas por estrangeiros, e determinou o envio da relação das aquisições anteriormente cadastradas aos tribunais de justiça e às corregedorias locais ou regionais.

Mesmo ante a pressão de setores do agronegócio, um novo parecer da AGU em 2010 restaurou a vigência da Lei nº 5.709/1971. Publicada no DOU, a nova interpretação passou a valer para toda a administração pública direta e indireta.

O atual parecer da AGU atesta que a ausência de controle do território gerou inúmeros efeitos ao país: expansão da fronteira agrícola com avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental (APAs); valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária, com conseqüente aumento do custo de desapropriações para a reforma agrária e redução do estoque de terras disponíveis para tal fim; crescimento da venda ilegal de terras públicas; utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras; incremento da biopirataria na região Amazônica; ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e de biodiesel; aquisição de terras em faixa de fronteira, pondo em risco a segurança nacional etc.

O parecer destaca que a imposição de limites legais à aquisição de terras por estrangeiros é comum em outros países. Nos Estados Unidos, por exemplo, devem ser elaborados relatórios das aquisições à Secretaria de Agricultura. Alguns estados possuem regulação própria: em Nova Iorque, só o estrangeiro naturalizado está apto adquirir terras rurais. Na Virgínia, é permitida a posse apenas ao estrangeiro residente por mais de cinco anos. Em Iowa, terras destinadas à agricultura não podem pertencer a não residentes; e no Missouri, elas não podem ser de estrangeiros. O México, por sua vez, proíbe o domínio estrangeiro de terras em faixa de fronteira e à beira-mar. Empresas mexicanas com participação de capital estrangeiro sujeitam-se a outras restrições, como o limite máximo de propriedade.

#### BOX 1

##### **O que estabelece a Lei nº 5.709/1971**

- O estrangeiro não pode ter propriedade que exceda 50 módulos de exploração indefinida.
- A aquisição de propriedade rural por pessoa jurídica estrangeira só será permitida se os projetos de exploração estiverem vinculados aos seus respectivos objetivos estatutários.
- Os projetos das pessoas jurídicas devem ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) (em caso de projetos agropecuários) ou pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (em caso de projetos industriais).
- As pessoas físicas estrangeiras deverão provar residência regular no país.
- A aquisição de imóvel rural entre três e 50 módulos de exploração
- indefinida dependerá de autorização do Incra, assim como a pretensão de pessoa física estrangeira de adquirir mais de um imóvel rural.

(Continua)

(Continuação)

- A soma das áreas rurais de propriedade de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não pode ultrapassar 25% da superfície do município em que estão situadas. Além disso, pessoas de mesma nacionalidade não podem ter mais de 40% do limite mencionado.
- Caso a propriedade adquirida esteja situada em território considerado indispensável à segurança nacional, a validação da aquisição dependerá de aprovação do Conselho de Segurança Nacional.

## **2.8 Terras envenenadas: a situação da saúde e do meio ambiente nos solos da agropecuária brasileira**

É verdade. Nós não podemos aceitar que o Brasil seja transformado em um lixão do mundo. (...) Nós interdítamos linha de produção na BASF, na Bayer, na Syngenta, que são as três maiores do mundo; na Milenia, que é a sétima maior do mundo; na Nufarm, que é a quarta maior do mundo; e na Iharabras. (...) Tinha empresa que chegou ao cúmulo de colocar substância para perfumar o agrotóxico (ALVARES, 2010).

Por seguidos anos o Brasil tem superado metas de produção agropecuária. Segundo estimativas do IBGE, a produção de cereais, leguminosas e oleaginosas deverá atingir 148,8 milhões de toneladas (t) em 2010, crescimento de 11,1% em relação a 2009. A soja responde por grande parte desse montante, com taxa de 20,6% de aumento esperado para 2010. Esse desempenho, frequentemente utilizado pelo setor como eixo de legitimação da expansão de monoculturas agrícolas em grandes propriedades, não dá, todavia a conhecer os meios pelos quais o crescimento da produtividade se realiza. O uso intensivo de agrotóxicos, ao mesmo tempo que rende ganhos de produtividade e eleva as exportações de *commodities*, põe em risco o direito à saúde da população brasileira e, em especial, dos trabalhadores rurais.

Segundo o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos (Para), divulgadas até 2009, 29% das amostras de alimentos analisadas possuíam resíduos tóxicos ou acima do tolerado ou não autorizados para a cultura examinada. Chama atenção o alto índice de amostras insatisfatórias de frutas e hortaliças,<sup>18</sup> indicador que coloca a política de segurança alimentar em um sério dilema: segundo a FAO e a Organização Mundial da Saúde (OMS), o baixo consumo de frutas e verduras causa em torno de 2,7 milhões de mortes por ano. Ademais, o consumo diário de frutas e verduras pode prevenir doenças não transmissíveis, como cardiopatias, diabetes tipo 2, obesidade e certos tipos de câncer. Isto posto, como promover a saúde por meio de uma alimentação adequada se estes alimentos são produzidos à base de substâncias que causam justamente as doenças que a alimentação deveria evitar?

18. A lista completa de alimentos segundo o índice de contaminação da amostra entre 2002 e 2009 encontra-se no anexo estatístico.

No universo de amostras insatisfatórias, 67,5% dos produtos foram reprovados em razão da utilização de ingredientes ativos não autorizados, 22,6% foram reprovados pela presença de ingredientes ativos não autorizados em fase de reavaliação e 9,9% foram considerados insatisfatórios por superarem o limite máximo de resíduos. Entre as substâncias em reavaliação encontradas nas análises do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos 2009, estão o acefato, o endossulfan e o metamidofós. Elas acarretam efeitos residuais prolongados, com alta capacidade de acumulação em seres vivos e efeitos carcinogênicos observados em animais de laboratório. Como grande parte dos inseticidas usados na agricultura brasileira afeta as funções do sistema nervoso, a exposição ao ambiente, o efeito prolongado destes inseticidas e as evidências científicas que ligam o uso dos agrotóxicos a distúrbios neurológicos (Mal de Parkinson,<sup>19</sup> por exemplo) têm levado diversos países a banirem estes ingredientes ativos.

#### QUADRO 1

##### Principais substâncias em reavaliação encontradas nas análises do Para – 2009

Ingrediente ativo	Problemas relacionados	Indicação da reavaliação	Exemplos de países em que é proibido	Principais culturas encontradas
Endossulfan	Suspeita de desregulação endócrina e toxicidade reprodutiva	Banimento do uso no Brasil	Quarenta e cinco países, com destaque para a União Europeia e os Estados Unidos	Pepino, pimentão e beterraba
Acefato	Neurotoxicidade, suspeita de carcinogenicidade e de toxicidade reprodutiva	Banimento do uso no Brasil	União Europeia	Cebola e cenoura
Metamidofós	Neurotoxicidade	Banimento do uso no Brasil	Trinta e sete países, destacando-se União Europeia e Estados Unidos	Pimentão, tomate, alface e cebola

Fonte: Para/Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Mesmo ante as alternativas de produção conhecidas e os perigos associados ao uso dessas substâncias, as importações de fertilizantes e agrotóxicos têm crescido. Segundo a Anvisa o país é o maior mercado de agrotóxicos do mundo, concentrando 84% das vendas de toda a América Latina. Entre 2000 e 2007, a importação desses produtos subiu 207%. Somente em 2009 foram comercializados 800,2 t. Desse total, 276,4 t foram importadas e 654,4 t produzidas no país.

Pesquisas indicam que os registros das intoxicações aumentaram na mesma proporção em que cresceu a venda de pesticidas entre 1992 e 2000. Além disso, estudos epidemiológicos realizados entre trabalhadores rurais brasileiros sobre intoxicação por agrotóxicos mostram que mais de 50% dos que manuseiam

19. Após investigarem 959 casos de parkinsonismo, pesquisadores da Universidade de Aberdeen, na Escócia, constataram que pessoas com muito contato com substâncias tóxicas têm 39% mais chances de contrair o Mal de Parkinson, ante 9% de chances das que têm pouca exposição. Embora não prove que os pesticidas causem necessariamente a doença, o estudo permite relacionar a exposição à incidência.

produtos venenosos apresentam algum sinal de intoxicação.<sup>20</sup> Um relatório da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) confirma a gravidade do problema: o Brasil lidera o *ranking* de registro de intoxicações. A tendência deve consolidar-se ainda mais, a julgar pelo aumento substancial do faturamento das indústrias de química fina e de biotecnologia, com destaque para as fabricantes de defensivos. No censo agropecuário, mais de 1 milhão de estabelecimentos declararam fazer uso de agrotóxico.

**TABELA 4**  
**Quantidade de praguicida utilizado e número de intoxicações em países selecionados – 2000-2005**

País	Praguicidas utilizados (kg)	Intoxicações
Argentina	46.347.000 (2001)	3.881
Bolívia	6.700.000 (2000)	2.208
Brasil	131.970.000 (2001)	4.273
Colômbia	77.000.000 (2000)	2.763
Chile	24.197.000 (2000)	804
Equador	36.118.222 (2004)	1.991
Uruguai	7.600.000 (2000)	439

Fonte: Brasil (2007).

A estratégia de garantia de mercado da indústria envolve ainda a disseminação de organismos geneticamente modificados (OGMs) vinculados à venda de pesticidas. Como o custo para investimento em novos princípios ativos é alto, há uma tendência à formação de oligopólios entre as empresas produtoras de agrotóxicos. O Brasil é hoje o maior plantador de soja transgênica do mundo e deverá ser também o maior pagador de *royalties* decorrentes da utilização de sementes de soja geneticamente modificada.

Entre as culturas com maior indução de consumo de agrotóxicos estão soja, milho, cana, algodão e citros. Elas concentram 87% do volume comercializado. A soja consome sozinha 58% do total de agrotóxicos vendidos no Brasil, seguida por milho (18%), cana (9%), algodão (8%) e citros (7%). Contudo, considerando a área plantada, a soja consome 0,5 litro de agrotóxicos por hectare, ao passo que nas hortaliças, que representam apenas 3% do total de agrotóxicos utilizados no país, a concentração desses ingredientes varia de quatro a oito litros por hectare, número oito ou 16 vezes superior ao utilizado na sojicultura.<sup>21</sup>

20. A este respeito, ver Faria *et al.* (2007).

21. Ver Almeida (2009).

A estratégia mais comumente indicada para frear o uso excessivo de agrotóxicos transfere a responsabilidade pelo controle ao consumidor final dos produtos. Parte-se do pressuposto de que existem alternativas alimentares nas diferentes regiões e que todos os consumidores gozam de capacidade financeira para reorientar suas escolhas.

Contundo, em uma sociedade em que a maior parte da população empregada vive com um salário mínimo (SM), o critério de escolha dos alimentos é o preço. Não há alternativa, pois, senão revisar os padrões de produção dos alimentos, o que exige mudanças nas políticas de crédito e assistência técnica. A postergação desta medida representa risco real à saúde da população. Conforme os dados do *Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas* (Sinitox), foram registrados nos últimos nove anos 51.932 casos de intoxicação por agrotóxico agrícola; do total, 1.549 pessoas morreram (tabela 5).

TABELA 5  
Casos de intoxicação por agrotóxico de uso agrícola – Brasil, 1999-2007

Ano	Acidentes individuais	Acidentes coletivos	Acidentes ambientais	Ocupacional	Ingestão de alimentos	Outros	Total	Óbitos
1999	1.285	39	7	1.499	0	1.673	<b>4.674</b>	154
2000	1.338	121	204	1.378	4	1.933	<b>5.127</b>	141
2001	1.342	67	373	1.370	6	2.019	<b>5.384</b>	157
2002	1.470	88	23	1.792	20	2.095	<b>5.717</b>	150
2003	1.642	113	23	1.750	4	2.281	<b>6.072</b>	182
2004	1.437	87	26	1.763	10	2.504	<b>6.103</b>	164
2005	1.340	85	29	1.790	21	2.696	<b>6.249</b>	202
2006	1.301	97	30	1.927	7	2.710	<b>6.346</b>	190
2007	1.369	87	16	1.564	9	2.899	<b>6.260</b>	209
<b>Total</b>	<b>12.524</b>	<b>784</b>	<b>731</b>	<b>14.833</b>	<b>81</b>	<b>20.810</b>	<b>51.932</b>	<b>1.549</b>

Fonte: Sinitox/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)/Ministério da Saúde (MS).

O uso intensivo de agrotóxicos não afeta apenas a saúde da população, mas o próprio meio ambiente, gerando efeitos sobre culturas sensíveis a substâncias químicas e contaminando o solo, as nascentes e os aquíferos. Cumpre questionar como se pode esperar eficácia de políticas voltadas à produção agroecológica e orgânica ante a crescente disseminação do uso de agrotóxicos no país. Há espaço para outras formas de produção alimentar?

### 2.9 O zoneamento agroecológico e a expansão da cana-de-açúcar

A velocidade de expansão da cana e o temor de que o avanço dos biocombustíveis sobre a Amazônia compromettesse a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental suscitaram diversas dúvidas em potenciais compradores

externos do etanol brasileiro. Com a conquista do mercado internacional, como meta, o governo brasileiro lançou no dia 17 de setembro de 2009, o ZAE da cana-de-açúcar.

O zoneamento é um instrumento da política nacional de meio ambiente por meio do qual o Estado intervém no domínio econômico para organizar as relações espaço-produção, impondo condições à conduta dos agentes e orientando suas atividades segundo os limites da natureza e do potencial da sociedade civil local. Ele expressa um projeto político de desenvolvimento sustentável, definindo as áreas do território em que certas formas de uso da terra são autorizadas e certas atividades econômico-produtivas são, de modo absoluto ou relativo, proibidas. Instituído pelo Decreto nº 6.961/2009 e enviado ao Congresso na forma do PL nº 6.077/2009, o ZAE veta a expansão de canaviais e a instalação de novas usinas de etanol e açúcar na Amazônia, no Pantanal e na Bacia do Alto Paraguai.

O objetivo do ZAE é a avaliação, a espacialização e a indicação das terras com potencial de expansão da cana-de-açúcar em regime de sequeiro (sem irrigação plena), excluindo as terras com declividade superior a 12%; áreas com cobertura vegetal nativa; os biomas Amazônia e Pantanal; APAs; terras indígenas; remanescentes florestais; dunas; mangues; escarpas e afloramentos de rocha; reflorestamentos; áreas urbanas e de mineração; e áreas já cultivadas com cana-de-açúcar no ano-safra 2007/2008 em Goiás, Minas Gerais, no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e em São Paulo.

O zoneamento mapeou, total ou parcialmente, a área de 21 unidades da Federação (UFs). Suas disposições, contudo, ainda não estão vigentes, visto que o governo optou por enviar ao Congresso um PL, em vez de uma Medida Provisória (MP), de mais veloz tramitação. Enquanto o projeto não for votado, as regras do ZAE servirão apenas como diretriz que orienta a ação dos órgãos públicos. O empenho da bancada ruralista em reduzir as restrições ao setor certamente dificultará sua aprovação integral no Congresso.

O ZAE classificou em três classes de potencial as áreas propícias à expansão da cana em terras com produção agrícola intensiva, semi-intensiva, lavouras especiais e pastagens, tendo por base o mapeamento dos remanescentes florestais realizado em 2002 pelo Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica – Ministério do Meio Ambiente (Probio/MMA). Os resultados apontam que o país possui 63,48 milhões de ha de áreas aptas ao cultivo. Desse universo, 18,03 milhões foram considerados de alto potencial produtivo, 41,17 milhões de médio potencial e 4,28 milhões de baixo potencial. Em 2002, as áreas com pastagens aptas à expansão somavam 36,13 milhões de ha, segundo o estudo.

A despeito do avanço que o zoneamento efetivamente representa, a expansão da cana já produziu efeitos significativos sobre as áreas de produção familiar em algumas regiões do país. Em São Paulo, por exemplo, o número de estabelecimentos familiares, de acordo com o Censo Agropecuário 2006, atinge 151 mil unidades, ante 76,5 mil unidades patronais. A área total ocupada pela agricultura familiar em 1995-1996 era de 4,2 milhões de ha, resultando uma área média de 28,3 ha por estabelecimento. Em 2006, a área média dos estabelecimentos familiares no estado caiu a 16,5 ha, efeito da perda de 41% da área total ocupada pela agricultura familiar em dez anos. Em contrapartida, o número de estabelecimentos patronais aumentou 16,3% no mesmo período, com crescimento de 9,5% da área total. A agricultura familiar perdeu posição relativa na estrutura fundiária paulista, caindo de 69,6% para 66,35% do total de estabelecimentos agropecuários em dez anos.

A expansão da cana na estrutura fundiária paulista repercute ainda na produção alimentar, especialmente nas culturas tradicionalmente vinculadas à agricultura familiar. Comparando os dados da Produção Agrícola Municipal (PAM-IBGE) de 1996 e de 2008, as produções de alho, arroz em casca, cebola, ervilha, feijão, fumo, melancia, melão, milho, tomate, abacate, café em grão, chá-da-índia, figo, goiaba, limão, maçã, manga, maracujá, noz, pêra e tangerina registraram queda. De modo contraditório, o estudo que embasa o zoneamento identifica uma área total de 7,2 milhões de ha como apta à expansão do cultivo canavieiro em São Paulo. Se se levasse a cabo a expansão da cana por todo esse território identificado, a agricultura familiar praticamente desapareceria do estado, restando apenas os assentamentos de reforma agrária.

Se a expansão da cana dá sinais de que avança sobre a área plantada com outras culturas, a possibilidade de deslocamento desses cultivos para áreas de exceção do zoneamento é uma hipótese plausível. O deslocamento deve afetar o esforço de preservação de alguns biomas, especialmente o cerrado, os resquícios de Mata Atlântica e a própria Amazônia. Dados da PAM já permitem identificar a expansão da soja para o Norte do país – evolução de 73 mil para 500 mil ha de área plantada de 2000 a 2009. Ademais, o PL nº 6.077/2009 autoriza que usinas já em atividade nos biomas protegidos sigam operando, e isenta das novas regras unidades industriais em funcionamento ou em fase de instalação com licença ambiental concedida até 17 de setembro de 2009. Atualmente nove usinas operam na Amazônia e no Pantanal. Acre, Roraima, Amazonas, Pará e Mato Grosso do Sul possuem uma usina cada um. O Mato Grosso possui maior número delas na área de exceção, todas no entorno do Pantanal. Apenas no Mato Grosso do Sul, 69 usinas estão em processo de licença ambiental, 21 das quais já têm licença de instalação (O ZONEAMENTO..., 2010).

O Sudeste concentra a maior parte da área anexada ao cultivo canavieiro, respondendo por 63% de toda a área acrescida em sete anos, segundo a PAM. Por outro lado, a região Norte, a despeito de registrar participação diminuta no total da produção nacional, teve aumento percentual substancial no período. A área plantada em Rondônia cresceu 20 vezes em sete anos e, no Acre, oito vezes. Nos estados fronteiriços à Amazônia Legal também ocorreu uma notável expansão no período: no Tocantins, a área de cana cresceu 3,4 vezes; e no Piauí, 1,6.

O zoneamento pode conter a expansão da cana na região Norte. Isto não afasta, porém, os impactos já provocados sobre as cidades em que a monocultura se alastra. Em todo o país, a área plantada de cana cresceu de forma constante a partir de 2001, passando de 5,2 para 8,7 milhões de ha em 2009. Previsões do Mapa indicam que, até 2020, a área plantada deverá crescer a 4,09% ao ano (a.a), alcançando 12,94 milhões de ha. As expectativas dos produtores – mais ousadas – vislumbram atingir 13,9 milhões de ha de área cultivada de cana na safra de 2017. Dados da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Única) confirmam essa tendência. Segundo a entidade, entre as safras 2007-2008 e 2008-2009 a expansão média da cana foi de 15,7% no Centro-Sul. Os estados com maior percentual de aumento foram Goiás (39,9%) e Mato Grosso do Sul (36,9%). São Paulo foi o estado com a maior quantidade de área anexada entre as safras 2007-2008 e 2008-2009, cerca de meio milhão de ha adicionado em um ano.

TABELA 6  
Expansão da área cultivada de cana – Centro-Sul do país

Estado	Safra 2007-2008 (ha)	Safra 2008-2009 (ha)	Expansão (%)
São Paulo	3.961.928	4.445.281	12,2
Paraná	513.965	604.923	17,7
Minas Gerais	462.969	574.990	24,2
Goiás	308.840	432.009	39,9
Mato Grosso do Sul	212.551	290.990	36,9
Mato Grosso	217.762	231.060	6,1
Rio de Janeiro	94.613	100.399	6,1
Espírito santo	59.231	70.086	18,3
<b>Total</b>	<b>5.831.859</b>	<b>6.749.738</b>	<b>15,7</b>

Fonte: Única.

Não é possível saber em que medida o ZAE inclui nas zonas de expansão da cana áreas marcadas por conflitos agrários. O mapeamento não considerou uma série de restrições que deveriam ter sido incorporadas à zona de exceção, como a definição de áreas prioritárias para conservação da biodiversidade, áreas marcadas por conflitos fundiários, terras reivindicadas por povos e comunidades

tradicionais, áreas com grande presença da agricultura familiar, zonas de descarga de aquíferos etc. O mesmo deve ser dito das áreas com passivos trabalhistas e ambientais, haja vista a recorrência da prática de trabalho escravo nas usinas atualmente em funcionamento, além dos danos ambientais em biomas seriamente ameaçados, como o Pampa Gaúcho, o Cerrado, a Caatinga e a Mata Atlântica. Ao proteger a Amazônia, o Pantanal e a Bacia do Alto Paraguai, o ZAE renova a possibilidade de instituir políticas de ocupação territorial condicionadas à preservação ambiental. No entanto, como apenas se limita a regular a expansão da cana para habilitar o país à condição de grande exportador de etanol, reproduz a consolidação dos modelos tradicionais de uso da terra em todo o resto do Brasil.

### 3 ANÁLISE DOS PROGRAMAS

#### 3.1 Reforma agrária

As dificuldades impostas à reforma agrária continuam atuando no sentido de reduzi-la, na melhor das hipóteses, a um programa de assentamentos rurais. A obtenção de terras via desapropriação enfrenta impasses de difícil superação: ela ainda deve valer-se de índices de produtividade fixados com base nos dados do censo agropecuário de 1975 e enfrentar os obstáculos interpostos por segmentos governamentais e antagonistas de variados estratos sociais. Terras públicas, que por mandato constitucional deveriam ser destinadas à reforma agrária, têm tido outras destinações, e a sucessão de CPIs contra o movimento social rural e aos órgãos da reforma agrária paralisa – de tempo em tempo – a política agrária.

Para uma apresentação dos dados relativos aos assentamentos rurais que ofereça uma ampla visão do que tem sido realizado, serão adotados os seguintes recortes de tempo: *i*) balanço geral dos projetos em execução, abrangendo todos os projetos criados desde 1900 até a data de referência da base do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra; *ii*) projetos criados e famílias assentadas em 2009; e *iii*) assentamentos realizados no primeiro semestre de 2010.

##### 3.1.1 *Balanço geral dos assentamentos – projetos em execução*

Segundo o Incra, em 30 de junho de 2010, estavam em execução 8,6 mil projetos de assentamento, abrangendo uma área de 84,4 milhões de ha e abrigando 902,8 mil famílias, a maior parte nas regiões Norte (43%) e Nordeste (33%). Pará e Amazonas, na região Norte, Maranhão, no nordeste, e Mato Grosso, no Centro-Oeste, concentram pouco mais de 50% das famílias assentadas em 70% da área total.<sup>22</sup>

22. Os dados para as demais unidades da Federação constam do anexo estatístico deste periódico.

O Norte concentra pouco mais de três quartos da área dos assentamentos (76%), visto que na região vigoram exigências legais mais amplas para a manutenção de áreas de reserva legal e proteção permanente: um projeto de assentamento (PA) de 1 mil ha na Amazônia deve manter 80% de sua área em reserva legal, ou seja, 800 ha devem ser preservados com mata nativa ou ser reflorestados quando incidir em ambiente degradado, de monocultura ou pastagem. Portanto, para atender à legislação ambiental, a área dos projetos não pode ser totalmente ocupada por atividades produtivas.

Desde 2001,<sup>23</sup> os assentamentos devem obter licenciamento ambiental para sua criação. As possibilidades de intervenção são definidas em função do impacto ambiental potencial. O órgão licenciador pode, por meio de estudos ambientais, indicar restrições técnicas e legais aplicáveis; se for negada a aprovação, o pedido de licenciamento é suspenso e a instalação, desautorizada. Uma vez que os PAs se encontram sob estreita vigilância dos órgãos ambientais federais e estaduais, sua instalação tem efeitos positivos sobre a proteção da floresta, em comparação com o padrão usual de apropriação e exploração da terra no país.

O cumprimento dessa legislação ainda está distante de se completar. A maior parte dos PAs ainda se encontra em processo de licenciamento. Com frequência as exigências legais se contrapõem à realidade dos assentados, que acabam sendo responsabilizados por um déficit ambiental que não produziram. Isso não legitima decerto o não cumprimento das disposições legais, mas explica a lentidão do processo de legalização dos assentamentos.

TABELA 7

**Área dos projetos de assentamento rural em execução, segundo o tipo e o período de criação – Brasil, 1º de janeiro de 1900 até 9 de julho de 2010**  
(Em %)

Período de criação	Projetos florestais/ambientais <sup>1</sup>	Outros tipos <sup>2</sup>	Total
1900-1994	1,4	36,7	<b>19,5</b>
1995-1998	0,2	28,6	<b>14,8</b>
1999-2002	5,4	15,0	<b>10,3</b>
2003-2006	<b>61,6</b>	15,6	<b>38,0</b>
2007-2010	<b>31,4</b>	4,0	<b>17,4</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Sistema Sipro e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.

Notas: <sup>1</sup> Compreendem os seguintes tipos de projetos: assentamento florestal (PAF); floresta estadual (Floe); floresta nacional (Flona); assentamento agroextrativista federal (PAE); Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); pólo agro florestal (Poloagro); reserva de desenvolvimento sustentável (RDS); e reserva extrativista (Resex).

<sup>2</sup> Incluem: assentamento federal (PA); Comunidade Remanescente de Quilombo (CRQ); assentamento conjunto (PAC); assentamento dirigido (PAD); assentamento municipal (PAM); colonização oficial (PC); assentamento casulo (PCA); assentamento estadual (PE); Projeto Fundo de Pasto (PFP); integrado de colonização (PIC); Projeto de Reassentamento de Barragem (PRB); e Projeto de Reassentamento Populacional Rural (PRPR).

23. A Resolução Conama nº 89, de 25 de outubro de 2001, dispõe que assentamentos não são isentos do processo de licenciamento ambiental, e que estes devem ficar a cargo do órgão estadual competente. Entre outras diretrizes, a resolução proíbe a criação de assentamentos em área florestal e exige licença ambiental para assentamentos novos e licença de operação para assentamentos criados antes de 2001 – condição criada por Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado junto ao MP em 2003.

Muitos assentamentos criados na região Norte em anos recentes afastam-se do modelo convencional desenhado para os projetos de colonização oficial em 1970 e que foram, em boa medida, replicados no modelo geral dos PAs. Têm aumentado, desde 2003, a quantidade e a área de projetos voltados para a preservação ambiental (os “projetos verdes”) como se vê na tabela 7. A região Norte concentra a maior parte deles: 94% do número, 95% da área e 94% das famílias assentadas.

As necessidades de investimento em infraestrutura básica nos assentamentos ainda são grandes, mesmo para projetos criados em décadas passadas. É possível agrupar os mais de 8,5 mil projetos em execução em três grandes categorias (tabela 8): a primeira reúne os que ainda não completaram as etapas iniciais de constituição, a maior parte criada em anos recentes; a segunda traz os projetos que já receberam os investimentos iniciais e estão em fase de estruturação produtiva, no uso ou na proximidade de acessar o Crédito “A” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); e na terceira estão os PAs em fase de consolidação.

**TABELA 8**  
**Fase dos projetos de reforma agrária em execução,<sup>1</sup> segundo o período de criação – Brasil, 1º de janeiro de 1900 até 30 de junho de 2010**

Fases dos projetos	1900 a 1994	1995 a 1998	1999 a 2002	2003 a 2006	2007 a 2010 <sup>1</sup>	Total	%
(a) Assentamento criado	57	196	182	1.283	896	<b>2.614</b>	30,4
(b) Assentamento em instalação	44	292	655	647	133	<b>1.771</b>	20,6
(a+b) Projetos em fases iniciais	101	488	837	1.930	1.029	<b>4.385</b>	51,0
(c) Assentamentos em estruturação	234	951	1.030	377	17	<b>2.609</b>	30,4
(d) Assentamento em consolidação	309	791	77	26	0	<b>1.203</b>	14,0
(e) Assentamento consolidado	289	100	10	0	0	<b>399</b>	4,6
(d+e) Assentamentos em finalização	598	891	87	26	0	<b>1.602</b>	18,6
<b>Total de projetos</b>	<b>933</b>	<b>2.330</b>	<b>1.954</b>	<b>2.333</b>	<b>1.046</b>	<b>8.596</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Em execução em 9 de julho de 2010.

Ainda esperam a superação das etapas iniciais de constituição 33% dos projetos criados antes de 2002, o que indica as dificuldades enfrentadas pelas famílias neles assentadas. As razões desse atraso são complexas, embora certamente também revelem as insuficiências das políticas públicas que deveriam ter sido executadas anos antes. Muitos projetos ocuparam terras improdutivas, esgotadas, inadequadas para a atividade agrícola. Por conta de pressões políticas, nem sempre foi possível ao Estado impedir a ocupação de áreas impróprias para a agricultura: dos 5,2 mil projetos criados até 2002, apenas 30% atingiram a etapa de consolidação; em estruturação encontram-se 43%; os demais 27% ainda

aguardam a conclusão dos procedimentos de instalação. Poucos projetos criados após 2003 estão em fase de consolidação: apenas 26, a maior parte no Tocantins, com a instalação de 17 pequenos projetos de reassentamento de barragens, que no conjunto abrigam 354 famílias.

Todas as regiões do país registram atraso no desenvolvimento dos assentamentos. A considerar apenas os 7,6 mil projetos criados até 31 de dezembro de 2006 – que teriam pelo menos 3,5 anos para serem organizados –, o quadro torna-se bem diverso. O Centro-Oeste possui os índices de retardo mais elevados: 65% dos projetos estabelecidos até 2006 ainda estão em processo inicial de constituição. O indicador também é alto nas regiões Norte e Sudeste, onde mais da metade dos assentamentos encontra-se na mesma condição. Nas regiões Sul e Nordeste, a implementação dos projetos segue melhor ritmo. No Nordeste, que concentra o maior número de projetos, 65% dos que foram criados até 2006 superaram a fase inicial; no Sul, região com o menor número de PAs, 77% alcançavam esta condição (tabela 9).

**TABELA 9**  
**Fases dos projetos de assentamento<sup>1</sup> criados até 31 de dezembro de 2006 – Brasil, grandes regiões**  
(Em %)

Fases	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Assentamento em fase inicial	55	36	52	23	65	<b>44</b>
Assentamento em estruturação	23	42	35	46	18	<b>34</b>
Assentamento em fase final	22	21	13	31	17	<b>21</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Em execução em 9 de julho de 2010.

O passivo a ser eliminado nos próximos anos tenderá a aumentar se não forem tomadas sérias providências. A par das dificuldades para a obtenção de terra para assentamento de novas famílias (como a não atualização dos índices de produtividade e a prevalência de regras insuficientes para deter a ocupação de terras públicas por particulares); ações de estruturação dos assentamentos necessitam de reavaliação e reformulação urgentes.

O Inkra lança mão de diversos procedimentos de obtenção de terras para a reforma agrária. As desapropriações são responsáveis pela obtenção de áreas para a constituição do maior número de assentamentos, beneficiando 53% das famílias assentadas. Mas, em termos de extensão, as áreas públicas estaduais e federais, obtidas via reconhecimento, arrecadação e discriminação, somam 64% do total das áreas com projetos de assentamento.

TABELA 10

**Forma de obtenção das terras para projetos de assentamentos da reforma agrária<sup>1</sup> – Brasil, projetos criados entre 1900 e 2010<sup>2</sup>**

(Em %)

Forma de obtenção	Projetos	Área	Famílias (capacidade)	Famílias assentadas
Desapropriação	<b>61,2</b>	<b>27,1</b>	<b>51,1</b>	<b>53,2</b>
Reconhecimento	16,7	<b>37,5</b>	14,4	15,2
Arrecadação	7,8	<b>22,4</b>	17,5	15,3
Discriminação	0,8	4,5	2,9	2,6
Compra e venda	6,2	1,7	4,4	4,8
<b>Soma</b>	<b>92,6</b>	<b>94,4</b>	<b>90,4</b>	<b>91,1</b>
Outras formas <sup>3</sup>	7,4	5,6	9,6	8,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Em execução em 30 de junho de 2010.<sup>2</sup> 1<sup>o</sup> semestre.<sup>3</sup> Inclui as seguintes formas: em obtenção – Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU)/doação/transferência/confisco/adjudicação/reversão de domínio/cessão/incorporação/dação/cessão gratuita/sem especificação.

A compra e a venda de terras já permitiu a constituição de 918 projetos, que compreendem 2,6 milhões de ha. Embora ainda represente parcela pequena no conjunto dos PAs em execução, a modalidade tem apresentado crescimento crescente: de 2007 a 2010, mais que dobrou a área adquirida por esse mecanismo relativamente aos períodos anteriores.<sup>24</sup>

3.1.2 *Famílias assentadas entre 2009 e 2010 – 1<sup>o</sup> semestre*

Em 2009 foram assentadas 55,4 mil famílias. Como em anos anteriores, o último trimestre do ano concentrou a maior parte dos assentamentos: 70% (tabela 11). As regiões Norte e Nordeste receberam quase 80% desse total, mais uma vez repetindo a distribuição das famílias assentadas a cada ano, pelo menos desde 2003.<sup>25</sup>

24. Ver tabelas no anexo estatístico deste periódico.

25. Até 2003, as informações sobre os assentamentos realizados por trimestre não estavam disponíveis.

**TABELA 11**  
**Famílias assentadas por trimestre – 2009**

Regiões	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	Total	%
<b>Brasil</b>	<b>3.753</b>	<b>486</b>	<b>12.387</b>	<b>38.798</b>	<b>55.424</b>	<b>100</b>
Norte	1.176	200	4.321	20.080	<b>25.777</b>	<b>46,5</b>
Nordeste	1.545	40	4.718	11.440	<b>17.743</b>	<b>32,0</b>
Sudeste	563	12	643	1.944	<b>3.162</b>	5,7
Sul	132	44	286	730	<b>1.192</b>	2,2
Centro-Oeste	337	190	2.419	4.604	<b>7.550</b>	13,6
UFs selecionadas						
Pará	759	39	1.446	11.484	<b>13.728</b>	24,8
Amazonas	2	5	1.544	5.005	<b>6.556</b>	11,8
Maranhão	1.183	27	2.704	2.375	<b>6.289</b>	11,3
Mato Grosso do Sul	105	105	1.006	1.799	<b>3.015</b>	5,4
<b>Soma</b>	<b>2.049</b>	<b>176</b>	<b>6.700</b>	<b>20.663</b>	<b>29.588</b>	<b>53,4</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.  
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Pará, Amazonas, Maranhão e Mato Grosso do Sul concentram mais da metade dos assentamentos (tabela 11). As famílias continuam a ser assentadas em projetos criados há mais tempo, de forma residual, em projetos de assentamentos anteriores a 1994 (3,6%) e mais intensamente nos que se sucederam (20% em PAs criados entre 1995 e 2002; 20% nos projetos do período de 2003 a 2006; e 57% em projetos recentes, de 2007 a 2010. Em 2010 foram criados 297, em uma área total de 4,6 milhões de ha, com capacidade estimada de 28 mil vagas, das quais 79% foram ocupadas no mesmo ano. A maior parte das famílias beneficiárias em 2009 foi assentada em projetos criados em anos anteriores, como mostra a tabela 12.

**TABELA 12**  
**Famílias assentadas, segundo o ano de criação do projeto – 2009**

Ano de criação	Total	%
Até 1994	<b>2.012</b>	3,6
1995-1998	<b>6.932</b>	12,5
1999-2002	<b>3.875</b>	7,0
2003-2006	<b>11.287</b>	20,4
2007-2009	<b>31.318</b>	56,5
<b>Total</b>	<b>55.424</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.  
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Mais que confirmar o padrão de anos anteriores, os números sobre assentamentos nos dois primeiros trimestres de 2010 são inquietantes: foram assentadas no período apenas 3,5 mil famílias, desempenho que, na séria histórica iniciada em 2003, só supera o de 2008 (tabela 13). Embora seja esperado que entre julho e dezembro de 2010 o ritmo de assentamento se acelere, a tendência decrescente apresentada desde 2006 é preocupante. Ainda assim, desde 2003 foram assentadas 575 mil famílias, o que representa 64% do total.

TABELA 13  
Famílias assentadas por trimestre – 2003 ao 1º semestre de 2010

Ano	1ª	2ª	3ª	4ª	Total
2003	4.680	5.334	3.448	21.513	<b>34.975</b>
2004	8.303	13.416	20.708	38.757	<b>81.184</b>
2005	1.893	15.077	31.695	78.442	<b>127.107</b>
2006	10.616	9.779	39.500	76.424	<b>136.319</b>
2007	6.863	8.402	8.181	43.537	<b>66.983</b>
2008	137	445	5.331	64.154	<b>70.067</b>
2009	3.753	486	12.387	38.798	<b>55.424</b>
2010 <sup>1</sup>	545	2.975	100	–	<b>3.620</b>
<b>Total</b>	<b>36.790</b>	<b>55.914</b>	<b>121.350</b>	<b>361.625</b>	<b>575.679</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: ReL\_0227. Data: 9 de julho de 2010.

Nota: <sup>1</sup>Total parcial até 9 de julho de 2010.

O número ainda está distante do necessário para atender à demanda potencial por reforma agrária, estimada em 4 milhões por estudo recente do Ipea (2010).

No primeiro semestre de 2010, a distribuição regional das famílias assentadas manteve a tendência de anos anteriores: o Norte responde por quase metade do total, seguido pelo Centro-Oeste e pelo Nordeste. Os estados que receberam o maior número de famílias foram Pará e Mato Grosso do Sul, áreas de expansão da fronteira agrícola, e, surpreendentemente, São Paulo e Rio Grande do Sul, áreas de ocupação agrícola consolidadas.

TABELA 14  
Famílias assentadas – por regiões e UFs, 1º semestre de 2010

Regiões e UFs com maior número de famílias assentadas	Número de projetos que receberam novas famílias	Número de famílias assentadas	Famílias assentadas (%)
<b>Brasil</b>	<b>882</b>	<b>3.620</b>	<b>100,0</b>
Norte	258	1.611	44,5
Nordeste	169	530	14,6
Sudeste	142	451	12,5
Sul	146	342	9,4
Centro-Oeste	167	686	19,0

(Continua)

(Continuação)

Regiões e UFs com maior número de famílias assentadas	Número de projetos que receberam novas famílias	Número de famílias assentadas	Famílias assentadas (%)
UFs			
Pará	85	1.022	28,2
Mato Grosso do Sul	97	505	14,0
São Paulo	95	328	9,1
Rio Grande do Sul	84	195	5,4
<b>Soma</b>	<b>361</b>	<b>2.050</b>	<b>56,6</b>

Fontes: Sistema Sipra e SDM/Relatório: ReL\_0227. Data: 9 de julho de 2010.  
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

### 3.2 Execução orçamentária dos principais programas finalísticos

O total dos recursos disponíveis para os programas finalísticos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) diminuiu 12% entre 2008 e 2009, uma perda total de R\$ 462,7 milhões.<sup>26</sup> O maior corte recaiu sobre o programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais: os recursos reduziram-se em 35%, o equivalente a R\$ 554,3 milhões. Somente 77% do previsto foram liquidados em 2009. O programa alinha as ações<sup>27</sup> primaciais do processo de reforma agrária, desde o reconhecimento e a obtenção de terras até a seleção e a homologação de beneficiários.

O Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento tem recebido prioridade por parte do MDA, na medida em que visa consolidar assentamentos rurais já implantados. Não obstante, perdeu 10% dos recursos orçamentários designados em 2009. O montante autorizado para aplicação foi de R\$ 523,7 milhões, dos quais foram liquidados pouco mais de R\$ 456,9 milhões (88%).

O Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, que propõe ampliar e qualificar a prestação de serviços da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os agricultores familiares dispõe ainda de poucos recursos e de execução orçamentária insatisfatória. Em 2000, liquidou R\$ 389,3 milhões (77%) de um total designado de R\$ 506,4 milhões. O mecanismo central de composição do quadro técnico (as chamadas públicas) carece de aprimoramentos para dar segurança jurídica aos órgãos regionais responsáveis pela contratação dos serviços e para proporcionar continuidade e segurança tanto aos técnicos contratados quanto aos assentados e aos agricultores familiares, que dependem da qualidade e tempestividade das ações de Ater para se desenvolverem.

26. O quadro completo da execução orçamentária do MDA pode ser visto no anexo estatístico deste periódico.

27. Principais ações deste programa: ações preparatórias para obtenção de imóveis rurais; obtenção de imóveis rurais para reforma agrária; primeiras ações de apoio a atividades produtivas para o desenvolvimento rural sustentável em assentamentos; elaboração dos planos de desenvolvimento dos assentamentos; cadastro; seleção e homologação de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária; licenciamento ambiental de assentamentos da reforma agrária; entre outras.

O Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, que objetiva o fortalecimento institucional e a dinamização econômica de áreas predelimitadas, via planejamento e incentivo à autogestão no processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, teve incremento orçamentário de 47% entre 2008 e 2009: passou de R\$ 313 milhões para R\$ 459 milhões, dos quais foram liquidados 83%.

O Programa Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas, que visa levantar a malha fundiária do país (distribuição, concentração, regime de domínio, posse e uso da terra), bem como garantir a gestão fundiária nas terras públicas, ademais de incorporar as terras públicas federais à reforma agrária, utilizou em 2009 apenas 47% do orçamento disponível, um dispêndio de R\$ 106 bilhões, próximo ao do ano anterior.

Programas cujas dotações orçamentárias são menores (Crédito Fundiário; educação do campo, com o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera); Brasil Quilombola; Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário; Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres; Paz no Campo; e Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade) tiveram execução parcial. Tal desempenho compromete os objetivos de inclusão social e desenvolvimento rural. O destaque negativo foi o Programa Brasil Quilombola, que executou 15% de um orçamento já reduzido.<sup>28</sup> O PRONAF (principal ação de apoio à agricultura familiar) será estudado a seguir.

### 3.3 PRONAF

Os valores reservados no Plano-Safra 2009-2010 para o crédito PRONAF atingiram o montante de R\$ 15 bilhões, um incremento de 15,4% em relação à safra anterior. Apesar da tendência ascendente em relação aos recursos destinados ao crédito da agricultura familiar, a execução vem apresentando oscilações negativas, especialmente no número de contratos, desde o ano agrícola 2006-2007. Além disso, os recursos destinados ao PRONAF representam somente 16% dos R\$ 92,5 bilhões do Plano Agrícola e Pecuário 2009-2010, lançado pelo Mapa, para ser aplicado em créditos em favor da agricultura patronal.

A discrepância de valores enseja comparações interessantes. Considerando o valor médio anual de R\$ 7.132,36 de todos os contratos do PRONAF na última safra (tabela 15), os recursos do plano-safra para a agricultura familiar (orçados em R\$ 15 bilhões) seriam insuficientes para atender sequer a metade dos agricultores familiares

---

28. Ver tabela 1.1 no anexo estatístico deste periódico.

do país.<sup>29</sup> Por outro lado, os R\$ 92,5 bilhões do Plano Agrícola e Pecuário, voltado ao agronegócio, permitiriam atender aos 4,3 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar por quase três anos, dispondo para cada família o mesmo crédito anual médio de R\$ 7.132,36. Considerando apenas o público referente ao grupo B do PRONAF<sup>30</sup> e o valor médio dos contratos deste grupo, os recursos do Plano Agrícola e Pecuário permitiriam que cada família recebesse um crédito médio anual de R\$ 1.716,00 por 23 anos. Se se considerarem apenas os assentados da reforma agrária e o valor médio dos contratos do grupo A/C, os valores destinados em um ano para a agricultura patronal renderiam, para um contingente de 902.770 famílias assentadas, uma renda média anual de R\$ 3.900,00 por um período de 26 anos.

Sem contabilizar os recursos do PRONAF, a dotação orçamentária inicial do MDA para o exercício de 2009 foi de R\$ 4,7 bilhões, isto é, 5% do que foi destinado apenas em créditos para a agricultura patronal na safra 2009-2010. Repetindo o exercício anterior, somente o valor dos créditos oficiais destinados à agricultura empresarial permitiria repetir a mesma dotação de 2009 para o MDA por quase 20 anos.

Não se espera que o crédito do PRONAF seja universalizado para a agricultura familiar: quando se trata, por exemplo, do grupo B e dos assentados da reforma agrária, outras ações governamentais anteriores ao crédito são mais urgentes: assistência técnica de qualidade, educação, apoio à comercialização e acesso à terra são essenciais para a promoção de uma agricultura familiar sustentável. A proposta do exercício é demonstrar a opção do Estado pela agricultura patronal, que representa apenas 16% dos estabelecimentos, mas detém 76% das terras. Os demais 24% da área se dividem entre 84% do número de estabelecimentos, muitos deles minifúndios, que, mesmo com escasso acesso a recursos públicos, produzem a maior parte dos alimentos do país.

### 3.3.1 Desempenho do PRONAF

No ano agrícola 2009-2010, foram efetuados cerca de 1,3 milhão de contratos do PRONAF, queda de 13% em relação a 2008-2009. O conjunto de contratos representou um montante de quase R\$ 9 milhões, 22% a menos que na safra anterior. Visto que a queda do montante foi maior que a do número de contratos, houve redução do valor médio do crédito contratado: de R\$ 7.960,88, em 2008-2009, para R\$ 7.132,36, em 2009-2010.

---

29. Segundo o Censo Agropecuário 2006, há no Brasil 4.367.902 estabelecimentos familiares. Dividindo-se o valor total do plano-safra da agricultura familiar (R\$ 15 bilhões) pelo valor médio anual dos contratos (R\$ 7.132,36), chegar-se-ia a um contingente de 2,1 milhões de agricultores potencialmente atendidos. Vale notar, contudo, que o número de agricultores com acesso aos créditos do PRONAF é ainda menor: 1,2 milhão.

30. O público B do PRONAF foi estimado pelo percentual desse público no Censo Agropecuário 1995-1996. Esse percentual é de 53% e, aplicado sobre o total de agricultores familiares no Censo 2006, chega-se ao número de 2.331.532 estabelecimentos familiares do grupo B.

**TABELA 15**  
**Número de contratos e montante do crédito 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	
2000-2001	745.011	3.194,91	148.101	1.578,01	<b>893.112</b>	<b>4.772,92</b>	-3,6	-9,6	5.344,14
2001-2002	688.792	2.668,65	244.135	1.715,56	<b>932.927</b>	<b>4.384,21</b>	4,5	-8,1	4.699,42
2002-2003	656.489	2.252,74	247.725	1.588,87	<b>904.214</b>	<b>3.841,61</b>	-3,1	-12,4	4.248,56
2003-2004	914.970	3.731,21	475.198	2.798,31	<b>1.390.168</b>	<b>6.529,52</b>	53,7	70,0	4.696,93
2004-2005	1.083.129	4.984,79	551.922	3.060,53	<b>1.635.051</b>	<b>8.045,32</b>	17,6	23,2	4.920,53
2005-2006	1.077.671	5.289,90	835.372	4.557,83	<b>1.913.043</b>	<b>9.847,74</b>	17,0	22,4	5.147,68
2006-2007	1.015.305	6.787,76	677.211	3.744,42	<b>1.692.516</b>	<b>10.532,18</b>	-11,5	7,0	6.222,80
2007-2008	1.054.277	6.768,75	594.786	3.699,11	<b>1.649.063</b>	<b>10.467,86</b>	-2,6	-0,6	6.347,76
2008-2009	900.210	6.442,26	543.003	5.046,98	<b>1.443.213</b>	<b>11.489,24</b>	-12,5	9,8	7.960,88
2009-2010	717.993	5.179,47	540.941	3.799,70	<b>1.258.934</b>	<b>8.979,17</b>	-12,8	-21,8	7.132,36

Fontes: Banco Central do Brasil (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). Atualizações até safra 2008-2009: BCB até 6/2008; BANCOOB, 9/2008; Bansicredi, 5/2009; Basa, 6/2008; BB, 5/2009; BN, 4/2009 e BNDES, 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 13 de julho de 2009, às 14h 45m 34. Valores deflacionados pelo IGP-DI/Fundação Getúlio Vargas (FGV). Safra 2009-2010: BCB até 6/2009; BANCOOB, 7/2010; Bansicredi, 4/2010; Basa, 10/2009; BB, 6/2010; BN, 5/2010 e BNDES, 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 24 de agosto de 2010.

A desagregação por modalidade mostra que a queda do valor médio dos contratos incidiu no investimento, que praticamente manteve o número de contratos do ano anterior (540 mil), apresentando, todavia uma redução de 24,7% no montante contratado. Na modalidade custeio, observou-se redução da ordem de 20% entre o volume de recursos negociado e o número de contratos. Assim, o valor médio dos contratos de investimentos caiu de mais R\$ 9 mil em 2008-2009 para R\$ 7 mil em 2009-2010, ao passo que o valor dos contratos de custeio manteve-se na faixa de R\$ 7,2 mil. A despeito do aumento progressivo do valor disponibilizado para cada ano, o número de contratos é o menor das últimas sete safras.

Com relação ao enquadramento do PRONAF, nota-se que os dois grupos direcionados aos assentados da reforma agrária apresentaram desempenho diverso. O PRONAF A sofreu uma pequena queda em relação à safra anterior, 4% no número de contratos e 7% no montante: com 14 mil contratos nessa safra, representa apenas 1% do total efetuado, desempenho muito baixo, dada a importância dessa linha de crédito para a estruturação produtiva dos assentamentos. Já o PRONAF A/C apresentou queda significativa entre as duas últimas safras: em torno de 40% no número de contratos como no montante. Com 4,5 mil contratos, representou 0,36% do total de contratos. O Nordeste foi a região que mais se beneficiou com as duas linhas, representando 41% dos contratos do PRONAF A e 32% do PRONAF A/C.

**TABELA 16**  
**Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por enquadramento – 2008-2009/2009-2010**

Ano agrícola/enquadramento	2008-2009 (R\$ milhões)		2009-2010 (R\$ milhões)		Variação (%)	
	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	14.526	241,94	14.003	225,52	-4	-7
Grupo A/C	7.258	29,34	4.529	17,66	-38	-40
Grupo B	321.816	484,41	295.244	506,62	-8	5
"Agricultura familiar" (C + D + E)	899.656	8.291,31	894.206	7.925,00	-1	-4
Exigibilidade bancária	126.954	1.529,48	5.627	154,19	-96	-90
Identificado/não registrado	373	7,13	82	0,76	-78	-89
Miniprodutores	15.455	444,09	–	–	-100	-100
Grupo Z fumo	40.516	146,21	7.536	25,10	-81	-83
Identificação pendente	–	–	37.707	124,47	–	–
<b>Total</b>	<b>1.426.554</b>	<b>11.173,91</b>	<b>1.258.934</b>	<b>8.979,7</b>	<b>-12</b>	<b>-20</b>

Fontes: BCB – somente exigibilidade bancária – BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES. Atualizações até safra 2008-2009: Bacen, até 6/2008; BANCOOB, 9/2008; Bansicredi, 5/2009; Basa, 6/2008; BB, 5/2009; BN, 4/2009 e BNDES, 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 13 de julho de 2009, às 14h 45m 34.

Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV. Safra 2009-2010: Bacen até 6/2009; BANCOOB 7/2010; Bansicredi: 4/2010; Basa, 10/2009; BB, 6/2010; BN, 5/2010 e BNDES, 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 24 de agosto de 2010.

O PRONAF B, linha dirigida aos agricultores familiares de mais baixa renda, predominou no Nordeste, onde representou 88% dos contratos e do montante. Foram efetuados cerca de 295 mil contratos, 8% a menos que no ano anterior. O montante negociado apresentou pequena alta de 5%, atingindo R\$ 507 milhões, o que gerou um ligeiro incremento no valor médio dos contratos da linha, alcançando a cifra de R\$ 1.716,00. No grupo CDE, que engloba agricultores mais capitalizados, praticamente não houve oscilação no número de contratos. Foram mais de 894 mil, somando R\$ 7,9 milhões (4% a menos que em 2008), representando 71% dos contratos e 88% do total negociado. A região Sul respondeu por mais da metade dos contratos e do montante da linha. O Sudeste teve 20% dos contratos e 26% do montante. Nordeste, Centro-Oeste e Norte somaram, juntos, 21% do número de contratos e 20% do total negociado. O valor médio dos contratos foi de R\$ 8.862,00.

O fator de maior redução do desempenho do PRONAF na safra 2009-2010 foi a exigibilidade bancária. Não se trata de linha específica de financiamento, mas da informação agregada do PRONAF efetuado pelas instituições financeiras, que são obrigadas a destinar parte dos depósitos da poupança rural para créditos do programa. Pelo valor médio dos contratos neste ano (R\$ 27.403,000), infere-se que as informações classificadas como exigibilidade bancária são relativas

basicamente a créditos do grupo CDE. No caso específico de 2009-2010, apenas o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) apresenta informações dessa categoria. A região responde por 94% dos contratos e 91% do montante das operações. Mas, em relação à safra anterior, houve um decréscimo de 96% no número de contratos e de 90% no montante negociado. Assim, a participação dessa categoria no total do PRONAF caiu de 9% para 0,45% do número de contratos e de 14% para 1,7% do total de recursos contratados.

A evolução do desempenho do PRONAF nos últimos anos evidencia que os incrementos orçamentários nos planos-safra para a agricultura familiar não têm resultado em ampliação do público atendido. A maior parte dos recursos e da quantidade de contratos concentra-se entre agricultores do grupo CDE, o que indica a tendência de direcionamento do PRONAF aos grupos mais capitalizados da agricultura familiar. Ademais, os índices de inadimplência do PRONAF são maiores entre assentados e agricultores familiares do grupo B, prova de que a oferta de crédito a tais segmentos não constitui uma política pública suficiente.

### **3.4 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**

Criado pela Lei nº 10.696/2003, o PAA é uma ação do governo federal que visa promover a comercialização da produção agrícola familiar. Adquiridos diretamente de agricultores familiares e de suas associações por meio de mecanismos de compra direta ou antecipada, os alimentos são destinados à formação de estoques públicos estratégicos e à doação para a população em situação de insegurança alimentar, em geral residente na região em que foram produzidos (caso dos acampados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e atingidos por barragens) ou atendida por programas sociais locais, ligados a instituições educativas ou entidades assistenciais.

O PAA abrange dois momentos interligados: o momento da produção, em que funciona como política agrícola de estímulo à estruturação da agricultura familiar, e o momento da distribuição, em que opera como política social destinada a garantir à população sob risco alimentar acesso a alimentos de melhor qualidade, na quantidade e na regularidade necessárias. Ação estratégica do Programa Fome Zero, o PAA é operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e, a partir de 2006, do MDA,<sup>31</sup> ou por meio de convênios celebrados entre o MDS e os governos municipais e estaduais.

---

31. De 2003 a 2005, os recursos provinham somente do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, e eram repassados à CONAB pelo MDS por meio de convênios. Em 2006, o MDA firmou o Termo de Cooperação Técnica com a CONAB e passou a disponibilizar recursos para aquisições e formação de estoques pelos próprios agricultores familiares por meio de suas organizações.

A aquisição pública da produção familiar conjuga política agrícola e segurança alimentar. Ao garantir ao pequeno agricultor a aquisição futura da produção a preços remuneradores, o PAA incentiva-o a planejá-la e aprimorá-la, ampliando a perspectiva de estabilidade de uma atividade vulnerável a riscos e cuja comercialização é sujeita à ação depreciadora de intermediários particulares. Participam do programa, como fornecedores, os produtores rurais que se enquadram nas categorias do PRONAF e os assentados da reforma agrária.

O PAA opera pelas seguintes modalidades:

1. Compra direta da agricultura familiar (CDAF): aquisição sem licitação de produtos agropecuários diretamente junto a agricultores familiares, individualmente ou mediante suas associações e cooperativas. A lista de produtos adquiríveis tem se ampliado desde a criação do programa. O pagamento dos produtos segue os valores de mercado.
2. Formação de estoque pela agricultura familiar (CPR Estoque): aquisição, junto a cooperativas e associações de agricultores familiares, de produtos com valor agregado para formação de estoque (FE) e posterior comercialização a melhores preços. A cooperativa pode receber antecipadamente até 100% dos recursos necessários à compra de matéria-prima e às despesas de beneficiamento (embalagens, rótulos e outros artigos indicados no projeto).
3. Compra da agricultura familiar com doação simultânea (CPR Doação): aquisição da produção de associações e cooperativas de agricultores familiares para doação a grupos sociais em insegurança alimentar. A modalidade opera por dois instrumentos: CDAF (estados e municípios firmam convênio com o MDS a fim de atender a seus respectivos programas de distribuição de alimentos), e compra antecipada (as cooperativas têm sua produção adquirida pela CONAB e se comprometem a realizar a entrega dos alimentos a uma instituição beneficiada). Nessa modalidade, existe um acordo prévio de venda e entrega entre os produtores e a instituição.

Além dessas modalidades, o MDS opera, em parceria com os estados do semiárido (todos que integram a região Nordeste e Minas Gerais) o PAA Leite. O leite é adquirido junto a agricultores familiares e distribuído a famílias pobres.

Considerando-se o PAA executado pela CONAB no período 2006-2009, o número de agricultores familiares atendidos pelo programa cresceu de forma substancial, assim como o volume de recursos aplicados (tabela 17). O fato de este ter crescido em proporção maior que aquele se explica pelos dois aumentos da cota máxima anual paga a cada agricultor por fornecimento de produto.

Até 2006, pelo Decreto nº 4.772/2003, o valor máximo, para todas as modalidades do programa, era de R\$ 2.500,00. O Decreto nº 5.873/2006 aumentou-o para R\$ 3.500,00 por agricultor/ano. Em 2009, porém, o Decreto nº 6.959 estabeleceu valores diversos segundo as modalidades do programa, elevando a R\$ 4.000,00 por semestre a cota máxima por agricultor participante do PAA Leite, a R\$ 4.500,00/ano para as modalidades de compra direta com doação simultânea e a R\$ 8.000,00/ano para as modalidades de Formação de Estoque e de Compra Direta da agricultura familiar.

TABELA 17

**Evolução do PAA em recursos aplicados e agricultores participantes – CONAB**

PAA	2006	2007	2008	2009
Recursos aplicados (R\$)	200.954.580	228.352.967	272.490.388	363.381.941
Fornecedores (famílias de agricultores)	86.543	92.372	90.634	98.340

Fonte: Sumários executivos 2006-2009/CONAB.

O detalhamento da evolução do número de participantes por modalidade do PAA de 2006 a 2009 (tabela 18) mostra que a doação simultânea responde pela maioria dos produtores familiares inscritos no programa, embora se possa observar que, de 2008 para 2009, essa modalidade reduziu seu peso proporcional (de 63 mil para 44,3 mil agricultores), ao passo que o número de agricultores incorporados à modalidade *compra direta* (CD) foi triplicado. Esta mudança pode explicar o aumento dos recursos aplicados no programa de 2008 a 2009, uma vez que o valor máximo pago pela modalidade CD é quase o dobro do praticado na modalidade *doação simultânea* (DS), como foi visto anteriormente.

TABELA 18

**Evolução do número de agricultores participantes por modalidade – CONAB**

Modalidades	2006	2007	2008	2009
Compra direta	30.846	15.012	13.524	42.865
Formação de estoque	17.471	15.833	14.067	11.123
Doação simultânea	38.226	61.527	63.043	44.352
<b>Total</b>	<b>86.543</b>	<b>92.372</b>	<b>90.634</b>	<b>98.340</b>

Fonte: Sumários executivos 2006-2009/CONAB.

A tendência de mudança entre as modalidades – que, além de ter sido seguida do aumento do número de participantes (de 90,6 mil para 98,3 mil), ampliou o rendimento médio do conjunto – pode, por outro lado, explicar o declínio no número de consumidores atendidos pelos alimentos adquiridos via modalidade DS. Os dados de 2009 apontam, como indica a tabela 19, redução de 10,4 milhões para 8,1 milhões no número de consumidores beneficiados. Mas,

a considerar o período 2006-2009, esse número de consumidores se duplicou; em termos absolutos, o programa conseguiu atingir cerca de 5% da população brasileira – entre 8 e 10 milhões de pessoas nos últimos três anos.

TABELA 19

**Consumidores beneficiados pela CPR-Doação – CONAB, 2006-2009**

	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>
Municípios atendidos	867	750	819	374
Pessoas beneficiadas	4.290.986	7.915.373	10.499.041	8.129.258

Fonte: Sumários executivos 2006-2009/CONAB.

Nota: <sup>1</sup> Dados não consolidados para 2009.

Convém frisar que o dado não capta o grande contingente de consumidores beneficiários de outras políticas de distribuição de alimentos promovidas pela CONAB e pelo MDS a partir dos estoques públicos, nem computa, entre esses consumidores, as próprias famílias dos produtores rurais que participam do programa e cujo padrão alimentar é positivamente influenciado pela sua adesão à diversificação produtiva induzida pelo PAA. Considerando a propósito as comunidades em situação de vulnerabilidade alimentar, a tabela 20 mostra o número de famílias que, ao participarem do programa em 2009, passaram de receptoras de cestas básicas a fornecedoras de alimentos. O valor aplicado em aquisições da produção dessas comunidades gerou, às famílias, um rendimento médio de R\$ 3.731,00 no ano.

TABELA 20

**Comunidades participantes do PAA – CONAB, 2009**

Comunidades	Número de famílias	Valor (R\$)
Agroextrativista	888	2.826.483,23
Comunidade indígena	140	497.571,69
Pescador artesanal	674	2.342.709,94
Quilombola	189	600.579,02
Assentados	6.481	24.972.488,72
<b>Total</b>	<b>8.372</b>	<b>31.239.832,60</b>

Fonte: Sumário executivo PAA 2009/CONAB.

A evolução da quantidade de produtos adquiridos pelo PAA-CONAB entre 2006 e 2009 (tabela 21) assinala um aumento de 35% no período – com ligeira queda em 2007. O dado atesta o potencial produtivo da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária, e permite presumir que a demanda pública por alimentos tem estimulado a ampliação da oferta por parte dos produtores e, por conseguinte, suscitado entre eles não somente a preocupação de planejar a exploração econômica dos lotes, como ainda o cuidado de conformar a produção ao padrão de qualidade e às regras fitossanitárias fixadas pelo PAA.

TABELA 21  
**Quantidade de produto adquirido – CONAB**  
 (Em toneladas)

Modalidades	2006	2007	2008	2009
Compra direta	88.808	52.256	11.645	138.731
Doação simultânea	59.933	93.268	172.528	96.072
Formação de estoque	63.450	58.041	50.735	52.370
<b>Total</b>	<b>212.191</b>	<b>203.565</b>	<b>234.908</b>	<b>287.173</b>

Fonte: Sumários executivos PAA 2006-2009/CONAB.

Apesar do peso orçamentário relativamente pequeno – para efeitos de comparação, enquanto os recursos aplicados no PAA em 2009 ficaram na casa de R\$ 360 milhões, o volume de crédito destinado ao PRONAF foi de R\$ 15 bilhões –, o valor global do PAA tem crescido de forma substancial a cada ano (tabela 22). Contudo, vale ressaltar que o volume de recurso disponível é insuficiente para fazer frente às demandas do universo de agricultores familiares e assentados de reforma agrária.

TABELA 22  
**Evolução dos recursos aplicados pelo PAA-CONAB**  
 (Em R\$ milhões)

Modalidades	2006	2007	2008	2009
Compra direta	68,812	40,137	44,683	166,434
Formação de estoque	49,952	44,700	46,060	46,572
Doação simultânea	82,190	143,515	181,747	150,375
<b>Total</b>	<b>200,954</b>	<b>228,352</b>	<b>272,490</b>	<b>363,381</b>

Fonte: Sumários executivos PAA 2006-2009/CONAB.

Para análise mais abrangente do desempenho do PAA-CONAB, é válido examinar ainda como os recursos aplicados no programa se dividem entre as regiões e segundo a origem orçamentária. Como mostra a tabela 23, de 2006 a 2009 a maior parte dos recursos foi destinada a agricultores familiares e assentados da região Sul, em especial nas modalidades de CD e FE; no Nordeste e Sudeste alternam-se na liderança da modalidade DS. Consoante o Censo Agropecuário 2006, o Nordeste responde pela metade (2,1 milhões) do número de estabelecimentos de agricultura familiar do país; a região Sul é a segunda colocada, reunindo 20% (850 mil) dos estabelecimentos de produção familiar; e 16% deles (700 mil) estão no Sudeste. A incongruência entre o acesso aos recursos por região e o número de agricultores familiares que elas concentram pode ser explicada pelo grau de organização dos produtores e pelas diferentes formas de atuação dos gestores locais. Pode-se afirmar

que a modalidade CD, que prevê aquisição da produção já realizada, é mais presente no Sul porque a agricultura familiar da região é mais estruturada, ao passo que as modalidades DS e FE, que têm caráter estruturante, incidem com mais força no Nordeste e no Sudeste.

TABELA 23

**Participação das regiões nos recursos do PAA, por modalidade – CONAB**

(Em %)

Regiões	2006			2007			2008			2009		
	CD	DS	FE									
Centro-Oeste	8,5	4,8	0,6	4,3	4,7	0,6	–	5,0	1,9	3,3	4,6	2,0
Nordeste	30,4	25,6	26,3	7,1	31,4	18,4	9,0	37,1	20,4	27,6	28,7	29,3
Norte	9,2	7,8	10,3	10,2	6,7	11,6	–	7,0	6,2	5,3	1,8	8,9
Sudeste	4,6	33,1	4,2	2,1	26,2	8,0	14,8	31,6	20,4	2,5	46,4	10,9
Sul	47,3	28,7	58,6	76,3	31,0	61,5	76,2	19,3	51,1	61,4	18,6	48,9
<b>Total</b>	<b>100</b>											

Fonte: Sumários executivos PAA 2006-2009/CONAB.

Do ponto de vista da participação dos ministérios no PAA-CONAB, é possível verificar (tabela 24) que a maior parte dos recursos é executada pelo MDS. Isto se explica pelo fato de esse ministério gerir a modalidade DS, em que o MDA não atua; tal circunstância reflete-se na diferença do número de famílias de produtores rurais beneficiados pela ação de cada ministério, com vantagem ao MDS. Por outro lado, uma vez que o MDA aplica seus recursos nas modalidades que melhor remuneram os agricultores – CD e FE, como mostra a tabela 25 –, os recursos que ele movimenta e a quantidade adquirida tendem a ser, como em 2009, ligeiramente maiores, em proporção, que o número de famílias; em termos absolutos, porém, o PAA operado pelo MDS responde sempre pela maior quantidade de produtos, pelo maior volume de recursos aplicados e pelo maior número de famílias beneficiadas.

TABELA 24

**Participação do MDA e do MDS no PAA – CONAB**

(Em %)

Participação	2008		2009	
	MDS	MDA	MDS	MDA
Recursos	68	32	75	25
Famílias	71	29	79	21
Quantidade	75	25	59	41

Fonte: Sumários executivos PAA 2008-2009/CONAB.

**TABELA 25**  
**Distribuição de recursos por modalidade do PAA – CONAB**  
 (Em %)

Modalidades	2008		2009	
	MDS	MDA	MDS	MDA
CD	2	48	39	64
DS	97	–	55	–
FE	1	52	6	36

Fonte: Sumários executivos PAA 2008-2009/CONAB.

A análise da atuação dos ministérios por região (tabela 26) mostra que a região Sul recebe o maior volume de recursos do MDA (70% em 2007 e 71% em 2009) e do MDS (32% em 2007 e 33% em 2009), embora, neste último caso, esteja praticamente empatada com o Nordeste. É ainda da região Sul que advém a maior quantidade de produtos adquiridos pelas operações do MDA (71% em 2007 e 82% em 2009); sua liderança vale para a parte do PAA realizada pelo MDS em 2007, mas, em 2009 Nordeste e Sudeste ultrapassam o Sul nesse quesito. Tais diferenças expressam-se também no número de famílias beneficiadas por região: a maior parte das famílias beneficiadas pelas modalidades do PAA que contam com recursos do MDA e do MDS em 2007 residiam na região Sul, ao passo que, em 2009, as famílias nordestinas crescem na proporção das famílias beneficiadas por recursos dos dois ministérios – de 14% a 22%, no caso do MDA, e de 30% a 32%, no caso do MDS.

**TABELA 26**  
**PAA-CONAB segundo a atuação dos ministérios por região**  
 (Em %)

Regiões	2007						2009					
	Recursos		Quantidade de produtos		Famílias		Recursos		Quantidade de produtos		Famílias	
	MDA	MDS	MDA	MDS	MDA	MDS	MDA	MDS	MDA	MDS	MDA	MDS
Centro-Oeste	2	5	5	5	2	4	2	5	3	5	2	4
Nordeste	13	32	14	25	14	30	18	31	11	32	22	32
Norte	9	6	8	8	10	8	5	4	3	5	6	6
Sudeste	6	25	2	28	5	27	4	27	1	33	4	27
Sul	70	32	71	34	69	31	71	33	82	25	66	31
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Sumários executivos PAA 2007-2009/CONAB.

Cabe, por fim, fazer referência à parte do PAA cujas operações são desenvolvidas por meio de convênios estabelecidos entre o MDS e os estados e os municípios. Nessa esfera, funcionam o PAA Leite e as modalidades estadual e

municipal de CD. A tabela 27 demonstra que esse braço do PAA tem perdido força, tanto no que concerne aos recursos aplicados (que caem de R\$ 241 milhões para R\$ 228 milhões de 2007 a 2009), quanto no que toca ao número de agricultores participantes (redução de 54,8 mil em 2007 para 46 mil em 2009) e de pessoas atendidas (redução de 6,9 milhões para 5,2 milhões). Embora a captação desses dados seja precária, uma vez que o MDS depende do envio de informações dos municípios, eles em todo caso apontam para uma contração do programa, provavelmente em função do crescimento da atuação direta da CONAB, como visto anteriormente. Essa aparente conversão encerra dois pontos positivos: em primeiro lugar, a CONAB dispõe de uma estrutura de execução de mais extensa capilaridade geográfica, que a torna capaz de coordenar as ações em proximidade com as esferas locais; além disso, a intermediação da execução do programa por intermédio de estados e municípios pode por vezes acarretar riscos de continuidade em virtude das alternâncias locais de poder.

TABELA 27  
Execução do PAA – MDS-convênios – 2007-2009

2007 – resumo em 16 setembro de 2008				
Modalidade	Recursos (R\$ mil)	Agricultores familiares	Pessoas atendidas	Alimentos adquiridos (t)
CD municipal	38.133,50	11.489	1.904.895	24.780,60
CD estados	24.220,40	13.850	1.830.426	15.780,39
PAA Leite	179.142,20	29.542	3.259.030	208.637,83
<b>Total</b>	<b>241.496,10</b>	<b>54.881</b>	<b>6.994.351</b>	<b>249.198,82</b>
2008 – resumo em 25 de maio 2009				
CD municipal	53.963,00	16.485	1.869.637	Não informado
CD estados	26.222,40	11.902	1.129.128	10.517,45
PAA Leite	175.663,30	24.799	3.252.540	197.175,13
<b>Total</b>	<b>255.848,70</b>	<b>53.186</b>	<b>6.251.305</b>	<b>207.692,58</b>
2009 – resumo em 26 de maio de 2010				
CD municipal	24.601.802,40	7.946	481.948	12.575,09
CD estados	28.323.973,94	14.690	1.488.882	8.598,00
PAA Leite	175.359.496,06	23.958	3.272.325	145.850,85
<b>Total</b>	<b>228.285.272,40</b>	<b>46.594</b>	<b>5.243.155</b>	<b>167.023,94</b>

Fontes: MDS/PAA estados e municípios; PAA Leite: número de pessoas beneficiadas = número de famílias atendidas x cinco membros. PAA Leite: quantidade de leite adquirida x 1,028 (densidade)/1.000 = toneladas.

O substancial avanço do PAA em um curto espaço de tempo sinaliza para a necessidade de fortalecer políticas de produção voltadas à agricultura familiar, alternativas à tradicional política de crédito executada pelo PRONAF. A demanda crescente pelo programa demonstra que a garantia de renda sem o risco de endividamento contribui para elevar a capacidade produtiva e elevar o padrão de vida dos seus beneficiados.

### 3.5 Agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, fixou novas diretrizes para a alimentação escolar. A principal inovação da lei diz respeito ao papel que ela atribuiu à agricultura familiar no Pnae. O Art. 2º, inciso V, prevê o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivo à aquisição de alimentos diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar, com prioridade a assentamentos de reforma agrária e a comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. Esta referência contém uma distinção importante: ela reconhece os empreendimentos familiares rurais como modelo de produção capaz de fornecer gêneros alimentícios saudáveis e de qualidade.

O Art. 14 da lei disciplina esse fornecimento ao estabelecer aos municípios a obrigação de investir, no mínimo, 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Pnae, na aquisição de produtos da agricultura familiar. A aquisição dispensa procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os de mercado e os de alimentos atendam às exigências de qualidade. Caso não sejam encontrados, no município, agricultores familiares capazes de prover a entrega regular e suficiente de alimentos, e caso eles não atendam às exigências formais e às condições higiênico-sanitárias adequadas, o órgão local executor do Pnae pode eximir-se de reservar o percentual previsto para aquisições da agricultura familiar.

Os preços dos gêneros alimentícios são definidos com base nos de referência praticados no PAA. Estes são estabelecidos e recalculados semestralmente pela CONAB a partir de pesquisas locais de preço dos produtos adquiridos, e variam segundo o estado e o município.<sup>32</sup> A Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, do FNDE, fixa em R\$ 9 mil o limite anual de aquisição da produção, por agricultor familiar – identificado por sua Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) – para a alimentação escolar. Como o fornecimento de produtos para a alimentação é contratado para o ano, esse valor gera à família do agricultor uma renda média mensal de R\$ 750,00, equivalente, aproximadamente, a 1,5 SM. É importante observar que as aquisições envolvendo recursos do Pnae não são cumulativas com as demais modalidades do PAA.<sup>33</sup> O teto é o valor de R\$ 9 mil reais por ano civil e por DAP.

Na evolução do investimento de recursos no Pnae entre 1995 e 2010 e da cobertura do programa (FNDE), observa-se que, de 1995 a 2008, os gastos aumentaram em 2,5 vezes, mas o número de alunos permaneceu praticamente constante, oscilando entre 30,5 (em 1996) e 37,8 milhões (2004) e registrando

32. Nos municípios em que houver definição de preços no âmbito do PAA, os preços de referência serão calculados com base na média dos preços praticados nos mercados atacadistas.

33. Regra prevista no Decreto nº 6.959/2009.

média de 35,7 milhões de alunos no período. Em 2009, porém, verificou-se uma ampliação da cobertura para 47 milhões, crescimento de 35% em relação ao patamar anterior. Os recursos aplicados cresceram no mesmo percentual de 2008 para 2009, saindo de R\$ 1,5 para R\$ 2 bilhões.

O percentual da elevação entre os recursos investidos entre 2009 e o gasto programado de 2010 (de R\$ 2 bilhões para R\$ 3 bilhões, quase 50% de aumento), mostram que o orçamento do Pnae foi ampliado em vista de, entre outras razões, absorver, a preços melhores, a oferta de alimentos da agricultura familiar. Com efeito, a partir de 2010, o valor repassado pela União aos estados e aos municípios foi reajustado para R\$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA). As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R\$ 0,60, e as escolas que oferecem ensino integral por meio do Programa Mais Educação, R\$ 0,90 por dia. Ao todo, o Pnae beneficia cerca de 47 milhões<sup>34</sup> de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947/2009, 30% desse valor (cerca de 900 milhões de reais) devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar.

Embora a origem recente da lei não recomende a avaliação da sua vigência, alguns efeitos importantes, no que concerne à agricultura familiar, merecem ser referidos. Em primeiro lugar, a aplicação do dispositivo que reserva 30% dos recursos do Pnae à aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar depende boa medida da atuação dos gestores locais do programa, a quem cumpre identificar os agricultores familiares do município ou da região aptos de prestar, com regularidade e suficiência, o fornecimento de gêneros alimentícios. Devido à falta de agricultores familiares para suprir a demanda dessa oferta, gestores municipais têm recorrido aos assentados da reforma agrária estabelecidos em áreas próximas. Como a localização dos assentamentos é conhecida, os assentados têm uma tradição de auto-organização e associativismo que os torna, em conjunto, capazes de atender à demanda por alimentos, e, além disso, contam com a assistência técnica do Incra para mediar as relações com os órgãos públicos (como as prefeituras), eles têm sido rapidamente incorporados ao conjunto de fornecedores do Pnae após a Lei nº 11.947/2009.

A entrada dos produtores familiares e dos assentados no Pnae, na medida em que implica o compromisso de realizar entregas periódicas de alimentos ao longo do ano, tem estimulado a adoção de estratégias de planejamento da produção agrícola familiar. Tal planejamento envolve tanto a produção propriamente

---

34. O censo escolar de 2009 contabilizou 44,2 milhões de alunos matriculados em escolas da rede pública municipal e estadual, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a EJA. Este número não contempla todavia as escolas filantrópicas e comunitárias.

dita (a estruturação produtiva dos lotes) quanto a organização dos produtores em cooperativas a fim de ampliar a capacidade de oferta. A exemplo do que ocorre com o PAA, o estabelecimento de uma política pública de garantia de compra da produção por meio do Pnae oferece aos agricultores uma alternativa de comercialização, ajudando-os a contornar um problema crônico da agricultura familiar – a dependência de intermediários. Além disso, ao assegurar um rendimento regular ao produtor e a sua família, o programa torna menos atraente aos filhos do agricultor a busca de emprego ou ocupação nas áreas urbanas, estimulando a permanência deles nos lotes e seu engajamento no trabalho agrícola e fortalecendo, destarte, as bases da reprodução social do modelo de agricultura familiar. A diversificação da produção, induzida pelo Pnae como pelo PAA, promove, por fim, a melhoria da própria alimentação da família.

#### 4 DESAFIOS

A questão agrária coloca-se hoje na forma de uma contraposição entre modelos de produção que evocam distintos projetos de desenvolvimento: o agronegócio, baseado na monocultura de exportação, e a agricultura familiar, com produção diversificada e voltada ao mercado interno. A coexistência do Mapa e do MDA na estrutura do governo assinala a institucionalidade desse antagonismo e o tensionamento entre política agrícola e política agrária. Questões importantes, como a distribuição de renda no setor agropecuário, e o modo de reprodução da força de trabalho e de uso dos recursos naturais, estão implicadas na atividade agropecuária, mas transcendem a órbita da política agrícola: elas tocam a outras políticas públicas, como seguridade social, reforma agrária e fiscalização ambiental. Por outro lado, subsistem relações econômicas internas e externas (satisfação da demanda de consumo interna e provisão de saldos de comércio exterior) que devem ser consideradas na formulação da política agrícola, caso se quera fazê-la concordar com a ideia de que o objetivo da economia é promover, distributiva e qualitativamente, o bem-estar social.

A política agrícola permeia as condições estruturais do meio rural brasileiro, e estas são objeto de regulação constitucional. Nos anos da “revolução verde” (modernização da agropecuária com concentração fundiária e relações de trabalho alheias aos direitos sociais) o êxito da estratégia de acumulação conferia um verniz de legitimidade à política agrícola. Mas, a partir da CF/88, um conjunto de regras impôs limite a essa estratégia. As normas constitucionais relativas à reforma agrária, às relações de trabalho, à proteção ao meio ambiente, além do princípio da função social da propriedade, definiram um marco regulatório para a agropecuária e estabeleceram parâmetros para a concepção da política agrícola. A função social não restringe o direito de propriedade: ela é elemento integrante desse direito e fundamento de sua garantia, (SILVA, 2006) na medida em que a

propriedade que não cumpre sua função social não faz jus à proteção jurídica do Estado. Da perspectiva do direito, portanto, a política agrícola deve estar em conformidade com os princípios da função social da propriedade: *i*) aproveitamento racional e adequado; *ii*) utilização adequada de recursos naturais; *iii*) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e *iv*) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A regulação do agronegócio passaria primeiramente pela simples e efetiva aplicação dos requisitos constitucionais da função social da terra e por sua incorporação às diretrizes da política agrícola. Nos últimos anos, estabelecimentos integrantes das listas de predadores ambientais e de exploração de trabalho escravo, divulgadas por órgãos fiscalizadores, foram excluídos do crédito rural, não obstante alguns deles tenham recuperado acesso às verbas da política agrícola por meio de liminares judiciais. Tais medidas, porém, têm caráter pontual. Além disso, iniciativas institucionais e normativas têm abrandado as regras ou anistiado o descumprimento da função social: inscrevem-se entre elas o projeto de reforma do Código Florestal, a MP nº 410/2007, que dispensava a assinatura da carteira de trabalho para contratos de até dois meses – corrigida pela Lei nº 11.718, que tornou obrigatória a formalização do contrato –, e a postergação indefinida da atualização dos índices de produtividade, regulamentada na Lei nº 8.629/1993, com o fim de acompanhar a evolução produtiva da agropecuária e dotar de critérios técnicos a aferição do primeiro requisito da função social – aproveitamento racional e adequado (BRASIL, 1988, Art. 186, inciso I). Os índices, que estipulam níveis mínimos de utilização da área e produtividade, de acordo com as médias recentes de produção por microrregião geográfica, não são atualizados há 30 anos. A não realização dessa revisão periódica é suscetível de judicialização por descumprimento de dispositivo constitucional regulamentado (DELGADO, 2010).

Tem recentemente merecido atenção o requisito da função social que, previsto no inciso IV, do Art. 186, da CF/88, determina que a exploração do imóvel rural deve favorecer o bem-estar dos trabalhadores. A norma diz respeito à segurança no trabalho, mas, embora não cite expressamente essa possibilidade, poderia servir de fundamento para proposição de ações de desapropriação de imóveis em que a fiscalização constatasse a utilização inadequada de agrotóxicos. Tanto as irregularidades de manejo e aplicação quanto o uso de substâncias proibidas – em 2009 a Anvisa apreendeu 5,5 milhões de litros de agrotóxicos adulterados – ou acima do limite permitido poderiam constar entre as razões que tornam um imóvel rural suscetível a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Tal entendimento poderia não apenas ampliar as possibilidades legais de desapropriação, como estimular os proprietários a atender aos parâmetros que regulam o trato com substâncias químicas na agricultura e a aplicar em maior medida os métodos agroecológicos de cultivo.

O projeto de zoneamento da cana-de-açúcar, tratado na subseção 2.9 deste capítulo, põe em relevo a necessidade de introduzir nova modalidade de regulação do agronegócio, que intervenha sobre sua dinâmica de expansão territorial. A realizar-se a previsão do setor canavieiro de estender a produção de cana por mais 7,2 milhões de ha em São Paulo, a agricultura familiar do estado correrá o risco de desaparecer, e a pressão fundiária sobre os assentamentos, seja por via direta (com arrendamentos ilegais, cooptação de lideranças de assentados etc.), seja por via indireta (com inviabilização da produção dos assentados por efeito da contaminação do solo, da água e das culturas, provocada pelo lançamento de dejetos nos mananciais, por pragas de insetos atraídos pela vinhaça e pelos restos do bagaço da cana, pela pulverização aérea de agrotóxicos etc.), tenderá a crescer. É importante estabelecer uma modalidade de zoneamento que regule a expansão do agronegócio a fim de proteger e reconhecer as “áreas reformadas” (com maior concentração de assentamentos) e as áreas onde existem muitas unidades agrícolas familiares. Tal medida tomaria a forma de um zoneamento agrossocioambiental que não só garantiria à agricultura familiar e aos assentamentos sua condição mínima de reprodução econômica (a terra), como preservaria, protegendo-os, a produção agrícola de alimentos para consumo interno e um circuito econômico que distribui de modo menos desigual a renda gerada pelo trabalho agrícola.

As disposições constitucionais relativas à função social dizem respeito às questões estruturais do patrimônio ambiental e fundiário do país. O maior desafio para a construção de uma política que seja ao mesmo tempo agrícola e agrária está em conciliar as demandas da produção agropecuária com as diretrizes constitucionais que regulam a estratégia de acumulação do setor rural hegemônico e determinam a formulação de ações – como a reforma agrária e os programas de apoio à agricultura familiar – que buscam dar solução aos problemas que afetam a maior parte da população rural: a concentração fundiária e a pobreza.

Ao contrário do conceito de agronegócio, que carece de precisão, o conceito de agricultura familiar está definido em lei,<sup>35</sup> o que permite identificar seu tamanho e sua distribuição espacial. O Censo Agropecuário 2006 incorporou essa definição à pesquisa e trouxe à baila uma descrição do rural brasileiro que confirmou, como sua principal característica estrutural, a distribuição desigual da propriedade: dos 5,17 milhões de estabelecimentos agropecuários existentes, 84,4% eram de agricultura familiar e 15,6% de agricultura patronal, mas, enquanto estes dominavam três quartos da área agropecuária total (330 milhões de ha), aqueles ocupavam apenas um quarto dela. O predomínio fundiário da agricultura patronal, que explica em grande parte a hegemonia econômica do agronegócio no setor

---

35. A Lei nº 11.326/2006 reconhece como agricultor familiar o produtor que não possua área superior a quatro módulos fiscais e utilize mão de obra majoritariamente familiar nas atividades do estabelecimento, retirando delas sua renda principal e dirigindo-as com sua família.

agrícola como um todo, contrasta com o predomínio demográfico da agricultura familiar. Isto significa que, ao considerar o regime de atividade e de trabalho da grande maioria da população do campo, a agricultura familiar é o modelo que caracteriza a agricultura brasileira.

A agricultura familiar responde em todas as regiões pela maioria das ocupações agropecuárias: ela absorve três quartos da população ocupada nos estabelecimentos. No Norte, no Nordeste e Sul, a proporção de ocupados em unidades familiares supera a média nacional, variando de 76,7% (Sul) a 83% (Norte e Nordeste). No Sudeste e no Centro-Oeste, a agricultura familiar representa 54,8% e 52,6% das ocupações respectivamente.

A despeito das dificuldades referentes à remuneração do trabalho e da produção, e de deter apenas um quarto das terras, a agricultura familiar responde por boa parte da produção de alimentos do país e, na medida em que destina quase toda produção ao mercado interno, contribui fortemente para garantir a segurança alimentar dos brasileiros: segundo o Censo Agropecuário 2006, os agricultores familiares forneciam 87% da produção de mandioca, 70% da produção de feijão (77% do feijão-preto, 84% do feijão-fradinho e 54% do feijão de cor), 46% do milho, 38% do café (55% do tipo robusta ou conilon e 34% do arábica), 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite (58% do de vaca e 67% do de cabra), e possuíam 59% do plantel de suínos, 50% do de aves e 30% do de bovinos. A agricultura familiar era ainda responsável por 63% do valor produzido em horticultura. Cumpre notar que ela alcançou esse grau de participação na produção de alimentos mesmo em um ano em que 30% dos agricultores familiares afirmaram não ter obtido receita. A receita média, entre os que declararam tê-la obtido da venda dos produtos dos estabelecimentos, era de R\$ 13,6 mil; a maior parte dela (67,5%) decorria da venda de produtos vegetais, e outros 21% da vendas de animais e seus produtos. Receitas de menor participação diziam respeito à “prestação de serviço para empresa integradora” e a “produtos da agroindústria” familiar.

Na medida em que a produção familiar aporta grande contribuição à oferta interna de alimentos, ela reduz a pressão por importação desses produtos e concorre em favor do superávit comercial da balança agropecuária. Dados relativos à importação de feijão, milho e arroz ajudam a ilustrar esse efeito: em 1997-1998, para recompor seu suprimento, o país importou 2 milhões de t de arroz em casca, 1,7 milhão de t de milho e 211 mil t de feijão; em 2006-2007, a importação de arroz reduziu-se a 1,2 milhão de t, a de milho a 100 mil t, e a de feijão a 69 mil t.<sup>36</sup> É importante notar que a política de valorização do salário mínimo elevava de 1,22 (1998) a 1,91 (2006) a quantidade de cestas básicas adquiridas com seu

---

36. De acordo com a Secretaria de Comércio Exterior, mais de 90% das importações brasileiras de arroz e milho vêm do Paraguai, da Argentina ou do Uruguai.

valor (DIEESE, 2008). Como esse indicador aponta para o aumento da demanda por alimentos, deve-se considerar a longo prazo a importância de se construir uma política agrícola cujo vetor principal consista na produção de alimentos para abastecer o mercado interno.

Conquanto se possa supor, a partir da constatação de uma tendência de crescimento da massa dos salários, que a produção agrícola encontrará uma demanda progressivamente maior, capaz de absorver a oferta de alimentos, por outro lado a comercialização dos produtos da agricultura familiar segue sendo um problema importante, para o qual as políticas de garantia de compra pública, como PAA e Pnae, têm dado resposta adequada, ainda que não suficiente. Tais políticas têm uma dupla virtude. Em primeiro lugar, reduzem a dependência do pequeno produtor em relação aos intermediários, que em geral adquirem a baixos valores os produtos da agricultura familiar. Além disso, elas também funcionam como canais de distribuição dos alimentos que, sem atender à lógica de mercado que concentra as vendas nos estratos de consumo com maior poder aquisitivo, garantem, em seus limites operacionais, que os alimentos cheguem às populações mais carentes. No entanto, a restrição dos recursos disponíveis para tais programas está no centro do difícil equacionamento entre a ampliação do número de produtores participantes e o aumento do valor das cotas de participação por produtor. Considerando o equivalente mensal, os valores hoje praticados variam entre três quartos de um SM (para a modalidade doação simultânea do PAA) e 1,5 SM (para o Pnae) por produtor familiar, o que é reputado insuficiente, por exemplo, para reduzir o custo de oportunidade relativo ao emprego urbano formal e tornar mais atraentes economicamente a permanência dos trabalhadores no campo e o engajamento dos membros da unidade familiar no trabalho agrícola. Por outro lado, a elevação do percentual mínimo obrigatório de 30% de compra de alimentos da produção familiar para a merenda escolar seria decerto bem-vinda em regiões em que o setor é estruturado, mas, ao mesmo tempo, poderia não encontrar, em outras, agricultores em número capaz de assegurar o suprimento regular dos produtos. De resto, entre aumentar o valor das cotas por agricultor e ampliar a cobertura, esta última opção parece, a esta altura, mais acertada por ao menos dois motivos: *i*) os programas exercem um notável efeito estruturante sobre a atividade dos pequenos produtores, e a ampliação da sua cobertura favoreceria os grupos de produtores em situação mais difícil; e *ii*) a participação dos agricultores nos programas não os impede de buscar outras vias de comercialização (feiras, redes locais de mercado etc.), e não é desejável que o apoio que o PAA e o Pnae oferecem a eles degenerem em uma relação de dependência, dado que o estatuto institucional de tais programas não lhes assegura uma continuidade indefinidamente prolongada.

É, todavia, inadequado supor que a agricultura familiar se caracteriza estritamente pela produção para o autoconsumo e por métodos semiartesanaís de cultivo. Com efeito, a maioria dos agricultores familiares dispõe de escassos meios

para investimento, mas explora quase sempre de forma intensiva e eficiente os recursos de que pode lançar mão. Parte deles opera com métodos técnicos rigorosos: pequenos produtores integrados a complexos agroindustriais do leite ou de aves, por exemplo, são instados a adotar pacotes tecnológicos e seguir padrões de produção uniformes. Mas às vezes é pouco proveitoso a pequenos proprietários adquirir máquinas de manutenção dispendiosa quando é possível alugá-las e contratar operadores. Além disso, produtores orgânicos ou adeptos à agroecologia – que empregam técnicas como o cultivo consorciado, adubação verde e fertilizantes feitos à base de rochas minerais – podem reduzir sua dependência em relação a insumos incompatíveis com sua renda, minorar os custos de produção e aumentar o valor agregado dos produtos.<sup>37</sup> Ainda que uma concepção ortodoxa da agricultura, imbuída pelo paradigma da revolução verde, insistisse em ver tais métodos sob o estigma do atraso tecnológico, eles indicam, mais que o caráter de estrita subsistência da agricultura familiar, uma estratégia de redução dos riscos pela diversificação da produção, pelo investimento em produtos de maior valor agregado e pela própria utilização da mão de obra familiar, que envolve menos custos e maiores incentivos diretos na boa execução dos trabalhos.<sup>38</sup>

As políticas de apoio crédito à agricultura familiar e à agricultura patronal reproduzem na alocação dos recursos a desigualdade observada na estrutura fundiária. O valor destinado à agricultura familiar girou sempre em torno de um quinto do que é programado para a patronal, à exceção do período entre 2009 e 2010. Isto significa que mais de 80% do gasto previsto nos planos-safras para o setor agropecuário são dirigidos a cerca de 15% dos produtores, ao passo que aos demais 85% cabem 20% dos recursos. Apesar disso, a agricultura familiar reflete, em seu desempenho, sua viabilidade econômica. Segundo o censo, ela respondia em 2006 por um terço do total das receitas e 38% do valor da produção (do total, 72% da produção vegetal e 25% da pecuária). Em certas atividades, o valor da produção familiar superou o da patronal: ela gera 57% do valor agregado na agroindústria, 63% do valor produzido na horticultura, 80% do valor da extração vegetal, 56% do valor da produção de leite e 51% do valor da venda de suínos. Como a agricultura não familiar ocupa uma área mais de três vezes superior à da familiar, o valor de produção gerado por ela é maior no total das atividades; contudo, a considerar o valor por hectare, a agricultura familiar a ultrapassa: produz R\$ 677,25/ hectare contra R\$ 358,25 produzidos pela patronal.

---

37. O censo contou cerca de 90 mil estabelecimentos (1,8% do total) que praticavam produção orgânica. Entre os problemas enfrentados pelos produtores estavam o acesso à assistência técnica (três quartos deles não haviam recebido orientação) e a certificação (95% deles não eram certificados).

38. Ver, acerca das vantagens comparativas da agricultura familiar, Buainain, Romero e Guanzirolí (2003).

Tem sido dominante a tese segundo a qual o setor agrícola brasileiro é marcado por uma dualidade de modelos: de uma parte, o agronegócio baseado na grande monocultura mecanizada de exportação, com papel importante na geração de superávits comerciais, embora bastante dependente de recursos públicos e ainda caracterizado por formas de exploração de negativo impacto social e ambiental; de outra parte, a agricultura familiar, praticada em menores áreas de exploração, ocupando a grande maioria da população rural e produzindo para o abastecimento do mercado interno. A demarcação dessa diferença parece por vezes sugerir antes a complementaridade desses modelos que seu conflito: o dinamismo do setor agrícola do país, na medida em que assinalaria a cada modelo uma função específica, assegurar-lhe-ia igualmente um espaço próprio. Contudo, é precisamente na questão do “espaço” que reside o caráter intrinsecamente conflituoso dessa coexistência. Os dois modelos disputam entre si um bem finito (a terra), cujo valor de uso transcende, na área rural, a condição de meio de produção agrícola, na medida em que envolve dimensões essenciais da vida social, como habitação, alimentação e trabalho. A necessidade de regular a ocupação e a exploração do espaço territorial do país e de, ao mesmo tempo, responder à questão social da pobreza rural e à questão fundiária da concentração da terra repõe à cena política a atualidade da reforma agrária.

Esse conjunto de informações anteriormente apresentado permite afirmar que, além de gerar mais ocupações e produzir mais alimentos, o modelo de produção da agricultura familiar utiliza seus recursos produtivos (áreas e financiamentos menores) de forma eficiente. Tal constatação autoriza a sustentar que o modelo pode dar fundamento a uma estratégia de desenvolvimento rural que integre política agrária e agrícola com política de geração de oportunidades e de valorização da produção. Mas sua consolidação não pode efetuar-se sem que o modelo de *plantation*, historicamente dominante no país, seja confrontado por um modelo ainda não plenamente existente – o da reforma agrária, compreendido como política pública capaz de distribuir mais equitativamente o patrimônio fundiário do país e garantir acesso à moradia e ao trabalho.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, V. E. S. *et al.* Agrotóxicos em hortaliças: segurança alimentar, riscos socioambientais e políticas públicas para promoção da saúde. **Tempus** - Actas em Saúde Coletiva, v. 4, n. 4, p. 84-99, 2009.

ALVARES, A. A reavaliação que os empresários não querem. *Le monde diplomatique*, 1º Apr. 2010. Entrevista concedida a Silvio Caccia Bava.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). *In*: ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). **Saúde nas Américas 2007**. Washington, DC., 2007. v. 1, p. 247.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). **Oferta e demanda de produtos selecionados**. Brasília, 2010.

BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 10, p. 312-347, 2003.

CARTER, M. **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: UNESP, 2010. p. 48.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA DE SÃO PAULO (CPT/SP). Disponível em: <[http://www.cptsp.com.br/terras\\_devolutas\\_do\\_pontal.html](http://www.cptsp.com.br/terras_devolutas_do_pontal.html)>. Acesso em: 13 out. 2010a.

\_\_\_\_\_. Conflitos no campo Brasil 2009. *In*: CANUTO, A.; LUZ, C. R. S.; WICHINIESKI, I. (Coord.). **Assassinatos e julgamentos**. São Paulo: Expressão Popular, 2010b. ISBN 978-85-77431-50-2.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Sumários executivos**: 2006-2009. Disponível em: <[www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)>.

DELGADO, G. **O limite de propriedade e a função social da terra**. Disponível em: <[www.cebe.org.br](http://www.cebe.org.br)>. Acesso em: 11 jul. 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Oferta e demanda de produtos selecionados. **Política de valorização do salário mínimo**: aplicação da MP 421 em 1º de março. Brasília: mar. 2008 (Nota Técnica).

EX-MINISTRO critica proposta do novo Código Florestal. **O Estado de S.Paulo**, 10 jun. 2010.

FARIA, N. M. X. *et al.* Intoxicação por agrotóxicos no Brasil: os sistemas oficiais de informação e desafios para realização de estudos epidemiológicos. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, jan./mar. 2007.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-dados-estatisticos>>. Acesso em: 2010.

GRAZIANO, J.; TAVARES, L. Segurança alimentar e alta dos preços dos alimentos: oportunidades e desafios. Campinas, v. 15, n. 1, p. 62-75, 2008. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/5\\_artigo\\_14119](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/5_artigo_14119)>.

IPEA. **Perspectivas da Política Social no Brasil**. Reforma agrária e concentração fundiária. Brasília, 2010.

O ZONEAMENTO agroecológico da cana-de-açúcar: análise dos avanços e das lacunas do projeto oficial. **Repórter Brasil**. Disponível em: <[http://www.reporterbrasil.org.br/documentos/zoneamento\\_cana\\_reporterbrasil\\_out09.pdf](http://www.reporterbrasil.org.br/documentos/zoneamento_cana_reporterbrasil_out09.pdf)>. Acesso em: ago. 2010.

SPAROVEK, G. *et al.* A revisão do Código Florestal brasileiro. **Revista Novos Estudos**, n. 88, nov. 2010.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 274.

## IGUALDADE RACIAL

### 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem como escopo, além do acompanhamento de políticas e programas de promoção da igualdade racial, a análise de fatos relevantes entre 2009 e 2010. Para tanto, foram selecionados temas que não somente provocaram intensa repercussão, como também representam aspectos estruturantes da política de igualdade racial. Ademais, ilustram o embate em torno deste projeto que, com seus limites, tenta construir caminhos para que o desenvolvimento não esteja dissociado da equidade e da justiça social para a maior parte da população brasileira.

Esse embate está no centro das discussões sobre as cotas raciais na educação, que encontrou, na audiência pública promovida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), espaço privilegiado para disputa de propostas. Igualmente, está evidenciado na trajetória que culminou com a polêmica aprovação do Estatuto da Igualdade Racial.

Além desses dois eventos, a serem tratados na seção 2, este capítulo apresentará, na seção 3, a discussão sobre o processo de institucionalização e a capilaridade da política, bem como trará uma análise do orçamento da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Por fim, na seção 4, são destacados os desafios prementes desta política, com especial atenção para o rumo que esta área pode tomar na formação de um novo governo e na elaboração de um novo Plano Plurianual (PPA).

Cabe ainda salientar que o período em que este texto foi elaborado e publicado também guarda significativa importância e simbologia para a igualdade racial no país. Em 2010, quando foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial, completaram-se 15 anos desde a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida.<sup>1</sup> Adicionalmente, em referência aos dez anos da Conferência de Durban,<sup>2</sup> as Nações Unidas definiu 2011 como o Ano Internacional dos Afrodescendentes.<sup>3</sup>

---

1. A marcha foi um importante movimento de mobilização nacional que teve como objetivo apresentar ao "(...) governo e à sociedade um programa de ações para a superação do racismo e das desigualdades raciais no Brasil." Em resposta, foi criado, no governo Fernando Henrique Cardoso, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra, no Ministério da Justiça (MJ) (IPEA, 2008, p. 291).

2. III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e a Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001.

3. Conforme a Resolução nº 64/169 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovada em dezembro de 2009.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 A audiência pública sobre políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior

O início de 2010 foi marcado por importante evento que intensificou a discussão sobre cotas e ações afirmativas no país. Trata-se da audiência pública convocada pelo STF para debater políticas de ação afirmativa para o acesso ao ensino superior, visando subsidiar a análise de ações sobre o tema impetradas nessa casa.

A audiência foi convocada pelo ministro Ricardo Lewandowski, relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186.<sup>4</sup> Esta ação, ajuizada pelo Partido Democratas (DEM), teve como objetivo questionar a constitucionalidade do sistema de cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB), que prevê a reserva, durante dez anos, de 20% das vagas desta instituição para os estudantes negros.<sup>5</sup> Mesmo partindo de um caso específico, a decisão do STF sobre esta ação será irrecorrível e deverá ser aplicada em todo o território nacional.<sup>6</sup>

A ADPF nº 186, impetrada em julho de 2009, questiona o referido sistema de cotas por considerá-lo contrário a vários preceitos do texto constitucional.<sup>7</sup> No entanto, destaca que o objetivo da ação não é questionar a constitucionalidade de ações afirmativas ou a existência de racismo no país. Seu foco, enfatiza, restringe-se à contestação do uso do critério racial no processo seletivo em tela, insurgindo-se contra o que consideram a “implementação de um Estado racializado” (DEM, 2009, p. 26).

Os argumentos postos na ADPF nº 186 sintetizam pontos recorrentes levantados pelos opositores das políticas de ação afirmativa com critério racial:

1. Inexistência biológica de raças: uma vez comprovada a inexistência genética de raças, não haveria sentido em classificar os indivíduos segundo este critério; no caso brasileiro, a ancestralidade genômica africana seria característica da maior parte da população, não tendo relação direta com sua aparência.

4. A ADPF é um tipo de ação a ser apresentada perante o STF e que tem por objeto “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público” (Lei nº 9.882/1999).

5. É igualmente objeto da referida audiência a análise do Recurso Extraordinário nº 597.285/RS, interposto contra a decisão do Tribunal de Justiça/RS, que julgou constitucional o sistema de cotas em curso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

6. Conforme a Lei nº 9.882/1999, que trata do processo e do julgamento da ADPF, “A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público” (Art. 10, § 3º) e “A decisão que julgar procedente ou improcedente o pedido em arguição de descumprimento de preceito fundamental é irrecorrível, não podendo ser objeto de ação rescisória” (Art. 12).

7. Dignidade da pessoa humana (Art. 1º, *caput*); preconceito de cor e a discriminação (Art. 3º, inciso IV); repúdio ao racismo (Art. 4º, inciso VIII); direito universal à educação (Art. 205); autonomia universitária (Art. 207, *caput*), entre outros (DEM, 2009).

2. Caráter ilegítimo de atos que operem como indenização pela escravidão: não se poderia defender a indenização ou as ações congêneres para reparar os danos provocados pela escravidão, haja vista que nem os agressores nem os diretamente agredidos poderiam ser penalizados ou beneficiados por seus efeitos.
3. Riscos na adoção de modelos estrangeiros: haveria riscos de adoção de critérios de diferenciação racial baseados em realidades estranhas ao contexto nacional, como exemplificariam a experiência de Ruanda e dos Estados Unidos da América. No primeiro, a diferenciação teria provocado ódio entre os grupos nativos, desencadeando uma tragédia sem precedentes. No segundo, a adoção de cotas raciais teria decorrido da segregação criada pelo Estado, o que não teria ocorrido no Brasil.
4. Manipulação de dados estatísticos: haveria utilização arbitrária da categoria “parda” na apresentação dos dados estatísticos nacionais de maneira a corroborar com o argumento da exclusão social dos negros. Ademais, as diferenças entre negros e brancos decorreriam da situação social e se tornariam desprezíveis se a comparação ocorresse com indivíduos de cor diferentes com mesmo perfil social.
5. Impossibilidade de identificação racial no Brasil: devido à miscigenação, não seria possível identificar quem é negro no Brasil estando, pois, desqualificada a possibilidade de instituir programas baseados na raça.
6. Pobreza como determinante da exclusão: a cor da pele não seria causa do limitado acesso a direitos por parte da população, pois a exclusão social estaria relacionada à condição financeira dos indivíduos negros, notadamente maioria entre os pobres.

A primeira avaliação da ADPF nº 186 resultou em negativa do pedido de medida liminar, que requeria a suspensão da matrícula dos alunos aprovados no último vestibular da UnB na ocasião. Segundo o STF, uma vez que o sistema de cotas já funcionava desde 2004, não havia respaldo para embasar a urgência do pedido (MENDES, 2009).

Em seguida, houve vários pedidos de ingresso na ação como *amicus curiae*, instituto jurídico que viabiliza a participação de entidades representativas no processo (PRADO, 2005). Essa movimentação, especialmente entre os defensores da política das cotas, evidencia a repercussão social da ação.<sup>8</sup>

---

8. Em junho de 2010, o STF deferiu a solicitação das seguintes instituições para atuarem, nessa ação, como *amicus curiae*: Defensoria Pública da União (DPU), Instituto de Advocacia Racial e Ambiental, Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro (MPMB), Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Cultural Palmares (FCP), Movimento Negro Unificado (MNU) e Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro). Posteriormente foram ainda deferidos os pedidos do Movimento Contra o Desvirtuamento do Espírito da Política de Ações Afirmativas nas Universidades Públicas e do Instituto de Direito Público e Defesa Comunitária Popular (IDEP). Foram indeferidos os pedidos da Central Única dos Trabalhadores do Distrito Federal (CUT/DF) e do Diretório Central dos Estudantes (DCE) da UnB.

Dada a complexidade e a relevância do tema, o ministro relator optou pela convocação de uma audiência pública, expediente utilizado de forma excepcional para debate de temas de ampla repercussão social.<sup>9</sup> Dos 252 pedidos de inscrição realizados por entidades de todo o país, foi selecionado um conjunto de participantes, conforme os critérios de ampla participação de diversos setores da sociedade e da adoção de abordagens diferenciadas para tratamento da questão (LEWANDOWSKI, 2009). Em paralelo, o STF convidou instituições públicas cuja manifestação considerou relevante para melhor conhecimento do tema.<sup>10</sup>

A audiência pública realizou-se entre 3 e 5 de março, quando foram ouvidos acadêmicos, parlamentares e representantes de movimentos sociais e de órgãos governamentais em uma sessão organizada em três etapas. O primeiro momento foi reservado para instituições governamentais responsáveis pelas políticas de educação, igualdade racial e pesquisa, além de representantes das partes do processo. No segundo momento, foram apresentados depoimentos favoráveis e contrários à tese de constitucionalidade das ações afirmativas com critério racial. Por fim, houve exposição de experiências em curso em universidades públicas.<sup>11</sup>

Entre os convidados que apresentaram posição favorável às cotas, os argumentos concentraram-se tanto na discussão sobre a constitucionalidade da medida, como na relevância de tais medidas para a sociedade nacional. Defendendo a necessidade de uma intervenção do Estado em face do quadro de desigualdades raciais observado no país, vários foram os argumentos levantados. Um primeiro destaca o racismo, o preconceito e a discriminação como fenômenos sociais persistentes no país, que precisam ser amplamente enfrentados. A busca pela igualdade não se contentaria apenas com medidas repressivas ou punitivas das atitudes discriminatórias, mas também exigiria a promoção de condições equânimes, inclusive com adoção de políticas afirmativas. Promover a igualdade é objetivo fundamental da República, ao qual deve corresponder conduta ativa do Estado.

Destacou-se ainda que promover a inclusão de grupos desprestigiados ou discriminados teria repercussão mais abrangente do que se percebe em um primeiro momento. Muito mais do que beneficiar os estudantes cotistas, a promoção da pluralidade beneficiaria positivamente cada instituição e a própria dinâmica social do país.

Os recursos públicos em uma sociedade tão desigual como a brasileira devem ser usados em prol da promoção da igualdade e da equidade. Como afirmou o professor Vieira (2010), face a um vestibular que mede mais o investimento dos

---

9. A exemplo dos julgamentos sobre as células-tronco embrionárias e a questão dos territórios indígenas (LEWANDOWSKI, 2010).

10. Registre-se a ausência de alguns palestrantes selecionados e a participação especial de parlamentares, como os senadores Paulo Paim e Demóstenes Torres.

11. Também estiveram representados, sem assumir posição, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

pais nos filhos do que o mérito de cada jovem, é necessário que novos princípios de justiça sejam utilizados para que a universidade pública cumpra seu papel. As ações destinadas a integrar a comunidade negra nas universidades permitem ainda, além da democratização do espaço acadêmico, uma importante dinamização no próprio processo de construção do conhecimento e na função de pesquisa e extensão, finalidades centrais das instituições públicas de ensino superior, ao lado da difusão de saber. Como foi destacado na audiência pública, são várias as instituições que, em todo o mundo, promovem a diversidade de seu corpo discente e docente visando ao avanço da diversidade como pressuposto do conhecimento, da inovação e da afirmação da excelência acadêmica

Assim, as cotas beneficiariam não apenas os estudantes negros. Seu impacto seria muito mais profundo, permitindo o avanço do pluralismo nas diversas instituições nacionais. Nas palavras da vice-procuradora-geral da República, Deborah Duprat, as cotas seriam “uma política onde as diferenças se encontram e se celebram”, trazendo para o espaço público a multiplicidade da vida social brasileira (DUPRAT, 2010).

Tendo como pano de fundo esse conjunto diverso de argumentos, os expo-sitores em favor das cotas nas universidades públicas brasileiras ainda lembraram que: *i*) o sistema de cotas é um importante instrumento para superar a desigualdade racial na educação superior, que não tem sido eficazmente debelada pela expansão e melhoria do ensino;<sup>12</sup> *ii*) a ação afirmativa não afronta o princípio da igualdade, tornando-se antes uma exigência para seu efetivo cumprimento; *iii*) o desempenho dos alunos beneficiários de política de cotas, em geral, alcança ou supera a média do corpo discente, não havendo nenhum prejuízo para a qualidade dos cursos;<sup>13</sup> *iv*) o processo que marcou a adoção do sistema de reserva de vagas nas instituições de ensino tem ocorrido de forma democrática, com discussão interna e por meio de deliberações de órgãos colegiados, expandido-se por decisão autônoma das comunidades acadêmicas; *v*) há consistência estatística do sistema de classificação baseado na cor/raça, validada pela convergência da situação social

---

12. Em sua apresentação, a secretária de Ensino Superior do Ministério da Educação (MEC), Maria Paula Bucci, apresentou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), que demonstram constante desigualdade racial no acesso ao ensino superior. Em sua avaliação, “(...) isso esvazia um pouco a tese de que, para a inclusão dos negros, o ideal seria melhorar o ensino como um todo. O que temos visto é que, historicamente, a melhora do ensino como um todo não é suficiente para quebrar uma desigualdade histórica e persistente” (BUCCI, 2010, p. 52).

13. Conforme a Pesquisa da Diretoria de Políticas e Programas Especiais de Graduação (DIPES) do MEC em 2009 (BUCCI, 2010; BRASIL, 2010a).

verificada entre aqueles classificados como pardos e pretos;<sup>14</sup> e *vi*) verifica-se boa aceitação do sistema de cotas pelas comunidades universitárias, ao contrário do que previam os opositores da política.

Diante desse conjunto de argumentos, vale resgatar o contexto de adoção do sistema de cotas raciais na UnB. Conforme relato do professor José Jorge Carvalho, representante da UnB na audiência, para a formulação da proposta foram efetivados dois censos na universidade em 2000. O primeiro, com os docentes, constatou que apenas 1% dos 1.500 professores da instituição eram negros. Já o censo com o corpo estudantil se dirigiu aos alunos que eram beneficiários da residência universitária, ou seja, comprovadamente com menor renda familiar que os demais. Também neste grupo, foi identificada participação residual de estudantes negros (2,5%). Diante destes números, concluiu-se que, no caso da UnB, não era a situação social o fator de exclusão dos negros da cena acadêmica. Fora a renda o principal obstáculo, os estudantes negros estariam mais bem representados entre os discentes selecionados, o que não se verificou. Essa avaliação foi fundamental para a opção pelo critério racial na adoção das cotas nessa instituição (CARVALHO, 2010).

Por sua vez, entre os opositores do sistema de cotas raciais, além dos elementos já expressos na ADPF, outros aspectos foram salientados, tais como a falta de critérios objetivos de seleção utilizados pela comissão de avaliação racial da UnB e a falta de transparência em sua composição. Em síntese, para esse grupo, a adoção de cotas sociais seria suficiente para reduzir a desigualdade racial, uma vez que a maioria dos pobres é negra, sobrepondo-se a questão social à racial.

Como já citado, após pronunciamentos favoráveis e contrários às ações afirmativas nas instituições de ensino superior, a audiência do STF também ouviu representantes de instituições de ensino que implementam tais medidas. Foram apresentadas as experiências das universidades federais de Santa Catarina, Santa Maria e Juiz de Fora, além das estaduais do Amazonas e de Campinas, revelando diferentes modelos de ação afirmativa e expressando heterogeneidade nas trajetórias das universidades públicas brasileiras em busca da ampliação da diversidade do corpo discente e da democratização de suas práticas.

---

14. Osório (2003) destaca que as semelhanças socioeconômicas e a consistência temporal dos resultados já justificariam estatisticamente a agregação entre pretos e pardos. Esses dois grupos diferem pouco entre si e se distanciam bastante dos brancos. Ademais, ao analisar as pesquisas que comparam a classificação espontânea com as respostas induzidas no quesito raça/cor (IBGE em 1976 e 1998 e Datafolha em 1995), constata que, além de a maioria das respostas espontâneas (acima de 94% em todas as pesquisas) se concentrarem em sete categorias, há expressiva correlação entre as respostas induzidas e as espontâneas. Com base nesta avaliação, o autor defende que "(...) as alegações de que a classificação do IBGE seria inadequada por não corresponder às representações dos brasileiros sobre as raças são absolutamente injustificadas, assim como as de que existiria uma enorme multiplicidade de representações" (OSÓRIO, 2003, p. 28).

De fato, as ações afirmativas nas instituições de ensino superior fazem parte de um movimento que se disseminou em todo o país de forma relativamente espontânea. Não respondeu a incentivo federal ou determinação de legislação nacional. Ao contrário, tal movimento responde, em algumas situações, a legislações aprovadas nas esferas estaduais ou municipais. Na maioria dos casos, é fruto de iniciativas da própria universidade, em geral tomadas em deliberações dos conselhos universitários. É principalmente pelo caminho da autonomia universitária que as instituições públicas de ensino superior estão assumindo com clareza a existência de responsabilidades sociais em suas regiões; entre elas, a de responder ao desafio do enfrentamento da desigualdade racial. Este movimento, que tem início em 2001 e a cada ano recebe adesão de novas instituições,<sup>15</sup> demonstra a relevância que os temas do enfrentamento às desigualdades raciais e da promoção da diversidade vêm ganhando na sociedade brasileira.

Como consequência, as ações afirmativas adotadas no país pelas universidades públicas têm formatos diferenciados, respondendo, direta ou indiretamente, à realidade específica da região e do debate social ali realizado, assim como às características da instituição. Contudo, os resultados alcançados tendem a ser convergentes, como foi apontado na audiência do STF. Observa-se a ampliação da participação dos estudantes negros e o impacto positivo dos processos de democratização e de diversificação do corpo discente sobre a instituição: diversidade no ambiente acadêmico que reflete a diversidade racial da sociedade; alcance de um público maior, resgatando talentos ocultos e potencializando a excelência acadêmica; e ampliação do debate e da produção científica sobre a diversidade social brasileira e sobre o tema racial. Entre os principais desafios apontados, estão o conhecimento ainda limitado da comunidade acadêmica sobre a questão racial, a ocupação parcial das vagas destinadas às cotas e a necessidade de programas estruturados de assistência estudantil.

A audiência pública foi acompanhada por efetiva mobilização da sociedade brasileira em torno do tema. Uma série de manifestações, tais como ensaios jornalísticos, e cartas de apoio e contestação ao sistema de cotas foram registradas, além da expressão pública do movimento social negro. De fato, a iniciativa da audiência caracterizou-se como importante momento para debate sobre o tema das cotas, permitindo uma discussão mais profunda deste rico processo e a socialização de experiências e análises.

Com efeito, o sistema de cotas raciais suscita um debate intenso e acalorado. Essa repercussão, todavia, não é gratuita. As cotas têm-se distinguido como a política afirmativa em curso com maior impacto em espaços de poder, devido ao

---

15. Sobre a trajetória das ações afirmativas nas instituições de ensino superior, consultar o capítulo sobre Igualdade Racial no número 15 deste periódico.

caráter redistributivo que encerra. Ainda que o número de ingressos por reserva de vagas seja limitado,<sup>16</sup> o que está em pauta é o princípio que rege a iniciativa. Por essa razão, a audiência pública convocada pelo STF cumpriu papel singular, ao promover ampliação e síntese do embate instalado em torno de diferentes perspectivas sobre as políticas de igualdade racial no país. Além disso, o julgamento da ADPF nº 186, ainda sem previsão, terá a função histórica de decidir sobre a aplicabilidade do sistema de cotas raciais como uma ação afirmativa válida para a realidade brasileira. Disso dependem não só as cotas na educação, objetivo da atual avaliação da Suprema Corte, mas também o próprio instituto das cotas, que tem alcançado campos importantes, como o do ingresso no serviço público.

Enquanto isso, permanecem aguardando julgamento no STF outras ações de contestação da constitucionalidade de cotas na educação. É o caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) nºs 3.314 e 3.330, ambas de 2004, que questionam a Medida Provisória (MP) nº 213,<sup>17</sup> instituidora do Programa Universidade para Todos (ProUni), interpostas respectivamente pelo Partido da Frente Liberal (PFL) – atual DEM – e pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen). Ainda em 2004, a CONFENEN também ingressou com a Adin nº 3197 contra a Lei nº 4.151/2003, que institui o sistema de cotas nas universidades do estado do Rio de Janeiro.<sup>18</sup>

No campo do serviço público, à medida que avança – ainda que de forma tímida –, o sistema de reserva de vagas para negros encontra os mesmos dilemas. O sistema de cotas já foi adotado nos concursos e nas seleções públicas por dois estados (Paraná e Mato Grosso do Sul)<sup>19</sup> e alguns municípios, especialmente na região Sul. Uma boa parcela dessas iniciativas também enfrenta questionamentos. É o caso da Lei nº 6.225/2004, do município de Vitória, sob a qual foi impetrada uma Adin no Tribunal de Justiça do estado. O processo foi a julgamento em setembro de 2010 e, devido a pedido de vistas, foi suspenso, sem definição de data para nova sessão.

16. Em levantamento, o Ipea identificou 71 instituições de ensino superior com algum programa de ação afirmativa (2002-2009); entre as quais, 39 usavam critérios raciais. Os programas voltados para a população negra – estima-se – teriam beneficiado cerca de 80 mil estudantes até 2008, considerando-se o pleno preenchimento das vagas e a ausência de evasão (SILVA; SILVA; ROSA, 2009). Este número representa apenas 6,3% do total de matrículas em cursos de graduação presenciais da rede pública em 2008, que, por sua vez, responde por 25% do total de matrículas nessa modalidade (INEP, 2009). Cabe destacar, entretanto, que o sistema de ações afirmativas encontra-se em expansão. Recentemente, o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UFRJ) divulgou levantamento sobre ações afirmativas apenas em universidades estaduais e federais e identificou que 71% delas desenvolvem algum tipo de ação afirmativa, sendo que, destas, 57% adotam critério racial (FERES JR; DAFLON; CAMPOS, 2010).

17. Convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

18. Segundo Silva (2010), representante da Associação dos Juizes Federais do Brasil, levantamento realizado no portal da Justiça federal, em março de 2010, identificou 32 casos julgados em segundo grau sobre sistema de cotas. Em que pesem a diversidade de abordagens – “envolvendo apelações em ações cíveis em mandados de segurança e em ações civis públicas para a implementação de cotas” – e a distribuição desigual das ações entre as cinco regiões em que a Justiça federal está organizada, pode-se constatar que, na maioria dos casos, o entendimento dos integrantes do Poder Judiciário é favorável à política de cotas.

19. Respectivamente, Leis nºs 14.274/2003 e 3.594/2008.

Nesse campo conflituoso e controverso, é interessante destacar que se no caso de cotas do município de Vitória é o Ministério Público estadual que contesta a lei, no Paraná tanto seu congênere como o Tribunal de Justiça aderiram à lei estadual e têm realizado seus concursos com o estabelecimento de cotas raciais.<sup>20</sup>

Recentemente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), que já contava com programa de ação afirmativa para negros, por meio de bolsas voltadas à preparação para o concurso da carreira diplomática, inovou ao estabelecer reserva de vagas para afrodescendentes na primeira fase da seleção.<sup>21</sup> Esta iniciativa, além de fortalecer o tema das cotas no serviço público, tem significado especial ao partir de um dos órgãos mais tradicionais e conceituados do governo federal.

Desse modo, o julgamento da ADPF nº 186 anuncia-se como divisor de águas para as políticas de igualdade racial no país. Destarte, durante 2010, enquanto aguardava-se esta decisão, o tema das cotas permaneceu presente no debate público, quer devido à repercussão da audiência pública no STF, quer devido à sua ausência na forma final do Estatuto da Igualdade Racial, como será analisado em seguida.

## 2.2 Estatuto da Igualdade Racial

O Estatuto da Igualdade Racial foi sancionado em 20 de julho de 2010, na forma da Lei nº 12.288, entrando em vigor 90 dias depois de sua publicação. Marcado por dez anos de tramitação no Congresso Nacional, a norma ingressa no mundo jurídico bastante diferente da proposta original. Para versar sobre as principais mudanças advindas da nova lei, serão apresentadas a trajetória do projeto, as alterações sofridas, especialmente nos últimos anos, e as opiniões mais ressonantes em torno da sua aprovação e forma final.

### 2.2.1 A trajetória do estatuto

O Projeto de Lei (PL) de um Estatuto da Igualdade Racial foi originalmente apresentado pelo então deputado federal Paulo Paim, em junho de 2000. No ano seguinte, a comissão especial criada para apreciar o PL nº 3.198/2000 realizou audiências públicas e visitas a alguns estados para debater o documento. Como resultado deste debate na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2002, o relator deputado Reginaldo Germano apresentou um substitutivo<sup>22</sup> ao projeto, que promovia alterações e aperfeiçoamento no conteúdo e na redação do texto.

20. A título de ilustração, citam-se os últimos concursos para promotor substituto (MP/PR, 2009) e para juiz substituto (TJ/PR, 2009), ambos com reserva de vaga de acordo com a Lei Estadual nº 14.274/2003.

21. Conforme Portaria nº 762, de 28 de dezembro de 2010, Art. 2, parágrafo único: "Será estabelecida reserva de vagas na Primeira Fase para candidatos afrodescendentes nos termos do Edital do Concurso."

22. "Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se 'substitutivo' quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa" (BRASIL, 2009b).

O substitutivo foi aprovado na comissão especial, mas permaneceu na Câmara sem apreciação no Plenário. Em 2003, já exercendo mandato de senador, Paulo Paim apresentou ao Senado Federal o mesmo texto do substitutivo em tramitação na Câmara dos Deputados. O PL nº 213/2003 é encaminhado a diversas comissões e, nesta fase de discussão no Senado, sofre significativas alterações. Além da eliminação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial, é retirado o caráter cogente da norma, que toma a forma de um texto meramente autorizativo.

Em novembro de 2005, o substitutivo é aprovado terminativamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado e é encaminhado para a Câmara dos Deputados, onde recebe nova numeração (PL nº 6.264/2005). Em março de 2006, mais uma vez na Casa, uma comissão especial é criada para apreciar o projeto. Com o encerramento da legislatura, nova comissão especial somente seria criada em novembro de 2007, sendo constituída em março de 2008. Novamente, são convocadas audiências públicas e outras visitas e reuniões são realizadas em alguns estados. Em julho de 2008, o relator deputado Antônio Roberto, apresentou seu parecer com substitutivo.<sup>23</sup>

Nessa nova redação proposta, pode ser identificado algum esforço em recuperar o caráter normativo do projeto, não sanando, contudo, a lacuna impositiva da norma. Ao final, como defendia o parecer do relator, há uma tentativa de estabelecer um meio termo entre restaurar o caráter impositivo da lei e não ferir o princípio da auto-organização do Executivo. Também neste momento, mudanças relevantes foram feitas nos capítulos sobre cotas e saúde, que serão detalhadas a seguir. Por fim, aprovado na Câmara com a redação de um terceiro substitutivo, em outubro de 2009, o projeto foi finalmente encaminhado para o Senado. Nesta última tramitação na Câmara, havia evidente esforço em não reabrir a discussão do documento, procurando acatar ao máximo o texto já aprovado pelo Senado, aperfeiçoando-o no que fosse possível e no que não atrasasse a tramitação.

De volta ao Senado Federal, na CCJ, a relatoria foi avocada por seu presidente, o senador Demóstenes Torres, que promoveu, ao fim de 2009, audiência pública para instruir a matéria. Por fim, em seu relatório, o parlamentar rejeitou todas as expressões relativas ao conceito de raça,<sup>24</sup> bem como qualquer referência a uma identidade negra diversa da identidade nacional. Propôs ainda expressivas

23. Nessa fase, são introduzidas outras modificações, como a inclusão de um novo título ao PL, relativo ao Sistema de Promoção da Igualdade Racial, por sugestão da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR).

24. Restou, como exceção, o emprego do termo raça nos programas governamentais já existentes. Em parecer apresentado anos antes no Senado Federal, Rodolpho Tourinho, do mesmo partido, apresentava argumentos contrários a este tipo de avaliação, o que demonstra um retrocesso na análise do tema nessa Casa. Em suas palavras: "A condição de pobre ou indigente e negro, ao mesmo tempo, tem contribuído para reforçar o tom dissimulado da discriminação mediante o argumento de que no Brasil não há discriminação contra o negro, mas contra o pobre. As estatísticas oficiais, por si sós, demonstram o caráter falacioso desse juízo. Outra forma de dissimulação é o argumento de que o racismo não existe porque a ciência já demonstrou não existirem raças puras. Esquecem os que se valem desse raciocínio do fato de que o racismo como prática social independe do substrato da raça para se impor como discriminação contra os afro-brasileiros" (TOURINHO, 2005, p. 3)

alterações no capítulo referente à saúde da população negra e ao sistema de cotas. Finalmente, por meio de acordo, o projeto foi aprovado naquela casa legislativa em junho de 2010, sendo sancionado pelo presidente da República no mês seguinte.<sup>25</sup>

O quadro 1 apresenta algumas das principais propostas desenvolvidas ao longo da tramitação do PL e a forma final dada aos respectivos temas no texto do Estatuto da Igualdade Racial. O caráter cogente do texto, bem como o estabelecimento de medidas mais definidas para a promoção da igualdade racial, é suprimido ao longo da trajetória do projeto.

#### QUADRO 1

##### Estatuto da igualdade racial – principais propostas

Principais propostas descartadas ao longo da tramitação	Principais propostas mantidas no Estatuto da Igualdade Racial
Financiamento e gestão da política	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indenização pecuniária para descendentes afro-brasileiros</li> <li>• Criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial</li> <li>• Previsão de recursos orçamentários nos diversos setores governamentais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação do PPA e do orçamento da União com observância a políticas de ação afirmativa</li> <li>• Discriminação orçamentária dos programas de ação afirmativa nos órgãos do Executivo federal durante cinco anos</li> <li>• Instituição do Sistema Nacional de Igualdade Racial</li> <li>• Monitoramento e avaliação da eficácia social das medidas previstas no estatuto</li> </ul>
Sistema de cotas	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimento de cota mínima (20%) para preenchimento de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- cargos e empregos públicos em nível federal, estadual e municipal;</li> <li>- vagas em cursos de nível superior;</li> <li>- vagas relativas ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies); e</li> <li>- vagas nas empresas com mais de 20 empregados</li> </ul> </li> <li>• Reserva mínima de 30% das vagas a cargos eletivos para candidaturas afrodescendentes</li> <li>• Instituição de plano de inclusão funcional de trabalhadores afrodescendentes como critério de desempate em licitações</li> <li>• Possibilidade de conceder incentivos fiscais a empresa com mais de 20 empregados e com participação mínima de 20% de negros</li> <li>• Fixação de meta inicial de 20% de vagas reservadas para negros em cargos em comissão do serviço público federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa</li> <li>• “Implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do serviço público e o incentivo à adoção de medidas similares” em instituições privadas (Lei nº 12.288/2010)</li> <li>• Possibilidade de definição de critérios para ampliação da participação de negros nos cargos em comissão e em funções de confiança do serviço público federal</li> </ul>
Saúde	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição do racismo como determinante social da saúde</li> <li>• Pactuação da política nas três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)</li> <li>• Prioridade na Política Nacional de Saúde Integral da População Negra com base nas desigualdades raciais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de diretrizes e objetivos da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra</li> <li>• Inclusão do conteúdo da saúde da população negra na formação dos trabalhadores da área</li> </ul>

(Continua)

25. Para maior detalhamento da tramitação, ver os números 12 e 13 deste periódico (capítulo Igualdade Racial).

(Continuação)

Principais propostas descartadas ao longo da tramitação	Principais propostas mantidas no Estatuto da Igualdade Racial
Dados desagregados	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão do quesito raça/cor no Censo Escolar do MEC para todos os níveis de ensino</li> <li>Inclusão do quesito raça/cor em todos os registros administrativos direcionados aos trabalhadores e aos empregadores<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhoria da qualidade no tratamento de dados desagregados por cor, etnia e gênero dos sistemas de informação do SUS</li> </ul>
Meios de comunicação	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimento de mínimo de 25% de imagens de pessoas afrodescendentes na programação veiculada por emissoras de televisão</li> <li>Estabelecimento de mínimo de 40% de participação de negros nas peças publicitárias veiculadas na TV e cinema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão de cláusulas de participação de artistas negros nos contratos de caráter publicitário na Administração Pública Federal</li> </ul>
Justiça e direitos humanos	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação de Programa Especial de Acesso à Justiça para a população afro-brasileira – temática racial na formação das carreiras jurídicas da magistratura, defensoria pública e ministério público e criação de varas especializadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituição de Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo</li> </ul>
Quilombolas	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalhamento do processo de regularização fundiária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de instituição de incentivos específicos para garantia do direito à saúde de moradores das comunidades de remanescentes de quilombos</li> </ul>

Fonte: Proposições que resultaram na Lei nº 12.288/2010

Elaboração: Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Essa proposta, retirada do Estatuto na Câmara dos Deputados em 2009, foi reapresentada na forma do PL nº 7.720/2010 (PROJETO..., 2010).

Por essa síntese, pode-se avaliar a dimensão das mudanças sofridas pelo projeto do estatuto e a natureza das medidas que foram descartadas ao longo da tramitação. Em seguida, serão destacadas as principais mudanças em algumas áreas conflituosas do texto e que passaram por alterações mais recentes. São elas: o financiamento da política, a saúde da população negra e o sistema de cotas.

Sobre o financiamento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Como expressa o quadro 1, houve variadas propostas para o financiamento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial durante a tramitação do estatuto. A primeira proposta que envolvia desembolso estabelecia uma indenização pecuniária para os afrodescendentes, muito inspirada na tese da reparação. Este item do PL nº 3.198/2000 foi descartado logo no início do processo<sup>26</sup> e substituído por uma proposição de fundo público, igualmente rejeitada ao longo da tramitação.

26. A proposta de indenização foi rechaçada com base no argumento de que a reparação deve ser feita de forma sistemática, por meio de políticas públicas para a população negra, e não de maneira individual (GERMANO, 2002).

No Senado Federal, a proposta do fundo foi retirada e comutada<sup>27</sup> pela possibilidade de previsão orçamentária para ações voltadas à promoção da igualdade racial. De volta à Câmara dos Deputados, a retirada do fundo foi tema de intenso debate em comissão especial. Ao final, contudo, optou-se por acatar a decisão do Senado, em favor da celeridade da tramitação. O tema do fundo foi remetido para uma discussão paralela, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 2/2006.<sup>28</sup>

Apesar da opção pela celeridade, o parecer do relator somente seria aprovado após mais de um ano de sua primeira apresentação, no segundo semestre de 2009, e com importantes alterações. A previsão orçamentária para a implementação de ações de promoção da igualdade foi substituída pela indicação de que políticas de ação afirmativa deveriam ser observadas “na implementação dos programas e ações constantes dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais da União”.<sup>29</sup> Ou seja, os recursos para as ações de promoção da igualdade racial não seriam mais destacados, necessariamente, nas peças orçamentárias, prevendo-se apenas uma autorização ao Executivo federal para adotar medidas que garantissem transparência na alocação e na execução dos recursos para promoção da igualdade racial. Além disso, definiu-se que, durante os primeiros cinco anos subsequentes à publicação da Lei, os órgãos do Executivo que desenvolvessem ações afirmativas deveriam discriminar tais ações em seus orçamentos. Foi esta configuração adotada na Lei nº 12.288.

Em síntese, o estatuto consagra a seguinte fórmula no que tange ao financiamento da política: a promoção da igualdade racial deve ser observada na implementação das ações; caso desenvolvam ações desta natureza, os órgãos devem discriminá-las em seus orçamentos durante cinco anos, ficando o órgão colegiado da SEPPIR responsável pelo acompanhamento e pela avaliação. A transparência e a regulamentação restam como orientações.

Há de ressaltar dois pontos para a reflexão diante desse tema. O primeiro está relacionado à expansão de ações voltadas à promoção da igualdade racial. Embora a igualdade racial tenha sido apresentada como objetivo de governo nos

---

27. No substitutivo ao PL nº 213/2003, elaborado na Comissão de Justiça e Cidadania.

28. A PEC nº 2/2006, do senador Paulo Paim, tramita em conjunto com a PEC nº 2/2003 e encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça. Seu objetivo é criar o Fundo de Promoção da Igualdade Racial e destinar recursos para o financiamento das políticas nesse campo; já a PEC nº 2/2003 visa inserir a redução das desigualdades raciais entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e entre as atribuições do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Em novembro de 2010, a senadora Patrícia Saboya apresentou relatório em que mostra concordância com as duas propostas, unindo-as em único substitutivo, que leva a numeração da proposição mais antiga. No momento, aguarda-se avaliação do Relatório na CCJ.

29. Art. 56 da Lei nº 12.288/2010.

dois últimos PPAs,<sup>30</sup> ao fim do primeiro apenas 15,3% dos programas tratavam este tema de forma transversal.<sup>31</sup> Diante desta constatação, cabe avaliar que medidas poderiam ser adotadas, de forma mais assertiva pelo governo, a fim de ampliar a adoção da perspectiva transversal para o tema racial em suas atividades. Neste sentido, o estatuto apenas reforça a orientação já expressa nos últimos PPAs.

O segundo ponto diz respeito à discriminação orçamentária de recursos para a igualdade racial. O sistema de planejamento federal, a SEPPIR e os órgãos setoriais deverão estabelecer critérios uníssomos sobre ações afirmativas. Considerando-se o conceito emanado pelo estatuto, são ações afirmativas “os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.”<sup>32</sup> Compreendendo-se a expectativa de correção das desigualdades raciais, deve-se abandonar de vez o equívoco comum de imputar a ações que beneficiam negros – ou ainda aquelas dirigidas aos pobres – o título de ações afirmativas *per se*. A falta de uniformidade na compreensão do tema e os eventuais incentivos para a discriminação deste tipo de ação podem conduzir a uma superestimação de iniciativas de promoção da igualdade racial, anulando os benefícios que poderiam advir deste tema no estatuto e de uma efetiva transparência na apresentação das ações.

Essa reflexão também vale para a PEC nº 2/2006, cuja caracterização das ações afirmativas está, na redação atual no projeto, ainda mais fluida que no estatuto. Regulamentar esse ponto, inclusive somando às ações afirmativas a imposição de metas de redução das desigualdades raciais em cada programa, não é tarefa trivial, mas é questão fundamental para o financiamento, a efetividade e a transparência das ações governamentais de promoção da igualdade racial.

#### Sobre a saúde da população negra

O tema da saúde da população negra, que no PL nº 3.198/2000 era tratado de forma restritiva, direcionada às hemoglobinopatias, conquistou, ao longo da tramitação do estatuto, conteúdo mais amplo e estruturado. Todavia, na apreciação do projeto no Senado, em 2010, foram promovidas alterações substanciais, eliminando-se dois trechos importantes: os Arts. 9º e 10. O primeiro tratava da pactuação, nas três esferas de gestão do SUS, da operacionalização do Plano Nacional relacionado à saúde da população negra. O segundo referia-se às prioridades a

30. PPA 2004-2007 (Desafio 8 – promover a redução das desigualdades raciais) e PPA 2008-2011 (Objetivo 4 – fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos).

31. Levantamento com base em questionários de avaliação de programas governamentais em 2007 (IPEA, 2009) retrata que o tema raça demonstrou o menor percentual de incorporação nos programas, como tema transversal, se comparado com outros, como gênero, pessoas com deficiência e infância e juventude. Ressalte-se que este percentual corresponde ao declarado pelos gerentes dos programas, sem ter sido feita crítica sobre a natureza, a abrangência ou a efetividade da abordagem racial nas ações orçamentárias.

32. Conforme o Art. 1º da Lei nº 12.288/2010.

serem dadas no plano de execução da política nacional de saúde da população negra, destacando áreas em que os indicadores de saúde apresentassem situação especialmente desfavorável para a população negra – mortalidade materna, morte violenta entre jovens e mortalidade infantil, por exemplo.<sup>33</sup>

Dessas proposições, ao final da tramitação, somente é mantido o parágrafo único do Art. 10, que trata de incentivos específicos para garantia da saúde dos moradores das comunidades de remanescentes de quilombos. O conteúdo relativo aos artigos retirados, na verdade, constitui parte da atual Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, instituída pelo MS (Portaria nº 992/2009), cujos avanços e óbices já foram tratados em números anteriores deste periódico.<sup>34</sup> Diante disto, questiona-se em que medida a forma final da lei, além de não promover avanços na política, poderia ainda restringi-la.

Cabe enfim destacar que foi retirada da norma a alínea I do Art. 7, que incluía o conceito de racismo com determinante social da saúde. Esta exclusão provocou especial reação dos defensores da política, que entendem que o reconhecimento do racismo como um dos determinantes das condições de vida da população negra é que justifica a existência de uma política de saúde para este segmento, ancorada, entre outros, no princípio de utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática.<sup>35</sup>

#### Sobre o sistema de cotas

Entre as principais inovações trazidas pela primeira redação do PL nº 3.198/2000, pode-se destacar a criação de sistema de cotas em vários campos da vida social. O projeto estabelecia, para os afrodescendentes, cota mínima de 20% de vagas nos concursos públicos em nível federal, estadual e municipal, nas empresas com mais de 20 empregados nas universidades, além de reserva de vagas de 30% para candidaturas a cargos eletivos, a serem observadas pelos partidos políticos e pelas coligações.

O substitutivo elaborado na Câmara dos Deputados, em 2002, passa a incorporar elementos do PL nº 6.912/2002<sup>36</sup> (cotas de 20% em contratos do Fies e alteração na Lei nº 8.666/1993<sup>37</sup> para estimular inclusão de

33. O texto da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra destaca dados de relatório do Ministério da Saúde (MS) que atestam a desigualdade racial (BRASIL, 2005). "O risco de uma criança preta ou parda morrer antes dos cinco anos por causas infecciosas e parasitárias é 60% maior do que o de uma criança branca. Também o risco de morte por desnutrição apresenta diferenças alarmantes, sendo 90% maior entre crianças pretas e pardas que entre brancas" (...) "O risco de uma pessoa negra morrer por causa externa é 56% maior que o de uma pessoa branca; no caso de um homem negro, o risco é 70% maior que o de um homem branco" (BRASIL, 2007a, p. 27).

34. Consultar o nº 12 deste periódico.

35. Conforme o inciso VII, do Art. 7º, da Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.

36. O PL nº 6.912/2002 tem como proposta originária o PL nº 650/1999, ambos de autoria do senador José Sarney.

37. Lei que estabelece normas para licitações e contratos na administração pública federal.

trabalhadores afrodescendentes). Em relação a cotas no ensino superior, é interessante observar que nem esse substitutivo, nem os projetos originais restringiam-se a instituições públicas.

Já na forma do PL nº 213/2003, uma vez aprovado no Senado Federal e remetido para a Câmara, o projeto passa por alterações substanciais no tratamento dado ao sistema de cotas. A relatoria concorda em conceder caráter menos detalhado ao tema, mas mantém a referência a programas de ação afirmativa para preenchimento de vagas nas instituições públicas federais tanto de educação superior como de ensino técnico de nível médio. Nesta fase, também é eliminada a proposta de alteração na Lei nº 8.666/1993, que concedia desempate ao licitante que tivesse programa mais avançado de promoção da igualdade racial em sua instituição.

De volta ao Senado, em 2010, a adoção das cotas é retirada do texto, permanecendo, contudo, a referência a ações afirmativas. No parecer da CCJ, é rejeitada a expressão “sistema de cotas” e elimina-se trecho que especificava entendimento sobre ações afirmativas na educação – definidas como atos “destinados a assegurar o preenchimento de vagas pela população negra nos cursos oferecidos pelas instituições públicas federais de educação superior e nas instituições públicas federais de ensino técnico de nível médio” (TORRES, 2010, p. 6).

Outra importante exclusão realizada no Senado Federal foi relativa ao artigo que tratava da possibilidade de incentivo fiscal a empresas com mais de 20 empregados que mantivessem, no mínimo, 20% de trabalhadores negros no quadro de pessoal. O relator argumenta que tal dispositivo poderia acarretar a demissão de trabalhadores brancos e pobres, que não possuiriam a “cor certa”. Por fim, também é eliminado o Art. 68, relativo à reserva de candidaturas de representantes da população negra.

Com efeito, nessa fase, o PL sofre grande mudança, sendo o sistema de cotas uma das áreas mais alteradas. Ao final, na Lei nº 12.288/2010, restou a determinação ao poder público para adoção de ações afirmativas na educação (Art. 15) e a possibilidade de, no âmbito do Poder Executivo federal, implementar critérios para ampliar a participação de negros em cargos em comissão e funções de confiança (Art. 42). Estabelece ainda que a administração pública federal deverá incluir cláusulas de participação de artistas negros em seus contratos publicitários (Art. 46).

A fixação em lei de critérios mais operativos criaria, sem dúvida, uma expectativa de maior realização e continuidade das normas, quando de sua regulamentação pelo Executivo. Todavia, em que pese a perda do caráter impositivo e específico da lei, há, em especial nos últimos pontos aqui levantados, espaço para regulamentação pelo Executivo federal, de forma a comprometer os órgãos com seu cumprimento. Assim, a partir da forma final do estatuto, o grande desafio

é desenvolver mecanismos eficientes para que suas recomendações não sejam atendidas apenas *pro forma* – ou solenemente ignoradas – e as orientações de caráter geral encontrem respaldo em metodologias e mecanismos que garantam sua operacionalização pela administração pública federal.<sup>38</sup>

Por fim, cabe destacar que no caso das cotas na educação, além de todo o debate instalado no STF, já discutido neste capítulo, segue sem definição o PL nº 180/2008 (originalmente PL nº 73/1999), que busca instituir reserva de vagas, segundo critério social e étnico-racial, para ingresso em universidades federais e estaduais e instituições federais de ensino técnico de nível médio. Por sua vez, cogita-se também a instituição de cotas raciais nas universidades no âmbito da regulamentação do estatuto (FRANCO, 2010). Resta, então, acompanhar que soluções serão adotadas no Executivo e, especialmente, no Judiciário, para uma das medidas mais caras ao movimento negro e aos defensores da igualdade racial.

### 2.2.2 O debate público

Os trâmites finais e a aprovação do estatuto provocaram um expressivo debate público em torno do tema. Os opositores das políticas públicas com recorte racial reafirmaram a posição contrária ao estatuto. Entre os argumentos centrais, evoca-se a conhecida tese da pobreza como efetivo motor das desigualdades sociais.

Todavia, o texto aprovado do estatuto também não teve consenso entre aqueles que defendem as políticas de promoção da igualdade racial. Parte desse grupo apoiou o estatuto e a articulação governamental para sua aprovação, protagonizada pela SEPPPIR. Neste segmento, houve reconhecimento de que não se tratava da proposta desejada, mas avaliou-se que, na conjuntura conflituosa e dissonante sobre o tema, seria este o marco legal possível, abrindo-se espaço para conquistas futuras, tanto por meio de uma regulamentação mais favorável aos seus anseios, como pela propagação de diretrizes e orientações presentes na norma. Para aqueles que receberam de forma positiva a Lei nº 12.288/2010, há no texto importante reconhecimento da cultura e da religião de matriz africana na sociedade, bem como das ações afirmativas, entre outros pontos. Deste modo, avaliam que o discurso da rejeição *per si* contribuiria para o imobilismo.

Há que se reconhecer que pontos concretos e que representavam demandas caras ao movimento negro, com significativo potencial de imediata intervenção na vida social, foram retirados. Todavia, em um tema tão controverso, não se pode desconhecer o embate instalado no parlamento e que eventuais concessões não

---

38. Vale ressaltar que a recomendação para inserção de negros em cargos da administração pública federal já foi matéria de decreto, sem ter sido implementada de fato. Permanece em vigor o Decreto nº 4.228/2002, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), com o objetivo de estabelecer metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência nos cargos de direção da administração pública federal.

fossem toleradas por ambas as partes. Entretanto, esses dez anos de tramitação concentraram muita expectativa para a definição de um instrumento que pudesse realmente intervir na expressiva desigualdade racial que marca a sociedade brasileira. Como apresentado, este instrumento foi-se alterando com o tempo, ficando, especialmente nos últimos anos de tramitação, mais distante dos princípios e das linhas gerais que nortearam sua formulação. Pontos antes consensuais passaram a ser rebatidos com ênfase.

Tais dificuldades repercutem um recrudescimento das posições contrárias às políticas de ação afirmativa com critério racial, especialmente a partir da apresentação do PL nº 213/2003. Nessa época, surgem os primeiros programas de cotas nas universidades públicas, cria-se a SEPPIR e acirra-se o debate em torno das terras quilombolas,<sup>39</sup> ao mesmo tempo em que se tornam mais distantes, ao menos temporariamente, os compromissos assumidos pelo país em Durban.<sup>40</sup> Aos poucos, pode-se perceber a formação de um contramovimento social.

Devido às alterações que conduziram o texto de um caráter impositivo para uma abordagem mais autorizativa e que suprimiram medidas que poderiam intervir de maneira mais direta e imediata no quadro de desigualdades raciais, estabeleceu-se um mal estar dentro do próprio movimento negro. Na avaliação de parte dos defensores das políticas afirmativas, foram permitidos recuos em demasia em nome da aprovação de um texto que traz, no formato atual, poucas inovações e benefícios concretos. Avaliam que teria sido mais oportuno, então, esperar um momento político adequado para retomar o debate.

De toda parte, surgiram pronunciamentos, foram publicados artigos, entregues cartas e realizadas manifestações. O fato é que houve poucos segmentos que promoveram uma defesa do texto com entusiasmo.

Para além da polêmica e dos embates, instituído o estatuto, convém discutir em que medida esta lei consegue estabelecer um marco relevante no combate à discriminação e na correção das desigualdades raciais. Sua efetividade depende não só da forma final do texto, mas também do comprometimento político para garantir avanços na sua regulamentação. Depende ainda da capacidade de estimular a adesão a suas diretrizes no nível subnacional, além da disposição para implementar este e outros instrumentos legais dele decorrentes.

---

39. É publicado o Decreto nº 4887/2003 que institui a autodeclaração como critério de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos no processo de regularização fundiária de suas terras. Em seguida, o DEM (na época PFL) entra com ação no STF (Adin nº 3239/2004) contra a referida norma.

40. Referência relativa à III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban, África do Sul, em 2001.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

#### 3.1 Institucionalização e participação subnacional na política de igualdade racial

Tem-se crescentemente reconhecido o papel significativo que a integração e a participação dos poderes locais podem assumir no desenvolvimento e na efetividade de políticas públicas. Esta constatação é ainda mais cara para políticas de inserção mais recente na agenda governamental, com reduzido nível de institucionalização e frágeis pactos federativos, como é o caso da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Essa política guarda ainda a particularidade do necessário caráter transversal, considerando-se que seu papel principal está mais atrelado à promoção intersetorial da temática racial do que à execução direta de ações finalísticas. Neste sentido, contar com uma rede de órgãos que, além de promover a transversalidade do tema no nível local, possa operar mecanismos de controle na execução das políticas dessa natureza, acordadas em termos nacionais, tem papel de extrema relevância.

Instituído logo no início da gestão da SEPPIR, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) tem como função contribuir para a articulação da participação dos três níveis federativos na política de promoção da igualdade racial. Em 2008, segundo a SEPPIR (BRASIL, 2009a), o fórum contava com a participação de todos os estados e do Distrito Federal, além de 524 municípios. Fazem parte do Fipir diversas modalidades de instâncias governamentais – de secretarias a assessorias –, que são responsáveis pela política de promoção da igualdade racial em sua localidade. Ao fim de 2010, esse organismo mobilizava pouco mais de 10% dos municípios brasileiros.<sup>41</sup>

Outra fonte para avaliação do nível de institucionalização subnacional da política foi propiciada recentemente pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE.<sup>42</sup> Ainda que não tenha sido incorporada à pesquisa uma seção específica sobre igualdade racial, em 2009, a MUNIC passou a apresentar questões relacionadas à gestão municipal de políticas de direitos humanos, sendo possível identificar, nesta e em outras seções, a inserção da temática racial em políticas locais.<sup>43</sup>

41. Segundo SEPPIR (BRASIL, 2010b), 609 municípios estavam integrados ao fórum ao fim de 2010.

42. A MUNIC tem como objeto a gestão municipal e é realizada em todos os 5.565 municípios do país. O informante principal é a prefeitura e a coleta de dados se dá, preferencialmente, por entrevista presencial.

43. Por meio de convênio com a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), da Presidência da República, foram inseridas, no instrumento de coleta de dados de 2009, questões relativas à atuação municipal nesses campos (IBGE, 2010).

A tabela 1 sintetiza o resultado dos itens da pesquisa em que a temática racial é abordada.<sup>44</sup>

TABELA 1  
**A promoção da igualdade racial nos municípios – 2009**  
(Em número de municípios)

Órgãos/ações	Brasil <sup>1</sup>	%	NO	NE	SE	SUL	CO
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	<b>148</b>	2,7	1	22	96	14	15
Órgão gestor de direitos humanos com programas e ações destinadas à promoção da igualdade racial	<b>405</b>	7,3	28	161	131	60	25
Órgão gestor de políticas para mulheres que executa ações para população negra	<b>223</b>	4,0	17	85	69	28	24
Capacitação de professores na temática de raça e etnia	<b>1.953</b>	35,1	127	682	523	468	153

Fonte: MUNIC 2009/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Total de municípios: 5.565.

Somente 148 municípios contavam com conselhos de igualdade racial ou similar,<sup>45</sup> entre os quais 65% encontram-se na região Sudeste e 36%, apenas no estado de São Paulo. Esses conselhos atuam com menor arcabouço institucional se comparados com aqueles existentes em áreas com maior nível de institucionalização, como saúde e assistência social. Nestas áreas, tais colegiados fazem parte da estrutura de sistemas nacionais, com caráter deliberativo e papel de destaque na operação dessas políticas. Mesmo no recém-aprovado Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial,<sup>46</sup> a existência de conselhos não é requisito obrigatório para participação no sistema nem para transferência de recursos, sendo observados apenas para priorização de repasses. A ampliação dos conselhos e de suas atribuições, além de proporcionar maior organicidade e estabilidade à política e de favorecer a participação social nas ações locais, é um instrumento valioso para políticas que operam de forma transversal, possibilitando capilaridade ao controle social a ser estabelecido nos vários campos em que ações governamentais de promoção da igualdade racial possam ser desenvolvidas.

44. Além das seções da pesquisa comentadas no texto, o tema racial é incorporado também na seção sobre habitação, em que se questiona se há identificação de raça/etnia negra ou indígena no cadastro das famílias interessadas em programas habitacionais.

45. Entre esses, apenas 111 podem ser considerados ativos, pois haviam realizado reunião nos últimos 12 meses.

46. Segundo o Estatuto da Igualdade Racial, o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial visa organizar e articular políticas e serviços para superar as desigualdades raciais no país, com participação, por adesão, dos demais entes federativos.

Não é possível, pela pesquisa, identificar o número de municípios com órgãos específicos para promoção da igualdade racial. Contudo, ao se analisar o elenco de ações executadas pelo órgão gestor de direitos humanos,<sup>47</sup> presente em um quarto dos municípios, constata-se que 29% deles têm ações voltadas para a promoção da igualdade racial. A maior parte dessas estruturas tem ações voltadas para crianças e adolescentes (89%); idosos (77%), pessoas com deficiência (68,7%) e mulheres (65,6%), públicos contemplados em políticas mais consolidadas, que se desenvolvem inclusive por meio de pactos e programas integrados. Neste sentido, apresenta-se como oportunidade para a política de igualdade racial desenvolver mecanismos que permitam sua incidência de forma mais estruturada em conjunto com outros órgãos, especialmente em localidades em que não existam instâncias direcionadas de forma específica para questão racial. Para estes temas mais recentes na agenda governamental, a presença de órgãos estruturados ainda é pequena. Por exemplo: no caso da política para as mulheres, verificou-se que 81% dos municípios não têm estrutura específica para o tema.

Assim, ainda que a existência de órgãos municipais de direitos humanos seja restrita – apenas em 25% dos municípios –, refletir sobre uma maior articulação desta rede com a política de igualdade racial pode ser uma estratégia promissora. Ademais, há que se considerar que, em muitos municípios, quer devido aos limites estruturais do poder local, quer devido à dinâmica de hierarquização das demandas, haverá pouca possibilidade, e mesmo viabilidade em alguns casos, de desenvolvimento de instâncias mais autônomas para tratamento da questão racial.

Outro elemento de observação é a atuação dos órgãos gestores da política para mulheres na temática racial. Entre os 1.043 municípios que dispõem de estrutura específica para políticas voltadas às mulheres, 21% realizam ações direcionadas para a população negra. Em que pese a baixa participação, igualmente pode-se identificar uma possibilidade de expansão das ações voltadas às mulheres negras por meio dessa articulação setorial em nível local. Considerando as prefeituras que têm ao menos uma destas estruturas – nas áreas de direitos humanos ou política para mulheres –, pode-se mapear uma rede que chega a 38% dos municípios, cobrindo, inclusive, todos aqueles que congregam mais de 100 mil habitantes.<sup>48</sup>

Por fim, na área da educação, seis anos após a instituição legal da obrigatoriedade do estudo da história e da cultura afro-brasileira no ensino fundamental e médio, somente 35% dos municípios brasileiros incorporaram a temática de

---

47. Para a pesquisa, podem ser considerados órgãos gestores de política: secretaria municipal exclusiva, secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais, setor subordinado a outra secretaria, setor subordinado diretamente à chefia do Executivo e órgão da administração indireta.

48. Dois mil cento e trinta e sete municípios apresentam, ao menos, uma das estruturas em destaque (órgão de direitos humanos ou de política para mulheres).

raça ou etnia em seus processos de capacitação de professores.<sup>49</sup> É possível aventar que, entre os demais municípios, tenham ocorrido capacitações promovidas pelos governos estadual ou federal ou ainda por meio de outros tipos de iniciativas. Contudo, se estas ações não são incorporadas pelo órgão municipal de educação, a temática não se institucionaliza e as iniciativas realizadas, por mais exitosas que sejam, tendem a se configurar como eventos pontuais e esporádicos.

Por sua vez, ao definirem as principais ações adotadas na área, apenas 4,4% dos municípios citaram o desenvolvimento de projetos voltados para promoção de uma educação não racista, não sexista e não homofóbica. Se é verdade que este reduzido percentual de resposta não esgota o número possível de iniciativas existentes, tendo em vista que o respondente deveria se limitar às cinco ações principais desenvolvidas pelo gestor da educação, ao menos demonstra que estes temas não estão entre as prioridades da área.<sup>50</sup>

Por fim, cabe salientar que, especialmente na área educacional, a presença do tema racial ocorre de forma diretamente proporcional ao porte dos municípios: constatou-se 90% de adesão ao tema nas capacitações de professores em municípios com mais de 500 mil habitantes.

### 3.2 Execução orçamentária

A ausência de mecanismos que explicitem e acompanhem a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, desde a identificação das ações ao monitoramento das realizações físicas e financeiras, restringe a possibilidade de uma análise mais ampla da execução da política. Com a criação do Comitê de Articulação e Monitoramento<sup>51</sup> e a reformulação, em curso, do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, espera-se que esta análise seja, em breve, viável.

Diante dessas restrições, a análise aqui empreendida limita-se à SEPPIR como órgão gestor da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial no governo federal.

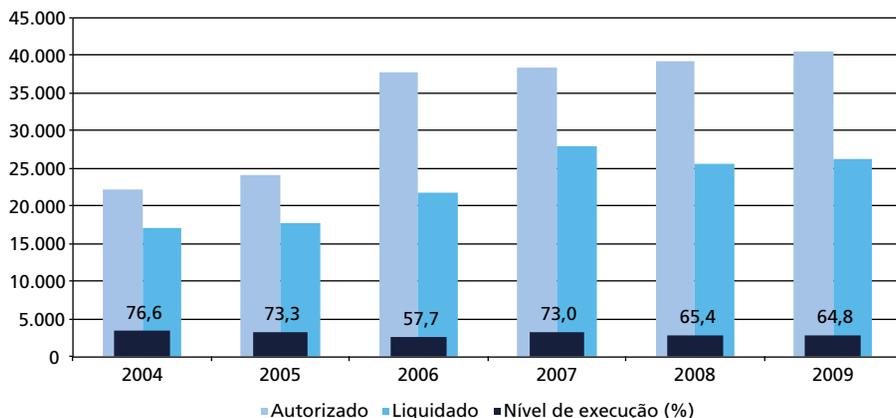
---

49. A Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, foi alterada pela Lei nº 10.639/2003, que institui a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileira. Posteriormente, sofre outra alteração, por meio da Lei nº 11.645/2008, que acrescenta o estudo da história e da cultura indígenas.

50. Para apreciar outros aspectos da abordagem racial na educação com base na MUNIC, ver Laeser (2010).

51. O Decreto Presidencial nº 6.872/2009 aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e institui o Comitê de Articulação e Monitoramento.

GRÁFICO 1  
Orçamento da SEPPIR – 2004-2009  
(Em R\$ mil)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores corrigidos até 2009 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.

O gráfico 1 apresenta o orçamento da SEPPIR desde sua criação.<sup>52</sup> Embora a tendência observada seja de crescimento do orçamento do órgão – em 2010, a dotação orçamentária foi de pouco mais de R\$ 68 milhões e, para 2011, foi aprovado o montante de R\$ 94,8 milhões –, o nível de execução permanece reduzido, especialmente nos dois últimos anos observados.

Considera-se que a função da SEPPIR deve se ater à coordenação inter-setorial da questão racial, primando pela estratégia da transversalidade, o que, efetivamente, implica que a execução direta das ações finalísticas e de maior vulto esteja a cargo de órgãos setoriais. Assim, notadamente nestes casos, a análise orçamentária é especialmente limitada para apreciar a atuação do órgão. Outros parâmetros, tal como a execução setorial de ações afirmativas, devem ser tomados como base para análise de órgãos desta natureza.

Entretanto, mesmo quando comparada a órgãos que reúnem características análogas, como a SPM e a SEDH, ainda observa-se certo contraste no que tange tanto ao orçamento destinado à pasta como em relação ao seu percentual de execução. Em 2009, além de ter a menor dotação (52,69% do orçamento da SPM e 21,22% da SEDH), a SEPPIR apresentou o menor percentual de execução.<sup>53</sup> Entre suas ações, houve até mesmo algumas que não tiveram nenhuma execução orçamentária.<sup>54</sup>

52. No ano em que foi criada (2003), a SEPPIR não contou com orçamento próprio.

53. A SPM teve uma dotação de R\$ 77,01 milhões, e foram executados 95,8% deste montante. Já a SEDH contou com recursos na ordem de R\$ 191,2 milhões, com execução de 85,3%.

54. Ver tabela 3.

A SEPPIR gerencia dois programas finalísticos, conforme demonstra a tabela 2. O primeiro congrega a maior parte dos recursos e objetiva a promoção e a implementação de ações afirmativas voltadas à inclusão socioeconômica de grupos étnicos historicamente discriminados. O segundo tem como meta garantir à população quilombola acesso à terra e às políticas públicas que proporcionem melhores condições de vida para estas comunidades.

**TABELA 2**  
**Orçamento da SEPPIR – 2009**  
(Em R\$ mil)

Programa/órgão	Dotação inicial	Autorizado (Lei + créditos)	Liquidado	Execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)
SEPPIR	39.631	40.583	26.287	64,77
Apoio administrativo	9.596	10.548	9.866	93,53
Promoção de políticas afirmativas para a igualdade racial	19.074	19.074	11.044	57,90
Brasil Quilombola	10.961	10.961	5.378	49,07

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

Segundo a SEPPIR, fatores como expressivo contingenciamento de recursos, falta de pessoal e alta rotatividade, além do caráter inovador do tema no âmbito das políticas públicas, estabeleceram dificuldades para o andamento das atividades (BRASIL, 2010c).

Uma análise específica do Programa Brasil Quilombola, que engloba ações de quatro pastas, permite observar que a execução global do programa também tem sido bastante limitada.

**TABELA 3**  
**Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola – 2009**  
(Em R\$ mil)

Órgão/ação	Dotação inicial	Autorizado	Liquidado	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)
SEPPIR	10.961	10.961	5.378	49
Apoio à elaboração de diagnósticos setoriais sobre as comunidades remanescentes de quilombos	245	245	200	82
Capacitação de agentes representativos das comunidades remanescentes de quilombos	600	600	0	0
Apoio a centros de referência quilombola em comunidades remanescentes de quilombos	800	800	0	0
Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos	9.316	9.316	5.178	56

(Continua)

(Continuação)

Órgão/ação	Dotação inicial	Autorizado	Liquidado	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)
MEC	1.080	1.675	383	23
Apoio ao desenvolvimento da educação nas comunidades remanescentes de quilombos	1.080	1.675	383	23
MS	1.099	1.099	1.099	100
Atenção à saúde das populações quilombolas	1.099	1.099	1.099	100
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	42.731	42.731	6.417	15
Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas	4.115	4.115	1.128	27
Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos <sup>1</sup>	10.287	10.287	3.442	33
Pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas aos remanescentes de quilombos <sup>1</sup>	28.329	28.329	1.847	7
	55.872	56.467	13.278	24

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Ações executadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Exceto pelo MS, que executou todo o recurso destinado ao Programa Saúde da Família, verifica-se que, embora alçado à Agenda Social, um dos conjuntos de ações prioritários no PPA 2008-2011, a questão quilombola, efetivamente não alcançou pleno desenvolvimento das atividades previstas.

Segundo a SEPIR (BRASIL, 2010d), parte significativa dos recursos do programa, que estava a cargo do MDA, foi contingenciada por meio do Decreto Presidencial nº 6.808/2009. O contingenciamento teria alcançado 86% dos recursos autorizados destinados ao Incra, reduzindo em mais da metade o montante disponível para o programa.

Por sua vez, a ação a cargo do MEC compreende atividades distintas, como a capacitação de professores e gestores, a distribuição de material didático e pedagógico especializado e a melhoria na infraestrutura das escolas em comunidades quilombolas. Um dos motivos para a baixa execução, segundo a gestão do programa, refere-se à falta de preparo de várias organizações parceiras, o que tem impedido a plena realização de convênios.

Além das ações listadas no programa orçamentário, fazem parte da Agenda Social Quilombola outras iniciativas, a exemplo de ações nas áreas de saneamento, habitação, acesso à energia, distribuição de cesta de alimentos e inclusão de membros das comunidades quilombolas em programas como o Bolsa Família e o Programa de Atenção Básica às Famílias<sup>55</sup> (BRASIL, 2010d). De forma geral,

55. Programa que tem como base os Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

as ações do programa voltam-se para proporcionar a estas comunidades, algumas relativamente isoladas, acesso a políticas universais e aos direitos de cidadania dos quais estavam alijadas. Contudo, como demonstrado, ainda constitui importante desafio fazer chegar a esses brasileiros, entre outros grupos vulnerabilizados, os progressos conquistados pela sociedade.

No quadro das dificuldades na execução das ações previstas para o programa, há de se ressaltar que o maior desafio é a titulação das terras quilombolas. Enquanto levantamento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal aponta a existência de mais de 4 mil comunidades quilombolas, menos da metade se encontra certificada pela Fundação Palmares e apenas 184 contam com seus territórios titulados.<sup>56</sup>

Desde fortes oposições, concretizadas em projetos de lei e na judicialização do tema, a entressela nos processos administrativos, persistem óbices expressivos para efetivação do direito constitucional à propriedade das terras, assegurado às comunidades remanescentes de quilombos na Constituição Federal de 1988.<sup>57</sup>

## 4 DESAFIOS

### 4.1 A institucionalização da política de promoção da igualdade racial

Se é verdade que a política de promoção da igualdade racial vem se fortalecendo ao longo da última década, tendo como marco a criação da SEPPIR, é também relevante avaliar que ainda não foi possível alçar esta temática ao campo das prioridades no projeto de desenvolvimento nacional. Conquanto figure entre os objetivos de governo, expressos nos dois últimos PPAs, pouco se avançou nos marcos fundamentais para a promoção da igualdade racial, a exemplo da redução das desigualdades na educação ou na saúde. O campo da promoção da igualdade racial atinge uma etapa em que é premente o desenvolvimento de mecanismos que promovam estabilidade e progressos na política, além de organicidade à ação, sob pena de se transformar em *consenso superficial e inerte*. Ademais, a ausência de avanços, em um contexto em que se esquadrinham movimentos de contestação, pode até mesmo permitir retrocessos.

Para a institucionalização da política, alguns passos têm sido dados. A criação do Sistema Nacional de Igualdade Racial pode ser considerado um deles. Se ancorado em regulamentação bem construída e implantação bem orquestrada, pode viabilizar fluxos mais ágeis, responsabilidades melhor definidas;

---

56. Estimativa de comunidades quilombolas (CadÚnico) em março de 2010. 1.523 comunidades foram certificadas até 6 de julho de 2010; 117 títulos de propriedade da terra foram expedidos até 29 de novembro de 2010. Em 2009, foram abertos 142 processos no Incra.

57. Para mais informações sobre obstáculos no acesso das comunidades quilombolas à terra, consulte os capítulos sobre Desenvolvimento Rural e Igualdade Racial no número 18 deste periódico.

enfim, regularidade e clareza para a política. Este tipo de configuração tem o potencial tanto de reduzir entraves que dificultam, da parte do governo federal, a execução das políticas e do orçamento, como, no que tange ao nível subnacional, de fortalecer as áreas dedicadas ao tema. Guarda ainda a possibilidade de promover a meta da igualdade racial ao marco das políticas de Estado, e não apenas de governo, minimizando ingerências e criando uma desejável estabilidade neste campo de ação pública. Todavia, para que se desenvolva uma burocracia efetiva na área da igualdade racial, iniciativas para profissionalização da gestão são fundamentais. Neste sentido, cabe destacar que, atualmente, o órgão gestor da política não conta com quadro próprio, o que acarreta problemas gerenciais já conhecidos, como rotatividade e consequente perda de memória organizacional.

Uma formulação estratégica que defina visão estruturada e ambiciosa de igualdade racial para a sociedade brasileira é uma meta inadiável. O imenso nível de desigualdade a que a população negra está submetida historicamente não permite outro lugar para esta política que não seja tão estruturante quanto é a forma como o problema se apresenta. Avanços nesse campo não podem prescindir de um reposicionamento da temática racial no contexto do desenvolvimento nacional. Para tanto, a reflexão deve ser proposta em diferentes níveis.

No nível estratégico, apoio político para o tema é essencial. Adicionalmente, compreendendo o PPA como elemento fundamental nesse processo, é preciso promover, nesse instrumento, uma reconsideração da questão racial no nível do planejamento das políticas públicas. Ausente até o PPA 2000-2003, a desigualdade racial passa a figurar nas peças seguintes. Contudo, tal presença parece representar mais uma constatação do que efetivamente um desafio a ser enfrentado. No PPA corrente, em termos de orientação estratégica prioritária,<sup>58</sup> a questão racial resta praticamente circunscrita ao tema Quilombola, presente, entre outros públicos, na Agenda Social.

É inquestionável o valor das políticas voltadas para os remanescentes de quilombos, seu resgate histórico, o reconhecimento cultural destas populações e a garantia de acesso a direitos. Contudo, é indiscutível que a desigualdade racial tem dimensão muito mais ampla e que precisa ser enfrentada de forma sistêmica. O foco limitado a este tema, na estratégia de governo, acaba reservando para a questão racial um lugar restrito no âmbito das políticas públicas, justificando, em certa medida, a inação em áreas estruturantes e mais conflituosas.

---

58. No PPA 2008-2007, são apresentadas três agendas prioritárias: Agenda Social; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (BRASIL, 2007b).

No nível tático e operacional, torna-se fundamental que se desenvolvam meios mais consistentes para comprometer os órgãos setoriais com a promoção da igualdade racial, desde a formulação das políticas e seu desenho orçamentário até as etapas de implementação e avaliação. Ou seja, para o sucesso da política, é importante não somente imbuí-la de mais força no nível da alta decisão, mas também aprimorar este novo campo que é a gestão da transversalidade. Neste sentido, o papel das áreas que tratam tanto da questão racial como de outras políticas com reconhecido apelo transversal, como gênero e juventude, aliadas aos órgãos de planejamento, monitoramento e avaliação, ganha relevância na construção de abordagem de coordenação intersetorial, como meio de garantir que a diretriz seja incorporada pelos órgãos setoriais.

Analisando os desafios da política sob outro prisma, um aspecto a destacar refere-se à necessidade de ampliar e aprofundar as políticas de promoção da igualdade racial. Em relação à sua expansão, o ponto é trazer áreas estratégicas para o combate à desigualdade racial para o contexto das ações afirmativas. Neste sentido, por exemplo, embora se constatem desigualdades expressivas no mundo do trabalho, não se verifica uma atuação mais consistente e continuada neste campo. Em relação ao aprofundamento da política, avalia-se que o grande desafio é antes promover a coordenação setorial do tema do que conquistar, no âmbito dos programas, limitados recursos voltados a uma atuação segmentada. A institucionalização do tema racial passa mais por se priorizar sua incorporação transversal, imbricando-o com os objetivos dos programas, do que criar ações segmentadas e restritas, que têm potencial muito reduzido de influenciar a política setorial. Esta tarefa corresponde, sem dúvida, a um aprendizado nada trivial, menos evidente em algumas áreas, mas que pode começar com a identificação das desigualdades raciais e de seus agentes promotores por meio da análise de dados desagregados nos registros administrativos em áreas-chave.<sup>59</sup>

Com a iminência de uma nova gestão e de um novo PPA, consolidando estratégias para o próximo quadriênio, uma reflexão sobre o lugar e o escopo da Política de Igualdade Racial se faz premente. Com efeito, este momento oferece a oportunidade de reavaliar o tema de forma mais assertiva no âmbito das políticas governamentais. O estabelecimento de metas setoriais de redução de desigualdades raciais em várias áreas, consolidado em um plano nacional estruturado e consistente, pode ser o início de uma nova fase.

---

59. O que implica, sem dúvida, a inserção ou a melhoria do tratamento de dados desagregados por cor ou raça entre os diversos mecanismos de controle das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Saúde Brasil 2005**: uma análise da situação de saúde. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP). **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra**. Brasília, 2007a. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_saude\\_populacao\\_negra.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacao_negra.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Plano Plurianual 2008-2011. Relatório de avaliação – ano base 2008**. Brasília, 2009a.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. Atualizado até 2009b. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI). **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011**: avaliação da dimensão estratégica – exercício 2009 – ano base 2008. Brasília, 2009c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). **Igualdade e autonomia**. Apresentação realizada na Audiência Pública sobre a Constitucionalidade de Políticas de Ação Afirmativa de Acesso ao Ensino Superior. Brasília, mar. 2010a. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processo/AudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Acoes\\_Afirmativas\\_MEC\\_\\_Versao\\_sintetica\\_pSTF\\_20100301.ppt](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processo/AudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Acoes_Afirmativas_MEC__Versao_sintetica_pSTF_20100301.ppt)>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). **Estados e municípios que aderiram ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial**. FIPIR 2010, Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.portaldainigualdade.gov.br/arquivos/Adesoes%20FIPIR%202010.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR). **Tomadas de contas dos órgãos da administração direta do Poder Executivo**, Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://www.portaldaignaldade.gov.br/.arquivos/RELATORIO%20DE%20GESTaO%20SEPPPIR%20PR%202009.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR). Programa Brasil Quilombola. **Relatório de Gestão 2009**, Brasília, 2010d. Disponível em: <[https://gestaoseppir.serpro.gov.br/.arquivos/relatorio\\_gestao\\_pbq2009](https://gestaoseppir.serpro.gov.br/.arquivos/relatorio_gestao_pbq2009)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

BUCCI, M. P. D. **Pronunciamento na audiência pública**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/Recurso Extradordinário 597.285. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.

CARVALHO, J. J. **Pronunciamento na audiência pública**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/Recurso Extradordinário 597.285. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.

PARTIDO DEMOCRATAS (DEM). **Arguição por Descumprimento de Preceito Legal (ADPF) 186**. Brasília: STF, 2009.

DUPRAT, D. **Pronunciamento na audiência pública**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 / Recurso Extradordinário 597.285. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.

FERES JR. J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro hoje**: análise institucional. UERJ: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, IESP, 2010. Mimeografado.

FRANCO, S. Ministro da Igualdade Racial volta a dizer que cotas em universidades podem vir por regulamento. **Agência Senado**, 8 out. 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=104692&codAplicativo=2>>. Acesso em: 29 nov. 2010.

GERMANO, R. **Parecer do relator**. Comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.198, de 2000. Projeto de Lei nº 6.912/2002. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2009**. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopses Estatísticas da Educação Superior: graduação**, 27 nov. 2009. Versão preliminar. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 26 maio 2010.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 16, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_16/BPS\\_16\\_Completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_16/BPS_16_Completo.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In*: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, 2009, v. 3, p. 779-795. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol03.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2010.

LABORATÓRIO DE ANÁLISES ESTATÍSTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DAS RELAÇÕES RACIAIS (LAESER). **Tempo em Curso**, UFRJ, ano II, v. 2, n. 11, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.laeser.ie.ufrj.br/pdf/tempoEmCurso/TEC%202010-11.pdf>>.

LEWANDOWSKI, R. **Despacho de habilitação de participantes da audiência pública**. Brasília: STF, 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa>>. Acesso em: 18 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/Recurso Extradordinário 597.285**. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas.

MENDES, G. **Decisão Monocrática da Liminar**. Brasília: STF, 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&cs1=186&processo=186>. Acesso em 10 nov 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ (MP/PR). **Concurso para ingresso na carreira do Ministério Público**. Edital nº 001/2009. Curitiba, 2009. Disponível em: [https://www2.mp.pr.gov.br/cconcursos/web\\_menu\\_inicial/web\\_menu\\_inicial.php](https://www2.mp.pr.gov.br/cconcursos/web_menu_inicial/web_menu_inicial.php)>.

OSÓRIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 996). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td\\_0996.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0996.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2010.

PRADO, R. M. O amicus curiae no Direito Processual brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 676, 12 maio 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6717>>. Acesso em: 9 nov. 2010.

PROJETO inclui informação sobre raça em documentos trabalhistas. **Agência Câmara de Notícias**. 22 set. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/150471-PROJETO-INCLUI-INFORMACAO-SOBRE-RACA-EM-DOCUMENTOS-TRABALHISTAS.html>>. Acesso em: 26 nov. 2010.

SILVA, A.; SILVA, J.; ROSA, W. Juventude negra e educação superior. *In*: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. A. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

SILVA, F. D. L. L. **Pronunciamento na audiência pública – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/Recurso Extraordinário 597.285**. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.

TORRES, S. D. **Pronunciamento do Senador Demóstenes Torres na audiência pública sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 Recurso extraordinário 597.285**. Notas taquigráficas. Brasília: STF, 2010. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2010.

TOURINHO, R. **Parecer da Comissão de Assuntos Sociais, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 213, de 2003, que institui o Estatuto da Igualdade Racial**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=25276&c=PDF>>. Acesso em: 26 nov. 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ (TJ/PR). **Edital de concurso público nº 01/2009 para provimento de cargos de juiz substituto**. Curitiba, 2009. Disponível em: <[http://portal.tjpr.jus.br/pesquisa\\_atos/publico/ajax\\_concursos.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f28213b7e71ac1698e39fd9eb40509408560ab941bad62ff9b8704e452bb7154f](http://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_atos/publico/ajax_concursos.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f28213b7e71ac1698e39fd9eb40509408560ab941bad62ff9b8704e452bb7154f)>.

VIEIRA. O. V. **Pronunciamento na Audiência Pública**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/Recurso Extradordinário 597.285. Brasília: STF, 2010. Notas Taquigráficas. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2010.



## IGUALDADE DE GÊNERO

### 1 APRESENTAÇÃO

A discussão da igualdade de gênero está atrelada às conquistas dos direitos das mulheres e às transformações das relações sociais. Nos espaços governamentais, pode ser reconhecida em ações voltadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres e a autonomia e empoderamento feminino. Propor políticas de gênero exige, portanto, estabelecer o sentido das mudanças que se pretende operar e, também, o alcance de seu caráter emancipatório (SOUZA, 1994), pois, para que as desigualdades de gênero sejam combatidas no contexto das desigualdades sociais, é necessária a concretização da justiça de gênero (SILVEIRA, 2004).

A construção dos mecanismos governamentais para essas políticas, como a criação, em 2003, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a elaboração do I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), responde às demandas sociais reprimidas, apontadas pelos movimentos ligados às causas feministas no Brasil desde os anos 1980, quando já se reivindicavam aos governos políticas públicas com foco na cidadania das mulheres. Esta demanda foi fortalecida com a crescente participação feminina nos espaços públicos e no mercado de trabalho, criando novas necessidades e desafios.

Os temas abordados neste capítulo destacam a importância de não somente adotar políticas públicas explícitas na área de gênero, mas também de aumentar a sensibilização às questões dessa área em todas as esferas da ação pública, o que vem sendo considerado, neste campo de estudo, como “um olhar horizontal ou transversal” (SPINK; CAMAROTTI, 2003). O objetivo é contribuir para as discussões que analisam o impacto das ações públicas na ampliação ou na diminuição das desigualdades de gênero.

### 2 FATOS RELEVANTES

#### 2.1 A alteração na legislação eleitoral e seu impacto nas eleições proporcionais de 2010

A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, introduziu novas regras nos sistemas partidário e eleitoral brasileiros. Entre as mudanças, houve alteração na forma da política nacional de cotas de gênero. No texto da lei anterior,<sup>1</sup> havia a determinação de

---

1. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

que os partidos deveriam “reservar” 30% das vagas de candidaturas para as mulheres.<sup>2</sup> Como os partidos, pela legislação eleitoral então vigente e ainda em vigor, podem apresentar como candidatos até 150% do número total de vagas em disputa, essa “reserva” acabava significando, muitas vezes, apenas o não preenchimento de um terço das vagas por homens. Ou seja, as vagas eram “reservadas” para as mulheres, mas não eram preenchidas com suas candidaturas.

Com a nova lei, a determinação passou a ser de que cada partido “preencherá” 30% de suas candidaturas por mulheres. Com esta nova redação, a rigor, cada partido deverá apresentar, e já deveria ter apresentado nas eleições de 2010, um número de candidatos de forma a obedecer à regra de que pelo menos 30% deles sejam mulheres e no máximo 70%, homens. A nova redação, embora importe em uma alteração tímida, tem poder de coerção maior sobre os partidos.

Paralelamente à discussão e à aprovação da Lei nº 12.034, foi constituída em 2009 uma Comissão Tripartite formada por representantes dos Poderes Legislativo e Executivo e pela sociedade civil para apresentar uma proposta de reforma eleitoral que levasse em consideração as demandas pela redução das desigualdades da representação política entre homens e mulheres. Na legislatura de 2006 a 2010 da Câmara dos Deputados, menos de 9% dos representantes eram do sexo feminino, apesar de a legislação anterior conter a determinação de que os partidos deveriam reservar 30% de suas candidaturas para mulheres.

A proposta apresentada pela Comissão Tripartite envolvia a alteração do sistema eleitoral brasileiro para um sistema eleitoral de listas partidárias fechadas – em vez das atuais listas abertas – e a determinação de que, nesta relação pré-ordenada, houvesse alternância de sexo a cada posição.

Essa proposta, apresentada ao público junto com o relatório da comissão em 17 de dezembro de 2009, não foi apresentada ao Congresso Nacional, mas constitui um documento de referência para o debate sobre igualdade de gênero na representação política, principalmente considerando-se que o atual dispositivo que disciplina a política nacional de cotas se mostrou bastante tímido se o objetivo é trilhar um caminho rumo à igualdade de gênero.

Tal timidez foi ainda reforçada pelo caráter das sanções contidas na lei para os partidos que descumprirem as cotas. Todas elas se resumem a restringir o acesso aos recursos do fundo partidário que, como é sabido, constitui apenas pequena parte do financiamento de campanha das grandes candidaturas. Neste aspecto, se o que se pretende é levar a efeito uma política que promova a igualdade de gênero na representação política, é necessário colocar

---

2. O Ipea publicou recentemente um breve estudo comparativo sobre a lei de cotas brasileira e medidas semelhantes na Argentina e na Costa Rica (IPEA, 2010).

em discussão também os tipos de financiamento de campanha. Do contrário, ficará muito difícil estabelecer sanções para os partidos.

Essa interpretação foi corroborada pelo ocorrido nas últimas eleições. No pleito de 2010, mais uma vez o espaço ocupado pelas mulheres não é proporcional à sua participação como eleitoras. Enquanto as mulheres são 51,8% de todo o eleitorado, considerando todas as candidaturas, em todos os cargos em disputa, elas foram apenas 20,34% dos candidatos.<sup>3</sup> Esta proporção ainda se agrava se considerarmos as candidatas eleitas. Nos 1.682 cargos<sup>4</sup> em disputa, apenas 195 (11,6%) candidatas se elegeram ou foram para o segundo turno. De um modo geral, pode-se dizer que os partidos não cumpriram a lei de cotas, à exceção do Partido da Causa Operária (PCO), único a cumpri-la em todos os cargos em disputa.

Em números gerais, sem a análise de cumprimento da nova lei eleitoral pelos partidos em cada estado, os dados nacionais, nas eleições para deputado federal, são de 4.137 candidatos homens (79,62%) em face de 994 candidatas mulheres (19,38%). Para o cargo de deputado estadual, os números não foram mais animadores: 9.808 candidatos homens (79,28%) e 2.563 candidatas mulheres (20,72%). Situação um pouco menos desigual é encontrada no Distrito Federal, em que foram apresentados para o cargo de deputado distrital 612 candidatos homens (74,28%) e 208 mulheres (25,72%).<sup>5</sup>

Mesmo sendo descumprida a lei, nas eleições de 2010, houve aumento expressivo de candidatas. Em 2006, elas eram 12,71% do total; e em 2010, passaram a ser 19,38% do total, o que rendeu o maior número de candidatas da história brasileira.<sup>6</sup> Entretanto, esse crescimento não produziu um incremento de representação feminina, pois a proporção de candidatas eleitas não aumentou na mesma intensidade. Se for feita a comparação entre as candi-

3. Para as eleições de 2010, apresentaram-se 19.333 candidatos considerados aptos, sendo 15.401 homens e 3.932 mulheres. Disponível em: <www.tse.gov.br>.

4. Este número leva em consideração os cargos de vice (presidente e governador) e suplentes.

5. Disponível em: <www.tse.gov.br>.

6. Comparando as candidaturas das eleições de 2002, 2006, 2010, têm-se os seguintes dados por sexo:

Candidatura	2002		2006		2010	
	Federal	Estadual <sup>1</sup>	Federal	Estadual	Federal	Estadual
<b>Total</b>	<b>4.296</b>	<b>11.975</b>	<b>5.797</b>	<b>14.159</b>	<b>5.131</b>	<b>13.191</b>
Homens	3.806	10.200	5.060	12.164	4.137	10.420
Mulheres	490 (11,41%)	1.767 (14,76%)	737 (12,71%)	1.995 (14,09%)	994 (19,37%)	2.771 (21,01%)

Fontes: www.tse.gov.br e Alves (2010).

Nota: <sup>1</sup> Inclui a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Obs.: A eleição de 2002 foi a primeira em que a legislação de cotas para mulheres – de 1997 – foi aplicada. Anteriormente a esta eleição, a apresentação de candidaturas femininas era ainda mais tímida.

daturas femininas e masculinas, é possível perceber que proporção maior de candidaturas femininas foi considerada como não apta ou impugnada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE): entre as candidaturas de mulheres, 24,8% foram impugnadas, enquanto entre as dos homens, este índice não chegou a 11%.<sup>7</sup> Isto indica que a documentação das candidaturas femininas foi protocolada de forma mais precária pelos partidos, o que pode sugerir que a inscrição destas se explica mais pela tentativa de cumprimento meramente formal da nova lei de cotas do que pela disposição efetiva dos partidos em apresentar tais candidaturas.

O resultado de tudo isso foi que, em um panorama nacional, para o cargo de deputado(a) federal, tivemos a seguinte distribuição de candidatas eleitas por partido.

TABELA 1  
Eleitos em 2010 para a Câmara dos Deputados, por partido e sexo

Partido	Total de eleitos	Mulheres eleitas	%
DEM	43	2	4,7
PCdoB	15	6	40,0
PDT	28	2	7,1
PHS	2	0	0,0
PMDB	79	7	8,9
PMN	4	1	25,0
PP	41	4	9,8
PPS	12	0	0,0
PR	41	2	4,9
PRB	8	0	0,0
PRP	2	0	0,0
PRTB	2	0	0,0
PSB	34	4	11,8
PSC	17	2	11,8
PSDB	53	3	5,7
PSL	1	0	0,0
Psol	3	0	0,0
PT	88	9	10,2
PTC	1	0	0,0
PTdoB	3	1	33,3

(Continua)

7. Disponível em: <[www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)> e <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)>.

(Continuação)

Partido	Total de eleitos	Mulheres eleitas	%
PTB	21	1	4,8
PV	15	1	6,7
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>45</b>	<b>8,8</b>

Fonte: TSE.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Obs.: Democratas (DEM), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Progressista (PP), Partido Popular Socialista (PPS), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Social Liberal (PSL), Partido Socialismo e Liberdade (Psol), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Verde (PV).

Como se vê pela tabela 1, PCdoB e PTdoB foram os partidos que, proporcionalmente, tiveram mais mulheres eleitas, com respectivamente 40% e 33,3%<sup>8</sup> de suas cadeiras ocupadas pela representação feminina. O partido com o maior número absoluto de mulheres eleitas, o PT, teve apenas 10,2% de sua bancada com representação feminina.

Se for feito um quadro nacional, mas agora não por partidos, e sim por unidades da Federação (UFs), têm-se os seguintes dados.

TABELA 2

**Número de candidatos e de eleitos em 2010 para a Câmara dos Deputados, por sexo e UF**

UF	CD <sup>1</sup>	Homens					Mulheres				
		Candidatos		Eleitos		TS <sup>2</sup>	Candidatas		Eleitas		TS <sup>2</sup>
		N	%	N	%		N	%	N	%	
AC	8	27	77,1	6	75,0	17,14	8	22,9	2	25,0	5,71
AL	9	52	81,2	7	77,8	10,94	12	18,8	2	22,2	3,13
AM	8	39	75,0	7	87,5	13,46	13	25,0	1	12,5	1,92
AP	8	53	72,6	5	62,5	6,85	20	27,4	3	37,5	4,11
BA	39	214	88,1	38	97,4	15,64	29	11,9	1	2,6	0,41
CE	22	86	78,2	21	95,5	19,09	24	21,8	1	4,5	0,91
DF	8	74	78,7	6	75,0	6,38	20	21,3	2	25,0	2,13
ES	10	60	83,3	6	60,0	8,33	12	16,7	4	40,0	5,56
GO	17	104	91,2	15	88,2	13,16	10	8,8	2	11,8	1,75
MA	18	132	87,4	17	94,4	11,26	19	12,6	1	5,6	0,66
MG	53	453	86,9	52	98,1	9,98	68	13,1	1	1,9	0,19
MS	8	45	67,2	8	100,0	11,94	22	32,8	—	—	—
MT	8	48	72,7	8	100,0	12,12	18	27,3	—	—	—

(Continua)

8. Estes números não demonstram que as cotas tenham sido cumpridas pelos partidos, pois dizem respeito ao número de eleitas, e não ao número de candidatas. Para verificação do cumprimento das cotas pelos partidos é necessário verificar o número de candidatas em cada distrito com as respectivas carreiras em disputa. Nesta verificação, como já afirmado neste texto, o quadro geral foi de descumprimento da lei de cotas.

(Continuação)

UF	CD <sup>1</sup>	Homens					Mulheres				
		Candidatos		Eleitos		TS <sup>2</sup>	Candidatas		Eleitas		TS <sup>2</sup>
		N	%	N	%	%	N	%	N	%	%
PA	17	96	81,4	16	94,1	13,56	22	18,6	1	5,9	0,85
PB	12	64	83,1	11	91,7	14,29	13	16,9	1	8,3	1,30
PE	25	162	92,0	23	92,0	13,07	14	8,0	2	8,0	1,14
PI	10	64	73,6	9	90,0	10,34	23	26,4	1	10,0	1,15
PR	30	212	80,9	28	93,3	10,69	50	19,1	2	6,7	0,76
RJ	46	568	75,6	42	91,3	5,59	183	24,4	4	8,7	0,53
RN	8	57	85,1	6	75,0	8,96	10	14,9	2	25,0	2,99
RO	8	53	76,8	7	87,5	10,14	16	23,2	1	12,5	1,45
RR	8	47	75,8	7	87,5	11,29	15	24,2	1	12,5	1,61
RS	31	207	76,7	29	93,5	10,74	63	23,3	2	6,5	0,74
SC	16	109	74,7	15	93,7	10,27	37	25,3	1	6,3	0,68
SE	8	46	86,8	8	100,0	15,09	7	13,2	–	–	–
SP	70	825	81,1	64	91,4	6,29	192	18,9	6	8,6	0,59
TO	8	30	75,0	7	87,5	17,50	10	25,0	1	12,5	2,50
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>3927</b>	<b>80,9</b>	<b>468</b>	<b>91,2</b>	<b>9,6</b>	<b>930</b>	<b>19,1</b>	<b>45</b>	<b>8,8</b>	<b>0,93</b>

Fonte: TSE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas:<sup>1</sup> CD: número de cadeiras em disputa<sup>2</sup> TS: taxa de sucesso, que corresponde ao quociente entre o número de candidatos(as) eleitos(as) e o total de candidatos(as).

A tabela 2 mostra que, em primeiro lugar, o número de mulheres deputadas federais se manteve o mesmo de 2006: 45. Entre os estados, apenas Espírito Santo e Amapá conseguiram eleger mulheres para mais de 30% das vagas. Além disso, três estados, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Sergipe não elegeram nenhuma mulher, sendo que o Mato Grosso do Sul foi o único estado a ter mais de 30% de candidaturas femininas. O caso deste estado é um bom exemplo de que o fato de haver mais candidatas não resulta, por si só, em maior representação política das mulheres.

As colunas relativas à taxa de sucesso – medida que leva em consideração o número de eleitos de acordo com o de candidatos – de homens e mulheres nas eleições de 2010 para deputado federal mostram que as mulheres apresentam melhores taxas de sucesso em estados menores, mas suas taxas de sucesso são bastante inferiores às dos homens em todos os estados.<sup>9</sup>

9. Quando comparada à taxa de sucesso de homens e mulheres em correlação com o número de cadeiras em disputa (magnitude do distrito), constata-se que a correlação no caso das mulheres é mais forte (-0,41) do que no caso dos homens (-0,27). Ou seja, tanto homens quanto mulheres têm uma taxa de sucesso maior quanto menor for a magnitude do distrito, mas no caso das mulheres esta correlação é ainda mais forte. Isso de certa forma corrobora estudos já realizados. Ver Alves e Araújo (2009) e Alves e Cavenaghi (2009). No caso da disputa pelas cadeiras de deputado estadual, a diferença entre as correlações é menor: -0,20 para homens e -0,25 para mulheres.

Essa correlação se repete no cenário da eleição para deputadas(os) estaduais, como se pode ver pela tabela 3.

**TABELA 3**  
**Legislativos estaduais e distrital – candidaturas e eleitos por UF e sexo – Eleições 2010**

UF	CD <sup>1</sup>	Homens					Mulheres				
		Candidatos		Eleitos		TS <sup>2</sup>	Candidatas		Eleitas		TS <sup>2</sup>
		N	%	N	%		N	%	N	%	
AC	24	258	78,9	20	83,3	6,12	69	21,1	4	16,7	1,22
AL	27	210	80,8	25	92,6	9,62	50	19,2	2	7,4	0,77
AM	24	252	72,0	22	91,7	6,29	98	28,0	2	8,3	0,57
AP	24	184	73,0	17	70,8	6,75	68	27,0	7	29,2	2,78
BA	63	494	84,0	52	82,5	8,84	94	16,0	11	17,5	1,87
CE	46	300	70,1	40	87,0	9,35	128	29,9	6	13,0	1,40
DF	24	592	74,7	20	83,3	2,52	201	25,3	4	16,7	0,50
ES	30	310	89,9	27	90,0	7,83	35	10,1	3	10,0	0,87
GO	41	427	80,0	39	95,1	7,30	107	20,0	2	4,9	0,37
MA	42	325	86,9	35	83,3	9,36	49	13,1	7	16,7	1,87
MG	77	798	85,1	73	94,8	7,78	140	14,9	4	5,2	0,43
MS	24	177	73,7	22	91,7	9,17	63	26,3	2	8,3	0,83
MT	24	172	77,1	22	91,7	9,87	51	22,9	2	8,3	0,90
PA	41	343	75,4	34	82,9	7,47	112	24,6	7	17,1	1,54
PB	36	206	82,1	30	83,3	11,95	45	17,9	6	16,7	2,39
PE	49	341	85,2	45	91,8	11,25	59	14,8	4	8,2	1,00
PI	30	137	74,9	23	76,7	12,57	46	25,1	7	23,3	3,83
PR	54	399	75,9	50	92,6	9,51	127	24,1	4	7,4	0,76
RJ	70	1.124	74,3	57	81,4	3,77	388	25,7	13	18,6	0,86
RN	24	124	79,0	21	87,5	13,38	33	21,0	3	12,5	1,91
RO	24	250	84,5	21	87,5	7,09	46	15,5	3	12,5	1,01
RR	24	278	70,9	22	91,7	5,61	114	29,1	2	8,3	0,51
RS	55	409	75,2	47	85,5	8,64	135	24,8	8	14,5	1,47
SC	40	237	77,2	36	90,0	11,73	70	22,8	4	10,0	1,30
SE	24	105	82,7	18	75,0	14,17	22	17,3	6	25,0	4,72
SP	94	1.266	83,2	84	89,4	5,52	256	16,8	10	10,6	0,66
TO	24	184	85,2	20	83,3	9,26	32	14,8	4	16,7	1,85
<b>Total</b>	<b>1.059</b>	<b>9.902</b>	<b>83,7</b>	<b>922</b>	<b>87,1</b>	<b>7,35</b>	<b>2638</b>	<b>11,5</b>	<b>137</b>	<b>12,9</b>	<b>1,09</b>

Fonte: TSE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> CD: número de cadeiras em disputa

<sup>2</sup> TS: taxa de sucesso, que corresponde ao quociente entre o número de candidatas(as) eleitos(as) e o total de candidatas(as).

Nas assembleias estaduais, embora o resultado geral seja melhor que o da Câmara dos Deputados, nenhum estado teve mais de 30% das cadeiras em disputa ocupadas por representantes mulheres. No número total, foram 136 deputadas eleitas, 13 a mais do que na legislatura anterior. No entanto, o pequeno aumento de representação nas câmaras estaduais e distrital, embora possa ser comemorado, indica a insuficiência das medidas atualmente implementadas para maior equidade entre homens e mulheres na representação política.

## 2.2 Eleições majoritárias

Além das eleições proporcionais abordadas no item anterior, em 2010, houve também eleições para senadores – duas vagas para cada unidade da Federação –, para governadores de estado e presidente da República. Nas eleições para senadores, foram 27 candidatas em todo o território nacional, das quais oito foram eleitas.<sup>10</sup> Para o cargo de governador(a), 16 foram as candidatas, e duas se elegeram no Maranhão (PMDB) e no Rio Grande do Norte (DEM).

Foi na eleição para presidente da República que ocorreu o fato de maior notoriedade, do ponto de vista da representação política das mulheres. Foram duas candidatas no primeiro turno, Dilma Rousseff e Marina Silva, que conquistaram, respectivamente, 47.651.434 e 16.636.359 de votos, totalizando 66,23% dos votos válidos. Dilma Rousseff obteve no segundo turno 55.752.529 votos, o que correspondeu a 56,05% dos votos válidos, e tornou-se presidente do Brasil, a primeira mulher a ocupar este cargo na história do país.

A presença de duas mulheres com votação expressiva na eleição para presidente poderia sugerir uma força simbólica que conduziria à eleição de mais mulheres e a emergência de uma pauta política mais voltada para os interesses das mulheres. No entanto, como visto, não se pode dizer que houve na representação proporcional algum reflexo dessa presença forte na principal eleição majoritária.

Apesar de não ter repercutido nas eleições proporcionais, a eleição de uma mulher para a Presidência da República representa uma grande vitória para aqueles que defendem maior presença feminina nos espaços de poder e decisão e maior igualdade de gênero nos diferentes campos da vida social. A eleição de uma mulher para ocupar o maior cargo do Poder Executivo pode reforçar a adoção de políticas públicas que contribuam para a construção de uma sociedade mais igualitária, mas é preciso ressaltar que, independentemente dessas medidas, a *presença* de uma mulher na cadeira de presidente da República representa um avanço em si.

---

10. Foram eleitas oito senadoras em oito estados: Amazonas (PCdoB), Bahia (PSB), Goiás (PSDB), Pará (Psol), Paraná (PT), Roraima (PT), Rio Grande do Sul (PP) e São Paulo (PT).

### 2.3 O direito ao aborto na pauta da eleição para presidente

O debate em torno da (des)criminalização do aborto surgiu ao longo do período eleitoral; primeiramente, de maneira menos direta, em discussões e mensagens coletivas na internet ou em sermões nos templos religiosos, e, posteriormente, de maneira aberta nos debates e nos programas dos candidatos no segundo turno. Dessa forma, em busca de conquistar os votos da candidata derrotada no primeiro turno, os dois candidatos inseriram a questão do aborto em suas pautas. Com o rápido acirramento da disputa, porém, a questão foi destituída da natureza de problema de saúde pública e submetida a uma abordagem marcada pelo tom moralista e criminalizante, que não é o que deve orientar as decisões tomadas na construção e na execução de políticas públicas. Sem dúvida, este foi um grande prejuízo para o debate acerca do direito das mulheres de decidir sobre o aborto e de não se submeter a procedimentos inadequados do ponto de vista da saúde.

Os candidatos, sob a pressão de grupos religiosos, se declararam contra a mudança na lei atual sobre abortamento no Brasil, fortalecendo manifestações conservadoras que divergem do ideário de autodeterminação reprodutiva defendido por diversos movimentos sociais de mulheres.

A legislação brasileira sobre aborto permite sua prática em apenas dois casos: se não há outro meio de salvar a vida da gestante ou se a gestação é resultante de estupro. O Código Penal classifica o aborto entre os crimes contra a vida e a pena prevista para a mulher que provocar ou permitir a prática em si mesma pode chegar a três anos de detenção. O abortamento, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), é o procedimento técnico de interrupção da gestação antes de 20 a 22 semanas ou com o peso fetal inferior a 500 gramas; o aborto, nessa definição, é o produto do abortamento. Na definição jurídica, o aborto é a interrupção da gravidez provocada pela gestante ou realizada por terceiros em qualquer momento do ciclo de gestação, com ou sem expulsão do feto e que resulte na morte do conceito.

O aborto é permitido sem nenhuma restrição em 56 países, como Estados Unidos, Canadá, Itália, Espanha e Portugal, entre outros que introduziram mudanças nas suas legislações e adotaram regras mais permissivas sobre a prática. No México, onde a legislação sobre o tema é estadual, a Cidade do México passou a permitir, em 2007, o aborto sem restrições de motivos até 12 semanas de gravidez. Na Colômbia, foi determinado em 2006 que o aborto é legítimo em casos de estupro, má-formação fetal ou de riscos para a vida da mãe (COHEN, 2009).

A discussão que trata da autonomia das mulheres sobre seus corpos e o direito a escolher o aborto continua gerando polêmica em diversos setores da sociedade brasileira. Ainda há muitas resistências a mudanças na legislação, e as pressões contrárias à descriminalização do aborto têm se intensificado.

Só em 2007, no Brasil, foram apresentados no Congresso Nacional 15 projetos relacionados ao aborto. No texto da maioria destes projetos é possível evidenciar retrocessos em relação a direitos das mulheres: um deles estabelece uma bolsa de um salário mínimo para a vítima de estupro que decidir ter o filho até que ele complete 18 anos, outro tipifica o aborto como crime hediondo (REDE FEMINISTA DE SAÚDE, 2005).<sup>11</sup>

Os resultados das pesquisas de opinião sobre a interrupção da gravidez de fetos anencéfalos<sup>12</sup> e sobre a modificação do texto que trata sobre o aborto no III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3) também indicam que as posições contrárias à defesa dos direitos das mulheres têm sido amplamente difundidas.

A postura assumida pelos candidatos à Presidência da República evidenciou a influência que o fundamentalismo religioso ainda exerce sobre a discussão acerca da legalização de uma prática que afeta diretamente a saúde, a vida e a liberdade individual das mulheres. O movimento social de mulheres no Brasil, ao inserir a questão do aborto na agenda pública, objetiva transformar o pensamento político e social com relação às mulheres, de maneira a demonstrar que elas têm capacidade moral e jurídica para – poder – decidir se querem levar uma gravidez a termo.

A discussão do aborto durante as eleições poderia ter ido além das posições de “ser contra” ou “a favor” da descriminalização e ter incluído na pauta questões fundamentais para a sociedade brasileira, como o pleno exercício dos direitos sexuais e reprodutivos, além do debate sobre saúde pública.

Da perspectiva da saúde das mulheres, a ilegalidade do aborto justifica um intenso debate sobre os direitos das mulheres a condições dignas de cuidado frente a uma gravidez não desejada. De uma perspectiva política, a questão amplia a possibilidade de debate sobre a tentativa de controle da autonomia das mulheres sobre seus corpos. Os dados registrados no Serviço de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SUS) estimam que em 2005 foram induzidos 1.054.242 abortos – o cálculo foi baseado no número de internações por abortamento. Estes dados, apesar de serem registros dos casos que chegaram à rede pública de saúde, podem ainda estar subestimados, pois muitas mulheres morrem sem que façam parte das estatísticas oficiais e muitas outras não chegam a se internar após um abortamento praticado clandestinamente. Segundo a OMS, o Brasil lidera as estatísticas de abortamento provocado em todo o mundo, com

---

11. Exemplos: o PL nº 1.763/2007, de Jusmari Oliveira (PR/BA), estabelece uma bolsa de um salário mínimo para a vítima de estupro que decidir ter o filho até que ele complete 18 anos; o PL nº 7.443/2006, de Eduardo Cunha (PMDB/RJ), dispõe sobre a inclusão do tipo penal de aborto como modalidade de crime hediondo; o PL nº 1.763/2007, de Jusmari Oliveira (PR/BA) e Henrique Afonso (PT/AC), prevê pagamento de um salário mínimo para as mulheres não interromperem a gravidez causada por um estupro.

12. Anencefalia é uma má-formação fetal relacionada ao sistema neural que impede o desenvolvimento do encéfalo do feto. Esta anomalia não tem possibilidade curativa e é fatal (CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DA BAHIA, 2004).

total de 4 milhões por ano. Em um contingente de 36 milhões de mulheres, uma em cada nove brasileiras recorre ao aborto como meio para terminar uma gestação que não foi planejada ou indesejada (OMS, 1993).

O número de ocorrências médicas e as altas taxas de mortalidade materna relacionadas ao aborto deveriam ser suficientes, portanto, para caracterizá-lo como um sério problema de saúde pública. Segundo dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (MS), a incidência de óbitos por complicações do aborto oscila em torno de 12,5%, ocupando o terceiro lugar entre as causas de mortalidade materna, com variações entre os estados brasileiros. A mortalidade materna ocorre devido a complicações na gravidez, no parto ou no puerpério, e é considerada uma das mais graves violações dos direitos humanos das mulheres por ser uma tragédia evitável em 92% dos casos.

A criminalização do aborto alimenta o comércio ilegal de venda sem receita médica de determinados medicamentos, e a prática do aborto inseguro evidencia as diferenças socioeconômicas, culturais, étnico-raciais e regionais: as mulheres com mais recursos econômicos estão expostas a menor risco de morte, uma vez que podem recorrer ao aborto em melhores condições de segurança e higiene, com métodos menos danosos à sua saúde.

A ilegalidade faz que os procedimentos realizados e o processo de abortamento fora do contexto das instituições oficiais de saúde resultem em múltiplas complicações. De um modo geral, estas complicações podem ser classificadas em grandes hemorragias, perfurações uterinas decorrentes de sondas ou cânulas, ulcerações do colo ou da vagina por uso de comprimidos, infecções, esterilidade secundária, entre outros agravos (DOMINGOS; MERIGHI, 2010). A legislação atual também colabora para que haja muita resistência por parte dos profissionais de saúde a realizar os procedimentos médicos necessários no contexto da assistência às mulheres que optaram por induzir o aborto (OMS; IWHC, 2004).

Diante dos dados e da questão, que é a da saúde de inúmeras mulheres, o aborto não é um assunto a ser tratado como questão moral e/ou religiosa, como ocorreu no debate das eleições presidenciais. Nele, a discussão foi conduzida de modo reducionista e, assim, perdeu-se a oportunidade de ampliar na sociedade o conhecimento acerca dos agravos e das desigualdades de gênero que sua ilegalidade sustenta, além da vitimização de milhares de mulheres – sobretudo pobres – a cada ano no país. Discutir o tema do aborto é ir além das dicotomias e refletir sobre a diversidade de contextos que envolvem o assunto: da autonomia das mulheres, da gravidez dos fetos anencéfalos, da negação da paternidade por parte de alguns homens, dos riscos à integridade física e mental das mulheres e das responsabilidades sociais que recaem sobre elas.

A descriminalização do aborto significa que nenhuma mulher será presa por abortar, que será regulamentado e garantido por lei o atendimento às mulheres na rede pública de saúde e que serão dadas a elas condições para que possam optar por prosseguir ou não com a gestação, solicitar orientação e informação e ter apoio de uma equipe multiprofissional capaz de oferecer uma assistência humanizada em saúde.

## 2.4 ONU Mulheres

No âmbito internacional, em 2010, houve uma novidade institucional a ser comemorada pelos defensores da igualdade de gênero. Em 2 de julho, foi anunciada, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a instituição da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres). A nova agência unificará quatro instâncias voltadas para as mulheres atualmente existentes no Sistema ONU: a Divisão para o Avanço das Mulheres (DAW), criada em 1946; o Instituto Internacional de Pesquisas e Capacitação para a Promoção da Mulher (INSTRAW), criado em 1976; o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), criado em 1976 e o Escritório de Assessoria Especial em Questões de Gênero (Osagi), criado em 1997.<sup>13</sup> Esta unificação vem sendo há anos demandada por movimentos de defesa dos direitos das mulheres em todo o mundo e pode ser considerada um coroamento dos esforços para que recursos de maior vulto sejam destinados aos programas das Nações Unidas para as mulheres e também para que seu gasto seja mais efetivo do ponto de vista do alcance de resultados sistêmicos nas políticas desenvolvidas pela ONU. A expectativa é de que a nova agência tenha orçamento inicial de US\$ 500 milhões ao ano, montante que representa o dobro do orçamento anual das quatro instâncias de mulheres das Nações Unidas.

A nova ONU Mulheres será presidida pela ex-presidenta do Chile, Michelle Bachelet, e terá como funções primordiais apoiar os organismos intergovernamentais na formulação de políticas, padrões e normas globais e ajudar os Estados-membros a implementar em estas normas, fornecendo apoio técnico e financeiro adequado para os países que o solicitem, bem como estabelecendo parcerias com a sociedade civil.

## 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Do ponto de vista institucional, cabe destacar que em 2009 houve mudanças na organização burocrático-administrativa da agora denominada SPM, que deixou de ter o nome de Secretaria Especial. A Medida Provisória (MP) nº 483, de 24 de março de 2010, convertida na Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010, conferiu a

---

13. Disponível em: <[www.unmultimedia.org](http://www.unmultimedia.org)>.

quatro secretarias da Presidência da República o *status* de ministério: a Secretaria de Portos, a da Promoção da Igualdade Racial, a de Direitos Humanos e a de Políticas para as Mulheres. Com a mudança, a secretaria passou a contar com estrutura burocrática mais parecida com a de um ministério, podendo dispor de até três secretarias e uma secretaria executiva, com os respectivos cargos de direção e assessoramento superior (DAS), e passando a ter assento no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conforme nova redação dada ao Art. 8º, § 1º, inciso II, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Esta nova estrutura ainda será mais bem definida em decreto do Executivo.

Também o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que integra a estrutura da SPM, passou por mudanças no último ano. O CNDM foi criado pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985, e atualmente sua composição e seu funcionamento são disciplinados pelo Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008 e pelo seu regimento interno.

O conselho é composto por 40 representantes, assim distribuídos:

1. Vinte e um representantes de entidades de caráter nacional da sociedade civil: 14 entidades na categoria Redes e Articulações Feministas e de Defesa dos Direitos das Mulheres e sete entidades na categoria Organizações de Caráter Sindical, Associativo, Profissional ou de Classe.
2. Dezesesseis representantes governamentais.
3. Três representantes de notório conhecimento.

Em 2010, foram eleitas as conselheiras para o mandato de 2010-2013 do CNDM. Trata-se do segundo mandato, desde a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, quando o conselho passou a ter poderes consultivo e deliberativo. Com este mandato, que começou em agosto de 2010 e tem duração que vai além do período de transição em decorrência das eleições, o conselho pode ter papel importante para preservar o histórico das políticas que vêm sendo desenvolvidas pela SPM e dar continuidade aos importantes debates travados no âmbito governamental e na relação do Poder Executivo com a sociedade.

A escolha das 21 representantes da sociedade civil para o próximo mandato foi regida por edital lançado em 22 de fevereiro de 2010 e compreendeu uma fase de habilitação, de acordo com os critérios estabelecidos neste edital, e uma fase de seleção, a partir da eleição por votos de todas as entidades consideradas habilitadas. Nessa escolha, houve poucas alterações em relação à composição anterior do CNDM para o triênio 2008-2010. As entidades que deixaram de ter assento no conselho foram a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Fórum de Mulheres do Mercosul. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF)

deixou de ter seu assento de membro titular para ter o de suplente. A Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), que possuía assento de suplente, passou a ter o de titular, enquanto o Conselho Federal de Psicologia (CFP), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) passaram a ter representantes no CNDM.

Para análise dessas alterações, é necessário lembrar que como são as próprias entidades da sociedade civil que elegem os representantes, a escolha muitas vezes tem como referência o ativismo e a participação das representantes e suas respectivas entidades no mandato anterior, o que sem dúvida contribui para uma maior *accountability* das atividades das representantes não só perante sua entidade representada, mas também diante das demais entidades que compõem a sociedade civil correspondente ao debate sobre os direitos das mulheres.

Na *análise da execução orçamentária*, os programas executados em 2009 pela SPM, acompanhados neste periódico como parte ilustrativa das políticas para as mulheres no governo federal, tiveram seus recursos ampliados em relação ao ano anterior. Se o grande salto no orçamento da SPM se deu entre 2007 e 2008 por ocasião do início de um novo Plano Plurianual (PPA), mais uma vez assiste-se, entre 2008 e 2009, a um significativo incremento, da ordem de 24%.

Além da expansão dos recursos, houve também aumento do nível de execução: em 2009, a SPM executou 95,8% de seu orçamento. Na comparação com as demais secretarias especiais, apresentou a mais alta proporção de orçamento liquidado. Tendo em vista a configuração dos programas da SPM, a maior parte dos recursos é aplicada por meio de transferências para estados, municípios e organizações privadas. Em 2009, as transferências responderam por 73,3% do orçamento liquidado pela secretaria.

Os três programas executados pela SPM são: Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres, Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas e Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Cada um deles apresenta estratégias diferenciadas.<sup>14</sup> O programa Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres talvez constitua a maior inovação no PPA vigente, pois busca reunir ações finalísticas em diferentes áreas temáticas de atuação da secretaria, como educação, cultura, trabalho e saúde. O programa Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas destinou seus recursos a produção e divulgação de materiais e à capacitação de profissionais do setor público. O programa Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que respondeu por mais da metade dos recursos liquidados pela

---

14. O quarto programa, Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, é de responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Em 2009, a SPM executou parte de uma de suas ações, denominada Apoio a Projetos Inovadores de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

SPM, será objeto de análise mais detalhada a seguir. Esta opção se deve a diferentes fatores, que se somam à importância orçamentária do programa. Em 2009 e 2010, uma série de casos de violência doméstica contra a mulher – em particular, casos de assassinatos – foi denunciada e teve grande repercussão na mídia.<sup>15</sup> Além disso, para 2009 planejou-se forte alavancada na implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Este é coordenado pela SPM, mas conta com importantes parcerias, especialmente do MS e do Ministério da Justiça (MJ). Com isso, se é possível dizer que a quase integralidade do orçamento do programa de enfrentamento da violência destina-se ao Pacto Nacional, este conta, ainda, com recursos de outros orçamentos. Mas ainda não se consolidou um monitoramento preciso que possa informar qual exatamente foi o montante liquidado no âmbito do pacto em 2009.

Cabe ressaltar, ainda, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2009), que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária, previu que:

Art. 4º - As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2009, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e ao PPI, bem como àquelas constantes do Anexo I desta Lei, especialmente as que promovam a igualdade de gênero e étnico-racial ou atendam a pessoas com deficiência, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2009, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa (BRASIL, 2009).

Além de ter inserido as ações “que promovam a igualdade de gênero” entre as prioritárias, o dispositivo incluiu, em seu Anexo I, uma das ações do programa de cidadania e efetivação de direitos, o programa de prevenção e enfrentamento da violência, e, ainda, duas ações, uma de responsabilidade do MJ e outra do MS, relativas a atendimento de mulheres vítimas de violência.<sup>16</sup>

---

15. Um dos casos foi o desaparecimento de Eliza Samúdio, que será abordado a seguir.

16. A ação Apoio À Implantação de Centros Especializados de Perícia Médico-Legal em Atendimento à Mulher Vítima de Violência – Lei Maria da Penha, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e a ação Implantação de Serviços de Atenção à Saúde da Mulher Vítima de Violência, no âmbito do programa Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde.

**TABELA 4**  
**Execução orçamentária dos programas da Secretaria de Políticas para as Mulheres – 2009**  
 (Em R\$)

Programas/ações	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (C/B)
Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	39.909.000	39.909.000	39.150.233	98,1
Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	21.555.000	21.555.000	20.119.053	93,3
Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	5.960.000	5.960.000	5.939.603	99,7
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	600.000	600.000	300.531	50,1
Apoio administrativo	8.096.296	8.990.796	8.261.002	91,9
<b>Total</b>	<b>76.120.296</b>	<b>77.014.796</b>	<b>73.770.422</b>	<b>95,8</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).  
 Elaboração: Discos/Ipea.

Diante da importância assumida pelas ações de enfrentamento da violência e pelo pacto, em especial, nesta seção será analisada a implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres ao longo de 2009. O principal objetivo é analisar os avanços e os principais desafios na efetivação desta que é a mais importante iniciativa no campo das políticas para as mulheres do governo federal.

### **3.1 Implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em 2009**

A criação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em agosto de 2007 pelo governo federal tem possibilitado novas conquistas nos direitos civis das mulheres por meio do desenvolvimento de ações mais amplas que visam modificar o cenário de desigualdades e vulnerabilidades que acompanham as ocorrências da violência. Além do objetivo de prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, o pacto inseriu no campo das políticas a compreensão da violência na sua integralidade; isto é, ele destaca outros impactos da violência para além dos danos à integridade física e ressalta o quanto a violência cotidiana contra as mulheres legitima e estabelece novas regras de convivência e institui padrões de sociabilidade que acentuam as desigualdades.

Diferentes áreas do governo como educação, saúde, planejamento, orçamento, segurança pública, justiça, assistência social, trabalho, cultura, entre outras, dividiram a responsabilidade pela construção de estratégias que possam contribuir para a redução e a erradicação da violência de gênero. A SPM

buscou na articulação do pacto agregar os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como os diversos setores das políticas sociais, para garantir a intersetorialidade da política.

O início da implementação do Pacto Nacional junto aos estados e municípios se dá por meio do cumprimento de seis etapas:

- *Primeira:* criação – ou fortalecimento – do organismo local de políticas para as mulheres – uma vez que se compreende que a presença desse órgão é fundamental para a consolidação, articulação e monitoramento das políticas públicas voltadas às mulheres.
- *Segunda:* elaboração pelos estados de um projeto integral básico (PIB), que deve conter o diagnóstico local da violência contra a mulher e a definição dos municípios polos e das ações a serem executadas no Estado em cada eixo prioritário do pacto. Os municípios polos assumem na rede de enfrentamento da violência contra a mulher a oferta de equipamentos públicos específicos para esta demanda, como serviços de saúde capacitados para atenção às mulheres que sofreram violência sexual. A elaboração do projeto é de responsabilidade dos organismos de políticas para as mulheres, com participação da sociedade civil, como representantes do movimento social de mulheres.
- *Terceira:* assinatura do Acordo de Cooperação Federativa, documento que define as atribuições de cada ente federativo e de suas respectivas câmaras técnicas de gestão e monitoramento do pacto. Nesta etapa, são formalizados e celebrados os compromissos entre União, estados e municípios para a execução do Pacto Nacional.
- *Quarta:* constituição das câmaras técnicas estaduais e municipais que farão a gestão e o monitoramento do pacto e que deverão ter sua criação e nomeação oficializadas por meio de publicação de portarias em diário oficial. O acompanhamento das ações pelo organismo de políticas para as mulheres e por colegiado representativo por ele coordenado visa favorecer a institucionalização da questão de gênero nos governos locais, o aperfeiçoamento da política e sua sustentabilidade. as câmaras técnicas estaduais e municipais fazem parte do comitê gestor do pacto, que é responsável pelo planejamento estadual das ações, por sua execução e seu monitoramento.
- *Quinta:* aprovação das propostas e dos projetos no âmbito da câmara técnica estadual com encaminhamento para a Câmara Técnica Federal de Gestão e Monitoramento do Pacto, que fará a análise, a aprovação e a liberação de recursos para execução dos convênios.
- *Sexta:* credenciamento e cadastramento no Portal Nacional de Convênios (SICONV).

Ao determinar que, para a elaboração do PIB, os estados e os municípios façam o diagnóstico local da violência contra a mulher, a SPM impele o mapeamento da situação local em relação a esta questão, levando em consideração “o tamanho da população feminina, os índices de violência e a disponibilização da Rede de Atendimento” (BRASIL, 2007). Esta forma de pactuação pode ser considerada uma inovação, pois, além de “forçar” a visibilidade da problemática, instrumentaliza o planejamento das ações. Conhecer previamente a situação pode favorecer a gestão dos recursos de maneira mais otimizada e também a identificação da estrutura mínima necessária nos estados para a implementação do pacto.

Baseado nesses diagnósticos e critérios, foram selecionados inicialmente, pela SPM, 11 UFs prioritárias para repasse de recursos, e, em setembro de 2010, a cobertura dos estados passou para 25. Todos estes estados apresentaram o projeto integral básico; 22 deles possuíam câmara técnica estadual – 15 delas em atividade –, conforme apresentado no quadro a seguir, que traz a distribuição dos organismos para as mulheres e a implementação do pacto em 2010.

TABELA 5

**Etapas do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em cada UF**

	Projeto integral básico	Pacto federativo	Câmara técnica
AC	Sim	Sim	Sim
AL	Sim	Sim	Sim <sup>1</sup>
AM	Sim	Sim	Sim
AP	Sim	Sim	Sim
BA	Sim	Sim	Sim
CE	Sim	Sim	Sim
DF	Sim	Não	Não
ES	Sim	Sim	Sim
GO	Sim	Sim	Sim
MA	Sim	Sim	Sim
MG	Sim	Sim	Sim
MS	Sim	Sim	Sim
MT	Sim	Sim	Sim
PA	Sim	Sim	Sim
PB	Sim	Sim	Sim
PE	Sim	Sim	Sim
PI	Sim	Sim	Sim
PR	Não	Não	Não
RJ	Sim	Sim	Sim
RN	Sim	Sim	Sim

(Continua)

(Continuação)

	Projeto integral básico	Pacto federativo	Câmara técnica
RO	Sim	Não	Não
RR	Sim	Sim	Sim
RS	Sim	Não	Não
SC	Não	Não	Não
SE	Sim	Sim	Sim
SP	Sim	Sim	Sim
TO	Sim	Sim	Sim
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>22</b>

Fonte: SPM.

Nota: <sup>1</sup> Câmara técnica não formalizada.

O pacto está dividido em *quatro grandes eixos*:

1. *Implementação da Lei Maria da Penha e fortalecimento dos serviços especializados de atendimento.*
2. *Proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento da feminização da AIDS.*
3. *Combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e ao tráfico de mulheres.*
4. *Promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.*

Esta divisão trabalha com a noção de violência contra a mulher como um fenômeno substantivo e plural, que perpassa os diferentes espaços sociais e contribui para aumentar a visibilidade das muitas formas de violência ainda tão presentes.

A seguir, serão analisados os avanços e os desafios em cada um dos eixos do pacto durante 2009 e o início de 2010.

### 3.1.1 Eixo Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento

De todos os quatro eixos do pacto, este foi o que apresentou maior visibilidade e dotação orçamentária, contando com o MJ e o MS como principais parceiros. As metas na ação Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento objetivaram criar, reaparelhar e/ou reformar serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, como as delegacias especializadas de atendimento à mulher, os núcleos especializados nas delegacias existentes, os centros de referência, as casas-abrigo, os serviços de abrigamento e os institutos médico-legais (IMLs), entre outros equipamentos públicos da rede de enfrentamento à violência.

No caso da violência sexual, o atendimento ágil e humanizado pode fazer grande diferença na vida das mulheres, devido a todas as sequelas biopsicossociais frequentemente verificadas em uma situação pós-trauma. Neste tipo de violência, a mulher é obrigada a manter contato sexual, físico ou verbal, ou a participar de outras relações sexuais com uso da força, intimidação, coerção, suborno, ameaça ou qualquer outro mecanismo que anule ou limite sua vontade pessoal. As consequências para a saúde podem ser diversas, como contrair doenças sexualmente transmissíveis, o vírus da imunodeficiência humana (HIV)/AIDS e/ou desenvolver uma gravidez não desejada.

Para prevenir esses agravos e oferecer o atendimento de maneira mais eficaz, o MS já havia transmitido aos serviços uma norma técnica de orientação para o atendimento às vítimas de violência sexual, divulgando a importância do uso do anticoncepcional de emergência e das drogas antirretrovirais para a quimioprofilaxia das doenças sexualmente transmissíveis (DSTs)/AIDS após a exposição à violência sexual. Esta norma técnica se fez necessária porque estas práticas nem sempre estão incorporadas no cotidiano dos serviços e muitas mulheres têm seus direitos limitados pela desinformação, pelo desconhecimento ou pelo descaso do profissional (BRASIL, 2005).

Outro serviço a ser reaparelhado e adequado são os IMLs, órgãos públicos subordinados às secretarias estaduais de segurança pública que prestam serviços de polícia científica na área de medicina legal. Sua adequação é fundamental para a humanização do atendimento às vítimas de violência sexual de qualquer idade e sexo. O IML realiza diversos tipos de perícia com pessoas que sofreram violência de algum tipo ou que estão dando entrada ou saída do sistema prisional. Geralmente, nas instalações físicas do IML, a sala de espera é um local comum a todos aqueles que serão atendidos pelos legistas. Ou seja, por vezes compartilham o mesmo espaço mulheres que acabaram de sofrer violência – física e/ou sexual – e pessoas algemadas acompanhadas por policiais, em trânsito de saída e entrada no sistema prisional. A exposição e a falta de privacidade destes locais podem agravar o sentimento de desconforto e medo, acentuando o estresse pós-traumático, principalmente em crianças e adolescentes, ou até mesmo fazendo que a pessoa desista da realização do exame.

Por isso, a ênfase dada nessa ação do pacto para o reaparelhamento, a qualificação dos serviços existentes e a capacitação dos profissionais estão em concordância com a reivindicação do movimento social de mulheres por melhores condições de acolhimento e atendimento às pessoas em situação de violência ou vulnerabilidade.

Na ação de Construção/reforma e/ou Reaparelhamento de Serviços, até setembro de 2010 foi superada a meta definida para 2011, que era de 764 unidades. No período de 2007 a 2009, os serviços construídos, reformados e/ou

reaparelhados somaram 928; destes, 540 receberam recursos da SPM, 305 do MS, 88 da Secretaria de Reforma do Judiciário do MJ e oito do Departamento Penitenciário Nacional do MJ.

Somente em 2009, foram firmados convênios para:

- a criação/reaparelhamento/reforma de 212 serviços especializados de atendimento à mulher;
- a implementação de uma casa-abrigo e um centro de referência no Rio Grande do Sul;
- a criação de cinco núcleos de defesa da mulher nas Defensorias Públicas dos estados do Piauí e Minas Gerais;
- a criação de três núcleos de gênero no Ministério Público do Estado do Ceará;
- a implementação ou a reestruturação de cinco promotorias de justiça especializada em violência doméstica e familiar contra a mulher em quatro estados; e
- o reaparelhamento e a adequação dos IMLs em alguns estados: o fomento à descentralização (interiorização) das estruturas dos institutos, resultado da cooperação técnica com os estados para o planejamento de projetos, atingiu 51,85% da meta prevista.

A qualificação profissional para atender pessoas em situação de violência tem sido necessária em todos os setores que são potenciais espaços para a assistência e a promoção da prevenção da violência contra a mulher. Os profissionais destes serviços poderão auxiliar na desconstrução das noções naturalizadas da violência e na mudança da percepção de que a violência contra mulher é uma questão de âmbito privado, que não deve ser objeto de investimento por parte do poder público.

Nas ações que visam promover cursos, eventos e capacitações, o pacto ofertou as seguintes atividades em 2009:

1. Capacitação para 14.665 profissionais da rede de atendimento e 4.050 profissionais da educação.
2. Curso de educação permanente com ênfase em direitos humanos, violência de gênero, liberdade de orientação e identidade sexual, enfrentamento à homofobia, igualdade racial e direitos etários. Este curso foi promovido em parceria com instituições de ensino superior para pós-graduação na área de segurança pública, nas modalidades presenciais e a distância, formando, respectivamente, 3.582 e 529.710 profissionais.

3. Realização do Encontro Regional para Implementação da Central de Abrigamento e *workshop* da Política Nacional de Abrigamento.
4. Elaboração do documento de recomendações gerais para a implementação de uma política nacional de abrigamento para as mulheres em situação de violência, que inseriu na pauta também a questão do tráfico de pessoas. Este documento tem sido utilizado nas reuniões com casas-abrigo, organismos de políticas para as mulheres e ministérios com vista à implementação da central de abrigamento e de sua política nacional.
5. Na área de segurança pública foi realizado o projeto Diálogos sobre Segurança Pública, que, em sete cidades brasileiras, apresentou a visão de 213 mulheres sobre os problemas e as soluções para a segurança. Foram apoiados 18 projetos de governos estaduais, municipais e organizações não governamentais (ONGs), que capacitaram 6.085 pessoas da sociedade civil para o enfrentamento da violência em nove estados brasileiros – recursos de R\$ 3.178.099,09.
6. Foi assinado o protocolo de intenções com a Petrobras BR Distribuidora para capacitar frentistas e trabalhadores das lojas de conveniência dos postos BR no combate à violência contra as mulheres. Este protocolo visou à promoção do apoio técnico na elaboração do conteúdo para as ações de treinamento para a sensibilização da violência de gênero, oferecidas nas unidades móveis de treinamento (UMTs) do Programa Capacidade Máxima da Petrobras. Em um ano de funcionamento, 8 UMTs foram implantadas e 7.185 pessoas capacitadas em 455 postos de serviço BR, distribuídos em 224 municípios de 16 unidades da Federação.

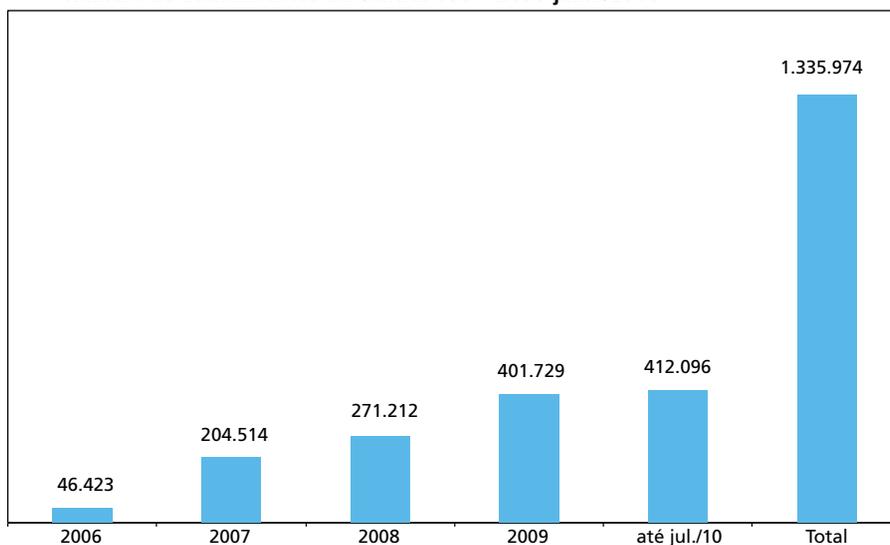
#### Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180

A consolidação e a ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 também está inserida no eixo Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento. A central foi criada em novembro de 2005 pela SPM, com o objetivo de orientar as mulheres em situação de violência sobre seus direitos e os serviços em que podem buscar ajuda, bem como com o propósito de auxiliar o monitoramento da rede de atenção à mulher em todo o país. O serviço, desde sua implantação, também tem respondido aos anseios do movimento social de mulheres e tem sido importante dispositivo para analisar o fenômeno da violência contra as mulheres em

diversas regiões do Brasil. Com o aumento significativo do número de atendimentos, de 270 mil em 2008 para cerca de 400 mil em 2009, totalizando mais de 1,3 milhão de atendimentos desde sua criação (GONÇALVES, 2010),<sup>17</sup> o Ligue 180 tem revelado que a população demandava este tipo de equipamento público promotor dos direitos. O aumento na procura pelos serviços da central é reflexo da campanha institucional realizada pela SPM, que também implementou novo sistema de atendimento. A central passou, em 2009, de 20 para 50 pontos em operação integral todos os dias, o que possibilita atender até 80 pontos simultâneos. Além disso aumentou de 60 para 150 o número de atendentes, que foram capacitadas de forma a incluir no atendimento o tema do tráfico de pessoas. Foi elaborado um fluxo de encaminhamentos entre a central e o Disque 100, para os atendimentos referentes a meninas e adolescentes, e entre a central e a Polícia Federal, para o encaminhamento de relatos de tráfico de pessoas para apuração e investigação.

GRÁFICO 1

## Número de atendimentos da Central 180 – 2006-julho/2010

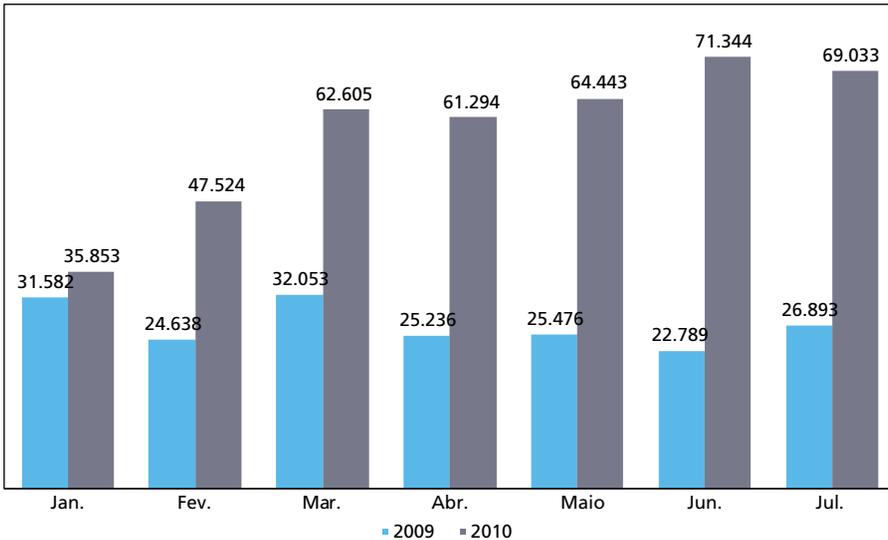


Fonte: Central de Atendimento à Mulher/SPM.

17. Documento apresentado em 11 de outubro de 2010, em reunião do grupo de trabalho para discutir a aplicação da Lei Maria da Penha nos estados, em que estavam presentes representantes da SPM, do Ministério Público Federal e de Ministérios Públicos dos estados.

GRÁFICO 2

Número de atendimentos da Central 180 por mês e ano – janeiro a julho, 2009 e 2010



Fonte: Central de Atendimento à Mulher/SPM.

Dessa forma, ao divulgar os recursos e empoderar as cidadãs para a busca ativa dos seus direitos, o Ligue 180 amplia as possibilidades de acesso às políticas públicas.

Tendo em vista a ausência de estatísticas oficiais acerca do fenômeno da violência contra as mulheres,<sup>18</sup> os números do Ligue 180 podem ser utilizados para cálculos de estimativa, especialmente se forem considerados somente os telefonemas de denúncia – pois grande parte buscam informações sobre os serviços de atendimento existentes. Neste sentido, cabe destacar a inclusão dos dados oriundos da central de atendimento no capítulo *Mulher de Síntese de indicadores sociais*, documento produzido anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e destinado sobretudo a divulgar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

18. Este é um persistente desafio para a área. Somam-se aos problemas já encontrados para a construção de estatísticas na área de segurança pública no Brasil as especificidades da questão da violência doméstica (insuficiência dos espaços institucionais em que as mulheres se sentem seguras para denunciar; pressão do agressor e/ou da família para que não haja denúncia; crença na reabilitação do companheiro; medo; naturalização da vitimização; revitimização e exposição da intimidade em caso de denúncia; insegurança devido à dependência econômica em relação ao agressor; vergonha por parte da vítima; entre outras). A consequência desta grande lacuna é que, para elaborar uma política pública eficaz, é necessário conhecer o universo sobre o qual se deve atuar. A violência doméstica é, portanto, um contexto ainda pouco conhecido do legislador e do formulador de políticas públicas.

Campanhas educativas e culturais de prevenção à violência contra as meninas, jovens e mulheres

No primeiro eixo do pacto, também foram realizadas campanhas educativas e culturais, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, de prevenção à violência contra as meninas, os jovens e as mulheres.

Foram apoiadas pela SPM, pelo MS e pelo MJ 22 campanhas, por meio de convênios com governos estaduais e municipais. A Campanha dos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres, realizada regularmente há alguns anos por entidades da sociedade civil, incluiu em 2009 a divulgação do Ligue 180 em seus materiais da campanha (*spot* de rádio, vídeo e peças para mobiliário urbano).

Outra campanha que teve destaque na sua realização foi a Donas da Própria Vida. Promovida em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e com o Fórum Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta e lançada no Fórum Social Mundial de 2009, a campanha voltou-se em especial a trabalhadoras rurais, quebradeiras de coco, negras rurais e quilombolas, mulheres da Amazônia, seringueiras e camponesas. Trata-se, portanto, de uma parcela importante da população que, diferentemente das mulheres da zona urbana, nem sempre conta com equipamentos públicos disponíveis próximos a seu território para buscar auxílio nas situações de violência.

Na falta de números oficiais, é possível citar duas pesquisas locais que, a despeito de terem sido feitas há certo tempo, ajudam a dimensionar a gravidade do problema da violência sofrida pelas mulheres que vivem fora dos centros urbanos. Uma pesquisa sobre violência doméstica e saúde da mulher da OMS, conduzida no Brasil pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP) e realizada em 2001, com mulheres de 15 a 49 anos, em São Paulo e em 15 municípios da Zona da Mata de Pernambuco que possuíam área urbana e rural, trouxe alguns aspectos que corroboram a gravidade da questão e possibilita conhecer a realidade das mulheres da zona rural pernambucana. Segundo os resultados, uma em cada três mulheres na Zona da Mata já sofreram violência física dos parceiros (SCHRAIBER, L. B. *et al.*, 2007). O Movimento de Mulheres Camponesas de Santa Catarina conduziu uma pesquisa em 2002, com 514 mulheres, que revelou que

(...) 34% das entrevistadas conhecem alguma mulher que já foi estuprada e 25% disseram que aconteceu na comunidade; 15% das mulheres agricultoras entrevistadas já foram espancadas pelos seus maridos ou namorados; 53% já se sentiram violentadas por palavras ou dizeres; 34% disseram ter sido humilhada por serem agricultoras; 64% das entrevistadas disseram que não têm liberdade de tomar decisão sem pedir licença; 52% das mulheres agricultoras declaram que normalmente pedem licença ao marido para tomar qualquer decisão (MMC, 2009).

No campo e na floresta, as distâncias entre as moradias e os serviços dificultam o acesso aos equipamentos. O distanciamento entre o povoado e a cidade mais próxima pode chegar a 100 ou 200 quilômetros. As delegacias da mulher, casas-abrigo e serviços de assistência social, psicológica e jurídica, de modo geral, não chegam às mulheres rurais, que, assim como as que vivem nas cidades, sofrem com a violência doméstica. Dessa forma, o desafio posto às políticas voltadas para as mulheres rurais é singularizar estas diferenças para que elas possam dar visibilidade às suas demandas e necessidades.

#### Implementação da Lei Maria da Penha

Nas metas de implementação da Lei Maria da Penha, foram listadas pela SPM algumas ações prioritárias, como a criação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, a construção do Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a violência contra as mulheres, a construção de unidades habitacionais para atendimento a mulheres em situação de violência, a difusão da lei e dos instrumentos de proteção de seus direitos e a criação dos serviços de responsabilização e educação do agressor. Estas ações visam, como já propunha a Lei Maria da Penha, ao fortalecimento da rede de atendimento e preveem, além da ampliação dos serviços especializados, a formação permanente dos(as) agentes públicos(as) para assegurar atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência.

Desde a promulgação da lei, foi repassado um total de R\$ 13 milhões para a melhoria da formação profissional para o trabalho em rede no enfrentamento à violência. Mais de 50 mil profissionais dos serviços especializados, da área de educação e de gestores estaduais e municipais, foram capacitados nos temas de gênero, raça, etnia, violência, entre outros.

Visando fortalecer a lei, foi realizado em 2009 o Encontro Nacional do Ministério Público sobre a Lei Maria da Penha, financiado com recursos do MJ. Neste encontro, foram elaboradas recomendações, como a criação dos núcleos de gênero do MP, seguindo as diretrizes previstas pela SPM e a fiscalização dos serviços da rede de atendimento por este órgão. Os outros eventos realizados foram o I Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a III Jornada da Lei Maria da Penha, com magistrados.

Foram também realizados cursos de capacitação sobre a Lei Maria da Penha em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as escolas de magistratura e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam). Foram então oferecidas mais de 750 vagas para a formação de juízes com competência para tratar a matéria nos estados do Ceará, do Espírito Santo, de Mato Grosso, do Pará, de Pernambuco, do Piauí e do Rio de Janeiro.

Em 2010, foi lançado o Prêmio Boas Práticas na Aplicação, Divulgação ou Implementação da Lei Maria da Penha, concedido a pessoas físicas e/ou jurídicas, indicadas por terceiros, cujos trabalhos ou ações se destacaram no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher. A premiação colabora para ampliar a divulgação dos progressos para mais igualdade e justiça às mulheres.

Apesar de importantes avanços na implementação da Lei Maria da Penha, às vésperas de seus quatro anos de existência, nos deparamos com casos como o de Eliza Samudio, amplamente divulgado na mídia, por envolver um jogador de um importante time de futebol carioca. Como sugerem as informações, não houve a aplicação desta lei por parte de seus operadores neste caso. A vítima havia procurado proteção do Estado, após ter sofrido ameaças, lesões, cárcere privado e indução ao aborto, e não teve seu direito atendido. Na ocasião, a Delegacia de Atendimento à Mulher (Deam) de Jacarepaguá pediu à Justiça que o atleta fosse mantido longe da vítima. No entanto, o 3º Juizado de Violência Doméstica do Rio de Janeiro negou o pedido de proteção à Eliza em outubro de 2009, por considerar que a jovem não mantinha relações afetivas com o goleiro Bruno Fernandes. A juíza titular do 3º Juizado explicou em sua decisão que Eliza não poderia se beneficiar das medidas protetivas, nem “*tentar punir o agressor*”, sob pena de banalizar a Lei Maria da Penha. A magistrada entendeu que a finalidade da legislação é proteger a família, seja proveniente de união estável ou de casamento, e não de uma relação de caráter puramente eventual e sexual.

Tal interpretação afronta os princípios que nortearam a elaboração da lei. O Art. 5º da Lei Maria da Penha caracteriza como violência doméstica contra a mulher “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família, ou “*em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação*” (Art. 5º, inciso III). A legislação não estipula o tempo da relação. Qualquer relacionamento amoroso, portanto, pode terminar em processo judicial com aplicação da Lei Maria da Penha se envolver violência doméstica e familiar contra a mulher e violar os direitos humanos.

O caso retrata o quanto os atores públicos, quando estão frente às políticas de enfrentamento à violência contra mulher, ainda explicitam os padrões sexistas e preconceituosos. No cotidiano da prática profissional, ocorre uma inversão de valores: no lugar da garantia dos direitos das mulheres e da promoção da igualdade de gênero, surge a violência institucional, cujo funcionamento cala e afasta as mulheres de suas conquistas. A não aplicação da lei representa por vezes as visões preconceituosas acerca do que é aceito e desejável na sociedade para as mulheres, as famílias e as relações amorosas.

## BOX 1

**Aplicação judicial da Lei Maria da Penha gera controvérsia**

A aprovação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como a Lei Maria da Penha, tinha como um dos objetivos resolver um problema decorrente da aplicação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, conhecida como Lei dos Juizados Especiais, que, entre outros aspectos, condicionava os crimes de lesões corporais leves, mesmo que cometidos no âmbito das relações domésticas, à representação da vítima. Esta sistemática, no âmbito das relações sociais que caracterizam um ambiente de violência doméstica, prejudicava bastante a vítima das agressões, normalmente a mulher, que, além de sofrer o dano, deveria ter ainda a coragem de denunciar o agressor e suportar todo o risco desta ação. Por conta disso, em 2006, foi aprovada a Lei Maria da Penha, que, entre outras medidas, estabeleceu, em seu Art. 41, que “aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995”.

Entretanto, tal mudança não produziu todo o efeito esperado em razão de sucessivas decisões judiciais que, por conta de outro artigo da lei, o 16, que estabelece que “Nas ações penais públicas condicionadas à representação da ofendida de que trata esta Lei (...)”, reitera-se a interpretação de que as lesões corporais leves sofridas no ambiente doméstico, para que sejam levadas a julgamento, dependem de representação da vítima. Tal interpretação foi reafirmada em recente decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, no julgamento do Recurso Especial nº 1.097.042/DF, realizado em 24 de fevereiro de 2010, interpretou: “A ação penal nos crimes de lesão corporal leve cometidos em detrimento da mulher, no âmbito doméstico e familiar, é pública condicionada à representação da vítima”.

Essa interpretação, diante do processo histórico que levou à aprovação da Lei Maria da Penha, representou retrocesso, mas ainda não significa o termo final na busca de um processo judicial mais condizente com a real situação da mulher nos casos de violência doméstica. A Procuradoria Geral da República, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 4.424, autuada em 4 de junho de 2010, cujo relator é o ministro Marco Aurélio de Mello, requereu ao Supremo Tribunal Federal (STF) que, nos casos de lesão corporal leve, a aplicação da Lei nº 9.099 fosse afastada, como determina o Art. 41 da Lei Maria da Penha, por ser esta a interpretação condizente com os tratados internacionais que tratam da igualdade de gênero assinados pelo Brasil e mais de acordo com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Neste caso, a Advocacia-Geral da União (AGU) já se manifestou, requerendo que a ação não seja conhecida por se tratar de questão infraconstitucional, mas subsidiariamente concordando que a interpretação a ser dada à lei deve ser a não aplicabilidade da Lei nº 9.099/1995. O julgamento favorável desta ação poderá contribuir muito para a efetividade da Lei Maria da Penha.

### 3.1.2 Eixo Combate à Exploração Sexual de Meninas e Adolescentes e ao Tráfico de Mulheres

Os dados revelados pelo Ligue 180 e pela Polícia Federal indicam que no Brasil o maior percentual das vítimas de exploração sexual e tráfico de pessoas, tanto no âmbito internacional quanto em território brasileiro, são mulheres na faixa etária de 16 a 35 anos. A situação é uma grave violação dos direitos humanos e desponta como um desafio para seu combate e sua prevenção. A SPM tem estreitado as articulações entre os diversos setores e organismos envolvidos, potencializando os serviços existentes e criando ações específicas, como a ampliação de serviços de atendimento às mulheres vítimas de tráfico nos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.

São também estratégias deste eixo a construção de metodologias de atendimento às mulheres vítimas de tráfico, o apoio e incentivo a programas e projetos de qualificação profissional e o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

#### Mulheres em situação de violência no exterior

Para atender à demanda das brasileiras que estão vivendo fora do Brasil e são vítimas do tráfico de seres humanos e de violência praticada por um parceiro íntimo, a SPM, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e as embaixadas e os consulados do Brasil no exterior, definiu uma série de estratégias para divulgar as informações e facilitar o atendimento a estas mulheres, principalmente na Suíça, Holanda e Espanha.

Como resultado principal dessa parceria, foi lançado o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com elaboração, pela SPM, de um manual de orientação para que os funcionários dos consulados e das embaixadas saibam quais são os programas e como as mulheres podem recorrer a eles caso decidam voltar ao Brasil. A medida representa um avanço, uma vez que, antes dela, só era combatida a questão do tráfico, sendo a violência praticada por parceiros íntimos das mulheres imigrantes deixada de fora das discussões e das intervenções.

Outra consequência dessa parceria foi a instituição do Centro Trinacional de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência e Tráfico de Pessoas em Foz do Iguaçu, que tem como objetivo identificar casos de violência contra as mulheres, brasileiras ou estrangeiras, e encaminhá-las para os serviços da rede, no Brasil e nos países vizinhos. O centro resultou do memorando assinado entre Brasil, Paraguai e Argentina, em 2009. Foi criado, ainda, pelo mesmo instrumento, o Comitê de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres na Tríplice Fronteira.

A criação de uma referência de apoio fora do território nacional é uma estratégia importante para incidir, no caso do tráfico, sobre uma situação já instalada de grave violação dos direitos humanos, permeada de isolamento, exploração e sofrimento, que muitas vezes custará a vida das mulheres.

No início de 2009, com recursos do MJ, os governos do Brasil e do Suriname aprovaram a Declaração de Belém, que propõe medidas de combate ao tráfico de seres humanos na fronteira entre os dois países. A declaração traz em seu texto as recomendações do primeiro encontro binacional Brasil e Suriname, considerado uma das principais estratégias do Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Pará.

Ainda há muito a fazer para disseminar no Brasil inteiro essa questão. Além do trabalho de orientação, divulgação e resgate, é preciso uma atuação preventiva. A campanha realizada pela SPM nos aeroportos e nas rodoviárias teve boa aceitação para a sensibilização do público em geral; no entanto, para aquelas mulheres vítimas do tráfico, que já estão em viagem, é pouco efetiva, pois dificilmente no momento do embarque terão recursos e autonomia para reverter a situação em que se encontram.

Campanhas desse tipo precisam chegar às pessoas pelo rádio e pela televisão, tanto para evitar que mais mulheres sejam vitimadas quanto para possibilitar às famílias das vítimas o conhecimento de que já existem meios para socorrer essas mulheres que, mesmo distantes do Brasil, geralmente mantêm contato com seus familiares.

Em abril de 2009, foi realizado o I Encontro da Aliança Global de Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres (GAATW), uma rede internacional de ONGs que atuam na área. Neste encontro, a SPM discutiu as ações e os projetos de enfrentamento ao tráfico de mulheres e produziu o alinhamento conceitual e a definição de diretrizes em relação a temas essenciais ao enfrentamento do tráfico de pessoas, tais como abrigo, capacitação, pesquisas e metodologia de atendimento.

Foram capacitados mais de 3 mil profissionais e 10 mil multiplicadores e realizadas oficinas com organismos locais para implementação dos núcleos estaduais de enfrentamento do tráfico de pessoas, e foi publicada a Portaria nº 31 do MJ, de 20 de agosto de 2009, que estabeleceu as diretrizes de atuação dos núcleos e dos postos avançados. Com o pacto, tornou-se obrigatório inserir capacitação específica sobre tráfico em todos os projetos apoiados. O tema também foi inserido no material de capacitação dos funcionários de todos os Centros de Referência de Assistência Social e Centros de Referência Especializada de Assistência Social.

### Combate à violência sexual contra crianças e adolescentes

As ações deste eixo estão sendo desenvolvidas em parceria com a SEDH e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em 2009, esta secretaria e a SPM implementaram e fortaleceram em 200 municípios o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil (Pair). Este programa configura-se em uma metodologia de integração e fortalecimento de todos os setores e instituições envolvidos na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, incluindo saúde, educação, assistência social, Judiciário, polícias, Ministério Público, direitos humanos, trabalho e emprego, turismo, entre outros. Com isso, tem-se buscado estruturar uma rede de serviços com profissionais capacitados para atenção e combate a exploração e violência sexual contra crianças e adolescentes.

Outra estratégia estruturada pela SPM e pelo MDS, a implementação nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) de serviços de proteção social a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias, contou, em 2009, com a execução orçamentária de R\$ 64.537.300 (90,15% do previsto), cobrindo 97,96% da meta física prevista, ou seja, 56.210 pessoas atendidas em 1.200 Creas.

#### 3.1.3 Eixo Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão

Este eixo do pacto insere na pauta da política de enfrentamento à violência uma população que tem pouca visibilidade na sociedade: as mulheres em situação de prisão. Os dados oficiais nacionais sobre o encarceramento feminino ainda são escassos, o que dificulta a identificação do perfil das mulheres. O relatório mais recente, de 2008, produzido pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino, cita que, apesar do número de mulheres encarceradas no Sistema de Segurança Pública representar percentual pequeno da população carcerária, 25% delas estão cumprindo pena em local inapropriado, enquanto na população masculina esse percentual seria de 13% (BRASIL, 2008).

Segundo os dados do Sistema Nacional de Informação Penitenciária (Info-Pen) Estatística, o número de mulheres que estavam em regime de reclusão em 2009 era de 9.687 em todo o país, como mostra a tabela 6.

**TABELA 6**  
**População prisional por tipo de regime ou encarceramento e sexo – Brasil, dezembro de 2009**

	Homens	Mulheres	Total
Regime fechado	164.685	9.687	<b>174.372</b>
Regime semiaberto	62.822	3.848	<b>66.670</b>
Regime aberto	17.910	1.548	<b>19.458</b>
Provisório	143.941	8.671	<b>152.612</b>
Medida de segurança	3.462	538	<b>4.000</b>
<b>Total – sistema penitenciário</b>	<b>392.820</b>	<b>24.292</b>	<b>417.112</b>
Em secretarias de segurança pública	49.405	7.109	<b>56.514</b>
População prisional nacional	442.225	31.401	<b>473.626</b>

Fonte: InfoPen Estatística.

As condições do sistema prisional feminino ainda não ocupam espaço significativo nas discussões públicas; porém, conhece-se a precariedade e a violência institucional que muitas vezes permeiam as instituições. Os direitos das mulheres encarceradas à amamentação, à permanência com os filhos pequenos ou à visita íntima não são garantidos na maioria dos estabelecimentos prisionais femininos.

O pacto propõe neste eixo intervir nessas questões agudas e promover ações que garantam os direitos das mulheres em situação de prisão, em relação à justiça, à saúde, aos direitos sexuais e reprodutivos, entre outros.

Este eixo prevê as seguintes ações:

- capacitação das mulheres em situação de prisão para geração de renda;
- garantia do exercício da sexualidade e dos direitos reprodutivos das mulheres em situação de prisão;
- implantação de serviço de saúde integral à mulher encarcerada;
- implantação de sistema educacional prisional, garantindo acesso à educação em todos os níveis durante a permanência no presídio;
- acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita para as mulheres em situação de prisão;
- garantia de proteção à maternidade e de atendimento adequado aos filhos das mulheres encarceradas dentro e fora do cárcere;
- garantia de cultura e lazer no sistema prisional; e
- incentivo à construção/reformas de presídios femininos.

Cursos de capacitação em questões de gênero foram realizados em 2009 para agentes carcerários e mulheres detentas, com o objetivo de sensibilizá-las para problemas e direitos comuns e questões de gênero. Em parceria com o Unifem, no âmbito do Programa Interagencial das Nações Unidas, foi também elaborada uma cartilha informativa sobre os direitos das mulheres em situação de prisão.

Na área de promoção do acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita para as mulheres encarceradas, foi realizado, com recursos do Departamento Penitenciário Nacional (Depen/MJ), o mutirão que atendeu aos estados do Ceará e do Rio de Janeiro, beneficiando 200 mulheres.<sup>19</sup>

### 3.1.4 Eixo Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Enfrentamento da Feminização da AIDS

As metas apresentadas pela SPM neste eixo estruturante do pacto buscam colaborar para a implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DSTs. Os marcadores sociais como raça e posição social apontam que as mulheres em idade reprodutiva e em situação de pobreza estão mais vulneráveis à infecção por HIV/AIDS. Entre os fatores que aumentam esta suscetibilidade está a dificuldade de negociação do uso do preservativo, que muitas vezes resulta em situações de violência doméstica e sexual a que as mulheres estão submetidas. Os dados epidemiológicos no Brasil revelam uma relação estatisticamente significativa entre o não uso de preservativos e as variáveis que indicam violência (REDE FEMINISTA DE SAÚDE, 2007).

O atendimento humanizado às mulheres em situação de violência doméstica e sexual e a qualificação dos serviços de saúde, por serem as principais portas de entrada na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, também estão descritos neste eixo como ações prioritárias, complementando as ações do eixo de criação e qualificação dos serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência.

As principais ações definidas foram a ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis – entre eles, a pílula de anticoncepção de emergência –, a garantia do abortamento legal às mulheres em situação de violência, a implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DSTs e das diretrizes, das normas técnicas, dos protocolos e dos fluxos de atendimento a mulheres em situação de violência sexual e doméstica nos serviços de saúde.

---

19. Apesar de a incorporação da questão das mulheres encarceradas em um dos eixos do pacto representar um avanço na atenção a esta população e gerar maior visibilidade tanto do conceito de violência institucional quanto do debate sobre o sistema prisional, foram poucas as ações desenvolvidas neste eixo, o que gera dificuldade para avaliar sua cobertura. A SPM divulgou no relatório de execução algumas medidas, como a capacitação de agentes penitenciários do sistema prisional feminino e mulheres encarceradas, que receberam recursos da ordem de R\$ 56.956,50; porém, sem indicação do número exato de pessoas beneficiadas. Como se trata de uma temática nova no que tange à política de enfrentamento da violência contra as mulheres, ainda deve ser amadurecida, bem como objeto de sensibilização junto aos gestores e às gestoras estaduais, que tendem a priorizar outros tipos de ações em seus planos.

O MS e a SPM desenvolveram na campanha do Carnaval de 2009 ações nesse sentido, destacando a necessidade de enfrentamento da feminização da AIDS entre mulheres com 50 anos ou mais, grupo que apresenta crescimento epidemiológico para infecção do HIV. Foram também ampliados os recursos para a disponibilização do *condom* feminino nesta campanha do Carnaval.

Para implementar mecanismos de monitoramento do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DSTs, a SPM em 2009 realizou a revisão e o aperfeiçoamento do plano, tendo como referência os planos estaduais elaborados a partir dos seminários macrorregionais e de consulta pública realizada pelo governo federal.

Para consolidação dos direitos sexuais e reprodutivos foi realizada, em 2009, uma oficina nacional na área da saúde. Foram capacitados 108 gestores(as) estaduais e das capitais brasileiras: 27 coordenadores(as) de saúde de adolescentes dos estados, 27 coordenadores(as) de saúde de adolescentes das capitais, 27 gestores(as) de atenção básica dos estados e 27 gestores(as) de atenção básica das capitais.

### 3.1.5 Desdobramentos do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

O pacto foi premiado no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal de 2010, concedido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O prêmio destaca a inovação em políticas públicas do governo federal, considerando os avanços alcançados frente à questão social a ser enfrentada. A organização transversal e intersetorial do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres contribui para as transformações das relações sociais nos espaços institucionais e gera nova concepção da violência de gênero.

O modo como a gestão da proteção à mulher em situação de agressão é proposta influencia o processo de trabalho e a participação dos profissionais das diferentes áreas, além de promover a visibilização da mulher como cidadã que deve ter seus direitos constitucionais garantidos e acessados. A gestão do pacto tem destinado investimentos crescentes na descentralização e na qualificação das ações nas três instâncias de governo, buscando fortalecer os organismos de políticas para as mulheres que foram ampliados em todo o país. A regionalização da política e a responsabilização dos estados e dos municípios pelas medidas voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência aumentam a possibilidade de capilarizar as ações e o monitoramento.

Essa estratégia utilizada pela SPM destaca a importância de refletir sobre os “lugares” que organismos institucionais dessa ordem ocupam nas gestões públicas e como eles têm travado o debate e os vínculos com as organizações de mulheres na formulação das políticas e dos programas. A existência de órgãos gestores de política de gênero no Brasil ainda é recente se considerarmos que somente a partir da I Conferência Mundial da Mulher, em 1975, tem havido propostas de formulação das políticas públicas que contemplem as questões de gênero e que incentivem os governos a adotar medidas para a promoção da equidade entre os sexos.

Os dados do IBGE sobre a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) confirmam que os organismos de políticas para as mulheres ainda são incipientes no Brasil. Existiam em 2009 1.043 municípios com algum tipo de estrutura direcionada para a temática de gênero, o que representa 18,7% do total de municípios brasileiros. Em pouco mais de 70% destes municípios, a institucionalidade alcançada pela questão se deu no nível de um setor de políticas para mulheres e/ou gênero subordinado a alguma secretaria específica, sendo ainda muito pequena a existência de secretarias municipais exclusivas para a temática.

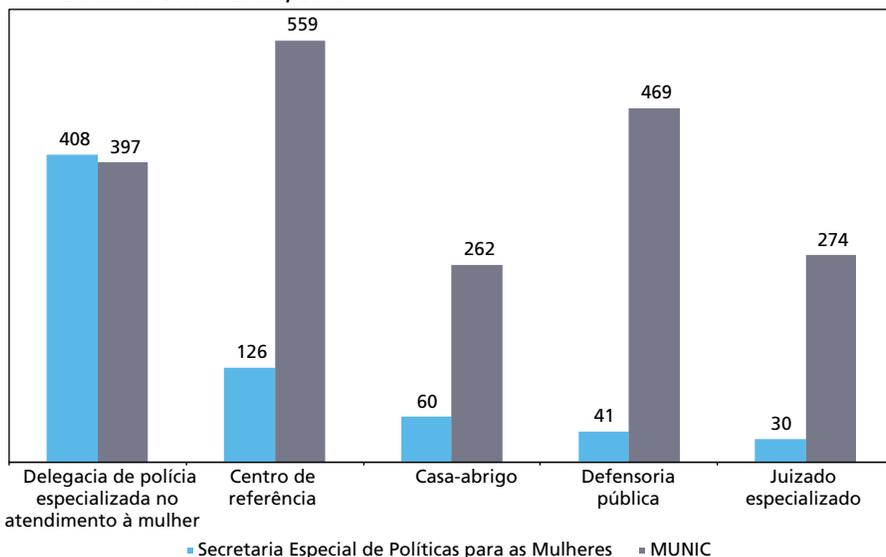
Considerando a extensão da implementação do pacto nos estados e nos municípios e que seu acompanhamento será feito por estes organismos de políticas para as mulheres, a realidade constatada pelo levantamento exige maior atenção, pois, além da existência de órgãos especificamente voltados à questão de gênero, é necessário avaliar como está a situação dos existentes em termos de recursos humanos, influência no poder dos governos e de acesso a canais de diálogo com a sociedade civil.

Ao analisar as diferenças quantitativas de serviços identificados para o atendimento às mulheres em situação de violência divulgados pela MUNIC 2009/IBGE em comparação aos dados da SPM, é possível inferir, a partir do gráfico 3, que alguns municípios referiram a existência de serviços que atendem as mulheres, mas não especificamente as em situação de violência, conforme os conceitos técnicos e políticos e as diretrizes que fundamentam os serviços especializados da rede de atendimento.

Se na identificação dos serviços ocorre, por parte das(o)s gestoras(es), a dificuldade de conceituar as atribuições dos serviços para o enfrentamento da violência de gênero, essa “confusão” poderá ser transferida para a organização do fluxo local de referências e divulgações dos serviços. A ausência dos organismos de políticas para as mulheres nos governos subnacionais pode estar contribuindo para essa divergência de informações, pois a SPM faz a atualização do sistema a partir dos dados encaminhados pelos organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres e, por vezes, por meio de busca ativa.

GRÁFICO 3

**Número de serviços de atendimento às mulheres, segundo a MUNIC e o Banco de Dados da SPM – Brasil, 2009**



Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros 2009/IBGE.

Se pelos números de atividades e recursos descritos na implementação do pacto é possível apontar avanços em áreas como a estruturação de serviços da rede de atenção às mulheres em situação de violência, o fortalecimento da Lei Maria da Penha e a qualificação de profissionais de diversos setores, o mesmo não ocorre nas ações voltadas a grupos minoritários, como as mulheres em situação de prisão, tráfico e exploração.

Outras áreas que também carecem de dados e indicadores de cobertura são a do eixo de proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e a da implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DSTs. Para avaliar algumas ações na área da saúde é preciso identificar a cobertura, a concentração e a distribuição das ações e a oferta de serviços e programas. O relatório do pacto, divulgado pela SPM, aponta neste eixo a realização de campanhas, a distribuição de preservativos femininos e a oferta de capacitação para número reduzido de profissionais da saúde. Dada a importância do tema frente ao crescente quadro epidemiológico de mulheres portadoras de HIV, é possível que outras ações em desenvolvimento não tenham sido inseridas no balanço de atividades de 2009. Porém, é importante ressaltar que o banco de dados virtual do MS também se apresenta desatualizado – com dados de 2007 e poucas informações e registros.

Essa apresentação dos dados na área da saúde pode ser indicativo de que a articulação entre a SPM e o MS para a organização das ações deste eixo demanda atenção especial e reorganização. Além de dificultar o planejamento, o monitoramento e a avaliação em âmbito nacional, a falta de estreita articulação pode contribuir para o repasse em duplicidade de recursos aos estados e aos municípios, pois diferentes fomentos vindos das duas instâncias federais podem ser dirigidos a um serviço. A instituição do pacto e de seus mecanismos, como o projeto integral básico, com a definição das ações a serem implementadas e os municípios-polo, visa precisamente potencializar a atuação dos governos federal e estaduais. Mas se faltam articulação e monitoramento, os objetivos iniciais do pacto podem se ver comprometidos.

As câmaras técnicas de gestão do pacto, que podem ter importante papel para sua sustentabilidade, também apresentam informações frágeis, impossibilitando conhecer como estas instâncias estão funcionando nos estados e nos municípios. Os dados sobre a avaliação e o monitoramento ainda não estão sistematizados, o que dificulta identificar como as metas realizadas estão chegando às mulheres que as demandam e como tem sido a qualidade desta oferta.

#### 4 DESAFIOS

O tema da igualdade entre homens e mulheres ainda é recente na agenda governamental brasileira. Apesar de um histórico que já conta com décadas de avanços e recuos, trata-se de uma problemática ainda bastante marginal quando se debatem políticas públicas no Brasil.

Nos últimos anos, pode-se dizer que a questão tomou mais corpo e é conhecida de mais gestoras e gestores públicos, bem como de governantes. No entanto, os avanços ainda se mostram muito tímidos diante da magnitude da questão a ser tratada e da potencialidade de avanço do país caso seja incorporada ao planejamento governamental.

Coloca-se como um dos importantes desafios da área de igualdade de gênero, portanto, vencer as barreiras ainda existentes à própria *legitimação* do tema como questão a ser tratada por políticas públicas e, adicionalmente, as dificuldades para *implementar* a perspectiva de gênero nos mais diferentes campos da atuação governamental, de modo a que se alcancem resultados de fato perceptíveis na vida das mulheres e nas relações de gênero no país.

Trata-se, portanto, de um duplo desafio, de cunho cultural e político-administrativo.

É preciso lembrar, primeiramente, que as agendas públicas não são formadas simplesmente com base nos problemas existentes na sociedade. A construção de problemas públicos e a elaboração de agenda são resultado de

processos sociopolíticos complexos, relacionados à própria constituição dos sujeitos sociais, à elaboração dos marcos de interpretação da realidade social, às relações de poder entre diferentes sujeitos e atores sociais e ao estabelecimento de alianças e estratégias políticas.<sup>20</sup>

O fato de determinada situação social ser considerada injusta e, portanto, digna de atenção do poder público e de ser legitimamente inserida na agenda pública não depende somente da natureza da situação, mas também de como o problema é interpretado, do grau de abertura da sociedade e das instituições para a questão, dos recursos mobilizados pelos atores que a defendem, entre outras condições. Além disso, os problemas devem ser formulados em termos compatíveis com os referenciais cognitivos e os valores gerais (crenças e normas) para ingressar nas agendas. Para tanto, os sujeitos que os defendem devem desenvolver estratégias discursivas e políticas orientadas a posicionar e aumentar a visibilidade e importância dos problemas frente a outros sujeitos sociais ou autoridades. Ademais, a compreensão e o sentido destas questões se transformam ao longo do tempo, de acordo com os espaços em que são discutidas, os atores que participam dos debates e as alianças e os compromissos que se estabelecem entre eles.

Nos anos recentes, a legitimação e a institucionalização de novas problemáticas na sociedade e no Estado relacionam-se também à emergência de *novos* grupos de atores que mobilizam recursos com vista a incluir seus interesses na agenda pública e na agenda institucional.

No caso brasileiro, no fim da década de 1980, com o processo de abertura política seguido da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), novos atores políticos emergiram ou se fortaleceram – grupos políticos que, mesmo que existissem há mais tempo, passaram a ter mais voz e visibilidade no debate público. Com isso, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) acabou incorporando novos direitos para novos sujeitos de direitos.<sup>21</sup>

A questão de gênero está relacionada a esse processo e importantes conquistas foram alcançadas no texto constitucional. Sua inserção na agenda pública passou também pela atuação de ONGs e de organismos internacionais e pela sua incorporação na própria agenda internacional, que a partir dos anos 1970 incluiu a questão na pauta de conferências da ONU.

Desde então, a questão vem entrando na agenda estatal com maior ou menor força, a depender do contexto político. Os movimentos sociais de mulheres e feministas se adensaram ao longo das últimas décadas, e o tema também entrou de maneira mais ou menos robusta nas agendas dos partidos políticos e nas estruturas partidárias.

---

20. As colocações sobre a construção de agendas baseiam-se em Guzmán (2001).

21. Sobre esta discussão, ver Campos e Aquino (2009).

Sua institucionalização se traduz, portanto, em mudanças nas agendas institucionais, em programas específicos, na criação de novas instâncias no governo, de leis e normas, em novos orientadores do desenho das políticas e em recursos destinados a políticas para as mulheres.

#### **4.1 Institucionalização da questão de gênero e políticas para as mulheres: histórico no Brasil**

Esta institucionalização não se deu somente após 1988. A problematização da discriminação contra as mulheres tem uma história mais longa no Brasil. Já no início do século XX, as mulheres passam a reivindicar o direito ao voto e ao acesso à educação. O primeiro foi obtido em 1932, enquanto a inserção no campo educacional ocorreu durante todo o século, de modo que, atualmente, a presença das mulheres nas escolas e nas universidades é maior que a dos homens.

As décadas de 1960 e 1970 viram nascer e se fortalecer um plural movimento social de mulheres, inspirado em grande medida em movimentos feministas de outros países e presente na oposição ao regime militar então vigente no Brasil. O ano de 1975 é considerado um marco por ter sido instituído pela ONU como o Ano Internacional da Mulher e dar origem à atuação do Movimento Feminino pela Anistia e à fundação do Centro da Mulher Brasileira, órgão que promoveu discussões e gerou publicações sobre a condição feminina no Brasil.

Grupos de reflexão se espalharam pelo Brasil entre o fim da década de 1970 e o início dos anos 1980, com o objetivo de promover a conscientização acerca da condição feminina. Foram instituídas as chamadas Casas da Mulher, que prestavam apoio jurídico, médico e psicológico às mulheres, as clínicas de saúde com atendimento ginecológico e obstétrico e os centros de socorro (SOS violência), para prestar apoio imediato às mulheres vitimadas pela violência. Eram serviços oferecidos por organizações da sociedade civil, comandadas por mulheres e a elas destinadas.

O fim da década de 1970 também viu a atuação das mulheres nos movimentos sociais contra a carestia e na luta por creches. O florescimento desses movimentos, femininos e feministas, possibilitou, a partir do início do decênio seguinte, a demanda por instâncias estatais de defesa dos direitos das mulheres. A agenda feminista se fortaleceu, isto é, a pauta do movimento passou a incluir questões relacionadas à dominação masculina, ao caráter androcêntrico da cultura e da sociedade e às relações de gênero.

A partir da vitória da oposição em alguns estados, nas eleições de 1982, instituíram-se o Conselho da Condição Feminina em São Paulo e o Conselho dos Direitos da Mulher em Minas Gerais, ambos em 1983.

Ainda em 1983, foi instituído o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), um marco na história das políticas para as mulheres por ter incorporado, após pressão de setores organizados da sociedade, pressupostos avançados tanto acerca da saúde da mulher em geral quanto do planejamento familiar, em especial.

Dois anos depois, é inaugurada a primeira delegacia especializada de atendimento à mulher, em São Paulo. Sua instituição representou grande conquista da luta pelo enfrentamento da violência contra a mulher, especialmente devido ao fato de que se conseguia, pela primeira vez, incidir nas instituições policiais.

O movimento social avançava sobre o Estado e a demanda por uma instância no nível federal também aumentou. De acordo com Pitanguy, “intensifica-se a mobilização pela criação, em âmbito federal, de um órgão semelhante aos Conselhos estaduais” (PITANGUY, 2003, p. 28). Finalmente, em 1985, sob o governo de José Sarney, é criado o CNDM, de caráter deliberativo e executivo, subordinado à Presidência da República.

Esse conselho tratou de uma pluralidade de temas – como saúde, violência, educação, trabalho, mulher rural, educação, cultura e comunicação social –,<sup>22</sup> atuou muito fortemente durante a Assembleia Nacional Constituinte, sistematizando demandas de mulheres e organizações de todo o Brasil, e se tornou responsável pelo aclamado “*lobby do batom*”.

Os resultados são considerados positivos, pois muitas demandas das mulheres foram incorporadas ao texto constitucional. A CF/88 garantiu:

- inscrição da plena igualdade de direitos e deveres entre mulheres e homens;
- reconhecimento de diferentes arranjos familiares: a família passa a ser a instituição formada pelo casamento ou união estável entre um homem e uma mulher, ou, ainda, por qualquer um dos progenitores com seus descendentes; os direitos e os deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher, suprimindo-se a noção de *pátrio poder*;
- reconhecimento do papel do Estado em coibir a violência familiar e doméstica (Art. 226, § 8º);
- proteção para as mulheres no mercado de trabalho e a proibição da diferenciação salarial e de critérios discriminatórios para exercício de funções ou admissão com base em sexo, idade, cor ou estado civil;

---

22. Ver anexo 1, em Pitanguy (2003).

- reconhecimento da função social da maternidade, com licença maternidade de 120 dias e inscrição da proteção à maternidade como direito social; e
- planejamento familiar como livre decisão do casal, cabendo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para seu exercício, introduzindo, ainda, o conceito de paternidade responsável.

Após a atuação durante o período da Assembleia Nacional Constituinte, a partir de 1989, o CNDM começou a perder prerrogativas, orçamento e poder. Todas as suas representantes acabaram renunciando coletivamente naquele ano. Os anos 1990, portanto, viram, de um lado, uma atuação mais enfraquecida do conselho, mas também, por outro lado, o surgimento de novas ONGs com a pauta de defender os direitos das mulheres.

Finalmente, a partir de 2000, o CNDM volta a atuar como instância articuladora e propositiva, mas também executiva, implementando algumas ações governamentais no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do MJ. O foco de atuação se volta mais para o tema da violência doméstica, apesar de ainda envolver ações em outros campos. No PPA 2000-2003, pela primeira vez se insere um programa específico de combate à violência contra as mulheres.

Em maio de 2002, por medida provisória convertida em lei em novembro, é instituída a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), ligada ao MJ. Criada ao fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, esta secretaria teve somente alguns poucos meses de vida, dedicados principalmente à execução do programa sobre violência no PPA.

Em janeiro de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, é instituída a SPM, com *status* de ministério, ligada à Presidência da República. Amplia-se a atuação no âmbito do tema da violência – passando-se de um foco sobre casas-abrigo para a concepção de atendimento integral em rede – e expande-se para outras áreas temáticas, como trabalho, educação e saúde. Em 2004, a SPM organiza a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, da qual emanaram as diretrizes que subsidiaram a elaboração do I PNPM. Composto por ações sob a responsabilidade de diferentes ministérios, cujo acompanhamento se realizou por meio de órgão colegiado representativo, este plano vigorou de 2004 a 2007, quando foi organizada nova conferência nacional, que embasou a avaliação e revisão do Plano. Desde 2007, está em vigor, portanto, o II PNPM, ainda mais extenso e abrangente.

Os planos procuraram traduzir as políticas para as mulheres do governo federal, mas não são integralmente executados, e muitas de suas ações são de difícil monitoramento. Os esforços para garantir a implementação das ações e o

cumprimento das metas partem da SPM e do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, que conta com representantes de todos os órgãos responsáveis por ações incluídas no plano.

A SPM executa diretamente programas finalísticos, firma convênios com o poder público e entidades privadas, busca implementar ações em parceria com diferentes órgãos governamentais e apoiar, ainda, o fortalecimento dos mecanismos institucionais de políticas para as mulheres nos estados e nos municípios. Desde 2007, a secretaria executa o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, conforme descrito neste capítulo. Apesar de seu pequeno orçamento, comparativamente aos demais ministérios, os montantes executados vêm crescendo nos últimos anos.

O objetivo dessa retrospectiva histórica é não somente o de apresentar a trajetória da institucionalização da questão das desigualdades entre homens e mulheres e das políticas para as mulheres, mas também o de contribuir para a compreensão do estado atual do tema nas políticas governamentais. Diante disso, o desafio que se coloca para os próximos anos é alcançar efetividade na transversalização da temática, garantindo sua legitimação e avanços na sua institucionalização.

#### **4.2 Desafios para a legitimação: vencer as resistências para atuar sobre as desigualdades**

Apesar de todo o histórico de luta dos movimentos sociais feministas e de mulheres, ao longo das últimas décadas, e da já não menosprezível história da institucionalização do tema da igualdade de gênero na esfera governamental – a primeira instância no nível federal completou 25 anos em 2010 –, ainda se pode falar em uma “baixa intensidade da presença política do tema na sociedade e no sistema político” (MONTAÑO, 2003).

Cabe questionar por que uma temática tão relevante para o desenvolvimento do país ainda goza de parca legitimidade nas esferas governamentais e também na sociedade como um todo. Por isso, se faz necessário analisar as resistências que persistem em relação ao debate sobre a desigualdade entre homens e mulheres no Brasil.

Falar em desigualdades entre os sexos é falar em relações de poder marcadas pela dominação de um grupo social pelo outro, com base em crenças e normas muito arraigadas na sociedade e cotidianamente reproduzidas. Muitas vezes, trata-se de discriminações, estereótipos, preconceitos e desigualdades tão naturalizados e arraigados que sequer são percebidos, dando lugar a uma falsa interpretação da realidade, que a enxerga como marcada pela igualdade de oportunidades.

Além desse aspecto, as relações de gênero em geral remetem a vivências muito ligadas ao cotidiano e, ainda, a relações íntimas de homens e mulheres entre si e à própria construção dos sujeitos. Todos estes elementos, aliados ao fato de que se trata de relações com fortes raízes estruturais e institucionais, embaraçam as percepções acerca da necessidade de se tratar desta temática na agenda pública, como objeto de políticas governamentais.

Há, ainda, resistências mais embasadas no argumento de que são diferenças biológicas que explicam e definem as persistentes diferenças sociais entre homens e mulheres. Pode-se dizer que é precisamente contra este argumento que se coloca toda a agenda feminista.

Finalmente, questiona-se em que medida as mulheres podem constituir um grupo a ser objeto de políticas públicas, haja vista a diversidade existente entre elas e, sobretudo, o caráter primordial do indivíduo em nossas sociedades e no marco legal da modernidade. No caso da participação política, este argumento fica mais evidente. Mas como elucidado por Scott (2005, p. 13) “os indivíduos não serão tratados com justiça até que os grupos com os quais eles estão identificados sejam igualmente valorizados”, pois “na sociedade (...) os indivíduos não são iguais; sua desigualdade repousa em diferenças presumidas entre eles, diferenças que não são singularmente individualizadas, mas tomadas como sendo categóricas” (*op. cit.*, p. 23).

O paradoxo tão brilhantemente escrutinado por Scott está em que, ao identificar, defender e colocar como objeto de políticas e sujeito de direitos um grupo de pessoas, com vista a garantir real igualdade de direitos para seus integrantes em relação a outros grupos, inevitavelmente se reforçam as diferenças que se pretende eliminar.

Um questionamento adicional a validade e pertinência da agenda de políticas para as mulheres se coloca sob a argumentação de que a situação feminina vem melhorando, as desigualdades vêm se reduzindo e muitas já teriam sido eliminadas; com isso, no próprio movimento *natural* da sociedade, se alcançaria um patamar desejável de igualdade, não sendo necessárias políticas para isso, que, por sua vez, poderiam ter inclusive o efeito perverso de gerar uma desigualdade às avessas, com prejuízo para os homens.

Uma vez que a agenda das políticas para as mulheres e da igualdade de gênero é muito extensa, também se apresentam resistências a temas específicos. Como aponta Pitanguy (2003), as esferas abarcadas pela agenda feminista não gozam da mesma legitimidade social nem de igual capacidade de informar as políticas públicas. Assim, se a pauta das desigualdades no mercado de trabalho pode alcançar mais legitimação no sistema político, o tema dos direitos sexuais e reprodutivos encontra forte resistência, especialmente por parte de alguns setores da sociedade.

Diante dessas dificuldades, como explicita Montañó,

(...) não basta a proximidade com o poder; é necessário que o clima social de gênero que prevalece em um país favoreça a luta pela igualdade ou, dito de outra maneira, é necessário que o movimento [social de mulheres] em aliança com o mecanismo [de políticas para as mulheres] promova as mudanças na cultura política para que a idéia da igualdade entre homens e mulheres seja um pressuposto naturalizado no desenho das políticas (MONTAÑO, 2003, p. 16).

Como esse parece ser um ideal bastante difícil de ser alcançado, é importante analisar os obstáculos e as possíveis soluções para que a temática de gênero se institucionalize no âmbito governamental de maneira transversal.

### 4.3 Desafios para a institucionalização e a transversalização

Um dos dilemas que se coloca para a institucionalização do tema da igualdade de gênero no Estado está entre criar uma instância governamental para tratar da questão – o que tem sido objeto de recomendação de tratados internacionais desde a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Beijing, 1995 – e garantir que a questão seja apropriada pelos mais diferentes órgãos. A experiência recente do Brasil confirma que não se trata de um dilema de fácil solução.

Transversalizar a perspectiva de gênero significa fazer que as diferentes agências e órgãos governamentais incorporem-na no desenho, na implementação e na avaliação de suas ações. Criar um órgão específico com o objetivo de promover esta transversalização pode ter o efeito indireto de setorializar a questão, isto é, o oposto do que se desejaria em princípio.

Outra estratégia – também iniciada preliminarmente no governo federal – é a de criar um setor encarregado de pensar a perspectiva de gênero em cada órgão setorial. Mais uma vez, corre-se o risco de *guetizar* a questão, fazendo que somente uma equipe específica pense a política do setor sob a perspectiva de gênero, o que dificilmente garante sua inserção na totalidade das ações setoriais. Um efeito perverso desta estratégia pode ser aumentar a resistência dos servidores do órgão às diretrizes emanadas da equipe de gênero, caso não haja um extenso trabalho de sensibilização, adesão e negociação. Isto pode ocorrer na atuação de uma instância central voltada para a questão de gênero que se proponha a promover a transversalização da temática nos órgãos.

De fato, o dilema entre transversalizar e setorializar – embora pareça haver um *continuum* entre uma e outra proposta, e não uma exclusão de opções – se coloca devido ao desafio de romper com o próprio modelo burocrático-departamental. A cultura organizacional predominante na administração pública brasileira é a do trabalho por setor, em uma hierarquia que delimita o mais claramente possível as funções e as tarefas a serem cumpridas. Apesar das tentativas de romper

este modelo e adotar práticas multissetoriais – ou transversais –, a forma como se organizam os órgãos, os orçamentos e os próprios controles reforçam a lógica setorializada da administração pública.

Diante desse quadro, promover a transversalização de uma temática no governo pode ser uma tarefa ingrata.

Caso seja instituído um órgão com essa determinação, cabe analisar qual seria o modelo mais desejável para que sua atuação seja efetiva. Um órgão de nível ministerial apresenta a vantagem de ter um titular de mesmo nível hierárquico dos demais dirigentes das pastas com as quais se pretende dialogar, o que pode facilitar interlocuções. O titular com *status* de ministro também tem assento em reuniões colegiadas de primeiro escalão e interlocução privilegiada com o presidente da República. As desvantagens estão relacionadas à necessidade de administrar a rotina de um órgão mais complexo, com autonomia orçamentária, o que exige, entre outras demandas, mais investimento em áreas-meio.

A alternativa a esse arranjo seria a instituição de uma estrutura mais enxuta, ligada diretamente ao gabinete da Presidência da República ou ao de algum ministro com mandato para atuar junto a seus colegas, como o ministro da Casa Civil ou o do Planejamento. A vantagem de tal estrutura parece ser a de poder atuar mais diretamente no sentido de buscar qualificar, sob a perspectiva de gênero, as políticas existentes. Um formato como este funcionaria como uma assessoria direta ao dirigente para que se pensem políticas, indicadores e desenhos de avaliação inovadores e se adotem mecanismos de inserção da perspectiva de gênero nas diferentes políticas. Uma vantagem adicional deste arranjo pode estar na capacidade de priorizar temas ou setores nos quais é preciso atuar mais fortemente de acordo com um planejamento interno. Um órgão com estrutura ministerial tende a se tornar mais permeável às demandas e, portanto, ter muitas dificuldades em priorizar temas, o que acaba gerando uma pulverização de ações e a incapacidade de disponibilizar sua equipe para uma assessoria aos órgãos que pretendam adotar políticas para as mulheres e/ou de gênero.

No entanto, no atual formato da administração pública federal e do Orçamento Geral da União (OGU), tem um grande significado simbólico – tanto no âmbito do governo quanto para fora deste – determinada estrutura governamental contar com um orçamento razoável. Este se coloca como mais um dilema para um órgão central de políticas para as mulheres: se tiver mais orçamento para executar, ganha mais notoriedade junto à sociedade e ao próprio governo. No entanto, isto significa a necessidade de executar este orçamento, com todos os custos operacionais envolvidos nesta execução, o que limita a capacidade para atuar na articulação institucional e na promoção da transversalidade nos outros órgãos de governo. Ademais, como dificilmente uma instituição dedicada às polí-

ticas para as mulheres contará com orçamento muito robusto, tendo em vista as atuais prioridades governamentais e a persistente resistência à temática, correrá o risco de executar “ações sombra” ou um “governo paralelo”,<sup>23</sup> ou seja, medidas que poderiam ser executadas por outros órgãos finalísticos e que são implementadas em paralelo à política estabelecida para a área. Isto pode gerar animosidade entre instâncias governamentais e dificultar a obtenção dos resultados e dos impactos desejados sobre o público-alvo.

A recente experiência brasileira também mostra que um órgão dedicado às políticas para as mulheres pode alcançar grande legitimidade no *campo* dos debates sobre igualdade de gênero, ou seja, entre militantes, pesquisadores, defensores dos direitos humanos e dos direitos das mulheres etc. e, ao mesmo tempo, pouco reconhecimento no governo. Entre gestores públicos de diferentes órgãos, ainda prevalece uma resistência e um desconhecimento sobre a temática, sobre o porquê da existência de um órgão para pensar e implementar políticas para as mulheres e sobre o que faz e como atua.

Diante desse quadro, parece claro que não basta sensibilizar dirigentes e/ou impor políticas e diretrizes aos órgãos setoriais, se os técnicos responsáveis por sua implementação não compreendem o sentido de uma política específica para as mulheres ou a necessidade de incorporar ao desenho das ações existentes a perspectiva de gênero. Por outro lado, também não é suficiente atuar somente junto ao corpo técnico sem que os dirigentes se convençam da importância da inovação para a qualidade da política.

A saída parece ser, portanto, capacitação e sensibilização de servidores – tanto na temática da igualdade de gênero quanto nas estratégias de transversalização –, aliadas a mecanismos de *enforcement* para a adoção das políticas pretendidas. Nisto, esbarra-se, mais uma vez, na resistência à temática e nas próprias dificuldades relacionadas à capacitação de servidores – mobilizar interessados, possibilitar a participação nos eventos de capacitação e a consequente ausência do trabalho, garantir a qualidade e a atratividade dos conteúdos etc.

No limite, se houver servidores sensibilizados e capacitados em todos os órgãos, com execução e mensuração de resultados de políticas de gênero e para as mulheres, a existência de um órgão central especificamente destinado a tais políticas deixa de ter importância. Este pode ser colocado como um dilema adicional: diferentemente de outras áreas, o mecanismo institucional de políticas para as mulheres deve atuar contra sua existência. Sempre haverá crianças e jovens a serem educados, sempre haverá pessoas necessitando de cuidados de saúde, sempre haverá estradas a serem construídas e energia a ser distribuída etc. Mas é

---

23. Expressões usadas por Guzmán (2001).

possível pensar em um quadro ideal em que, mesmo persistindo a desigualdade de gênero e a necessidade de políticas específicas para as mulheres, todos os órgãos setoriais tenham incorporado as ferramentas para enfrentar estas questões. Por mais hipotético que pareça na atualidade – o que dá um longo horizonte de existência e trabalho para um órgão de políticas para as mulheres – ainda assim, este representa um diferencial intrínseco a uma temática *transversal*.

Outra especificidade dos temas transversais mais recentemente incorporados na estrutura governamental é sua instabilidade institucional. Como ainda se trata de temáticas “novas”, cuja legitimidade é permanentemente questionada, a existência dos órgãos incumbidos de trabalhar os temas também é colocada em questão. Diante disso, aumenta a pressão por parte da sociedade e do próprio governo de se apresentarem resultados. No entanto, o alcance de resultados depende de todos os fatores apontados anteriormente, ligados à capacidade de articulação institucional e transversalização do tema, de execução orçamentária e de mobilização para a questão.

Da mesma forma que a existência de um mecanismo voltado para as políticas para as mulheres é questionada, frequentemente também se apresenta a possibilidade de instituir um órgão que se encarregue dos diferentes temas transversais relacionados a minorias políticas.<sup>24</sup> Este é outro desafio que se coloca para a institucionalização e a legitimação do tema da igualdade de gênero: distinguir-se das demais temáticas transversais de modo a garantir o eficaz enfrentamento da questão da desigualdade entre homens e mulheres e toda a especificidade que este tema guarda e, ao mesmo tempo, somar-se às iniciativas ligadas a outras temáticas transversais na medida em que possam fortalecer-se mutuamente e potencializar os resultados.

Os argumentos colocados a favor da agregação de temáticas em um só órgão governamental baseiam-se na eficácia administrativa. Em vez de instituir diferentes órgãos, com pequenas equipes, estruturas e orçamentos e, muitas vezes, com modos de atuação que coincidem, multiplicando o número de titulares do primeiro escalão e os custos de manutenção, seria mais eficaz criar um só órgão que tratasse de distintas temáticas relacionadas às minorias políticas.

Os argumentos a favor da importância de um órgão especificamente direcionado às políticas para as mulheres caminham no sentido de defender o caráter singular da luta contra a discriminação de gênero. As desigualdades existentes entre homens e mulheres assentam sobre convenções sociais acerca do que é ser mulher e do que é feminino, e do que é ser homem e do que é masculino, em nossa sociedade. A partir destas convenções, são traçados os lugares a serem ocupados por homens e mulheres em nossa sociedade e são estabelecidas as relações de gênero,

---

24. Para uma breve discussão sobre a questão da transversalidade relacionada a minorias políticas, ver Ipea (2009).

caracterizadas pela dominação. Para enfrentar esta realidade, cabe implementar políticas sob a perspectiva de gênero e políticas específicas para as mulheres, que não se confundem com outras ações governamentais dedicadas a encarar outros tipos de desigualdades, com características distintas.

A defesa de que a agregação de temáticas se baseia em seu desconhecimento e no menosprezo das questões abordadas é feita por boa parte dos movimentos sociais feministas e de mulheres. A relação dos movimentos sociais tende a ser bastante forte com a instância governamental de políticas para as mulheres, e a experiência brasileira não é diferente neste sentido. Com efeito, os movimentos sociais, como mostrado anteriormente no histórico, são os maiores agentes de pressão para que exista um órgão de políticas para as mulheres no primeiro escalão. Esta relação é permeada por muitas nuances, mas é possível dizer que, se, por um lado, a proximidade pode qualificar a ação do órgão e aumentar o nível de controle social, por outro lado, pode também gerar conflitos de interesses e um rodízio de pessoas que se alternam entre uma e outra esfera de atuação e acabam não se formando como agentes públicos.

Ao mesmo tempo que a relação com o movimento social fortalece uma instância estatal de políticas para as mulheres, pode fragilizá-la caso haja forte relação de (inter)dependência.

Diante da magnitude dos desafios, fica claro como o caminho em direção à igualdade entre homens e mulheres ainda pode ser longo e tortuoso. Os avanços e os recuos dos últimos anos podem ser, no entanto, contabilizados positivamente. Diante dos muitos desafios a serem enfrentados com vista a garantir que a temática de fato seja incorporada à agenda estatal e de governo, coloca-se a perspectiva de aprofundamento do aprendizado institucional até agora alcançado. Caso não haja rupturas, os avanços dos últimos anos podem ser potencializados nos próximos, tendo em vista que a tendência é de acúmulo de experiência, aprofundamento das trocas e aumento da familiaridade em relação à temática, o que pode contribuir para diminuir as resistências e aperfeiçoar os mecanismos de institucionalização.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. **O salto (alto) das candidaturas femininas em 2010**. 19 jul. 2010. Disponível em: < [http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/art\\_77\\_o\\_salto\\_das\\_candidaturas\\_femininas\\_19jul10.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/art_77_o_salto_das_candidaturas_femininas_19jul10.pdf)>.

ALVES, J. E. D.; ARAÚJO, C. **A política de cotas no Brasil, o sistema eleitoral e a subrepresentação feminina**, 2009. Disponível em: < [http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/pdf/Art\\_LASA\\_Alves%20Araujo\\_30abr09-1.pdf](http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/pdf/Art_LASA_Alves%20Araujo_30abr09-1.pdf)>.

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. **Mulheres sem espaço no poder**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/09\\_03\\_17\\_MulherPolitica\\_Ipea\\_Jeda\\_Smc.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/09_03_17_MulherPolitica_Ipea_Jeda_Smc.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes**. Norma técnica. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Políticas para as Mulheres (SPM). **Enfrentamento à violência contra a mulher: Balanço de Ações 2006-2007**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). **Grupo de Trabalho Interministerial Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino: relatório final**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2009**. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

CAMPOS, A.; AQUINO, L. Os vinte anos da Constituição Federal de 1988 e a promoção do acesso à Justiça no Brasil. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 17, v. 3, p. 17-62, 2009.

COHEN, S. A. Facts and Consequences: Legality, Incidence and Safety of Abortion Worldwide. **Guttmacher Policy Review**, v. 12, n. 4, 2009. Disponível em: <<http://www.alanguttmacher.org/pubs/gpr/12/4/gpr120402.html>>.

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DA BAHIA. **Anencefalia e Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Letras Livres, 2004.

DOMINGOS, S. R. F.; MERIGHI, M. A. B. O aborto como causa de mortalidade materna: um pensar para o cuidado de enfermagem. **Revista de Enfermagem**, Escola Anna Nery, v. 14, p. 177-181, 2010.

GONÇALVES, A. **Violência doméstica no Brasil**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/grupo-de-trabalho-discute-a-aplicacao-da-lei-maria-da-penha-nos-estados-brasileiros/>>.

GUZMÁN, V. **La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis**. Santiago: Cepal, mar. 2001 (Serie Mujer y Desarrollo, n. 32).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**: 2009. Rio de Janeiro, 2010.

IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009. p. 779-795.

\_\_\_\_\_. A Minirreforma política de 2009 e as políticas de cotas de gênero para a Câmara de Deputados. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Coord.). **Brasil em Desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2010.

MONTAÑO, S. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. *In*: MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. **As políticas públicas de gênero**: um modelo para armar – o caso do Brasil. Santiago: Cepal, jun. 2003. p. 16 (Serie Mujer y Desarrollo, n. 45).

MOVIMENTO DE MULHERES CAMPONESAS (MMC) BRASIL. **Mulheres camponesas**: caminhando rumo à superação da violência, 2009. Disponível em: <<http://www.mmcbrazil.com.br>>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde**. 10. rev. São Paulo: EDUSP, 1993. v. 1.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS); INTERNATIONAL WOMEN'S HEALTH COALITION (IWHC). **Abortamento seguro**: orientação técnica e de políticas para os sistemas de saúde. Campinas: CEMICAMP, 2004.

REDE FEMINISTA DE SAÚDE. **Dossiê Aborto**: mortes preveníveis e evitáveis. Belo Horizonte, 2005.

\_\_\_\_\_. **Dossiê Mulher e AIDS**. Belo Horizonte, 2007.

SCHRAIBER, L. B. *et al.* Prevalência da violência contra a mulher por parceiro íntimo em regiões do Brasil. **Revista de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 797-807, 2007.

SCOTT, J. W. O enigma da igualdade. **Estudos Feministas**, v. 13, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2005.

SILVEIRA, M. L. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda na perspectiva da igualdade. *In*: GODINHO, T. (Org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, Cadernos da Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

SOUZA, S. B. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. Porto: Afrontamento, 1994.

SPINK, P.; CAMAROTTI, I. **Estratégias locais para redução da pobreza**: construindo a cidadania. São Paulo: EAESP, 2003.

PITANGUY, J. Movimento de mulheres e políticas de gênero no Brasil. *In*: MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. **As políticas públicas de gênero**: um modelo para armar. O caso do Brasil. Santiago: Cepal, jun. 2003 (Serie Mujer y Desarrollo, n. 45).

## **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

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

#### **Editoração**

Anderson Reis

Danilo Tavares

Rafael Keoui

#### **Capa**

Andrey Tomimatsu

#### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



