POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

20

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

20

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.

Presidenta Interina
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Luciana Acioly da Silva

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto
Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

políticas sociais acompanhamento e análise
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial
Alexandre Arbex Valadares
Ana Cleusa Serra Mesquita
André Gambier Campos
Brancolina Ferreira
Eduardo Luiz Zen
Joana Mostafa
José Aparecido Carlos Ribeiro
José Valente Chaves
Luciana Mendes Servo
Luana Simões Pinheiro
Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez (editor)
Silvânia Carvalho (secretária executiva)
Tatiana Dias Silva

Colaboradores

Previdência Social	Joana Mostafa Maria Paula Gomes dos Santos Matheus Stivali
Assistência Social	Ana Cleusa Serra Mesquita Maria Paula Gomes dos Santos Raquel de Fátima Martins
Saúde	André Codo Jakob 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	Frederico Barbosa da Silva Roberto Freitas Filho Thalita Lima
Trabalho e Renda	André Gambier Campos Brunu Marcus Amorim Jonas Bertucci Marcelo Galiza Raimer Rodrigues Rezende Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez Roberto Rocha Coelho Pires Sandro Pereira Silva
Desenvolvimento Rural	Alexandre Arbex Valadares Antônio Teixeira Lima Júnior Brancolina Ferreira Fábio Alves
Igualdade Racial	Ana Paula Sampaio Volpe Fernanda Lira Goes Marta Santos da Silva Holanda Lobo Tatiana Dias Silva
Igualdade de Gênero	Claudia Mara Pedrosa Elizabeth Marins Luana Simões Pinheiro 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 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

Brasília, 2012

20

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

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

APRESENTAÇÃO **7**

CAPÍTULO 1
PREVIDÊNCIA SOCIAL 11

CAPÍTULO 2
ASSISTÊNCIA SOCIAL 49

CAPÍTULO 3
SAÚDE 79

CAPÍTULO 4
EDUCAÇÃO 117

CAPÍTULO 5
CULTURA 159

CAPÍTULO 6
TRABALHO E RENDA 197

CAPÍTULO 7
DESENVOLVIMENTO RURAL 247

CAPÍTULO 8
IGUALDADE RACIAL 313

CAPÍTULO 9
IGUALDADE DE GÊNERO 369

ARTIGO ESPECIAL
PPA: O QUE NÃO É E O QUE PODE SER
Ronaldo Coutinho Garcia 431

APRESENTAÇÃO

Desde 2000, a equipe da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), com colaboração eventual de outros colegas do Ipea, edita o periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Por meio desta publicação, é registrada e analisada, de modo crítico, a evolução de uma variedade de aspectos da atuação do governo federal no campo das políticas sociais, abarcando desde o marco institucional até os recursos gastos e a população beneficiada. Esta 20ª edição completa o acompanhamento de políticas e programas sociais federais no último ano do governo Lula e já destaca as principais iniciativas tomadas em 2011 pelo governo Dilma Rousseff.

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, além de um artigo especial). Cada capítulo trata dos fatos mais relevantes (inovações legislativas, mudanças institucionais, conferências e fóruns) ocorridos no período, das mudanças nas políticas e nos programas e dos principais desafios colocados para cada área. De extraordinário em relação a outras edições desta publicação, tendo-se em vista a elaboração de novo Plano Plurianual (PPA) em 2011 e as alterações promovidas em seu escopo, esta edição contém ainda um artigo que faz um balanço da mudança, ao traçar a evolução deste instrumento e discutir sua contribuição para organizar o planejamento e a gestão pública.

O capítulo Previdência social registra, mais uma vez, a redução da necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), seguindo tendência já observada desde 2007. Também discute os diferentes aspectos dos três temas centrais da agenda política da área: a questão da reconfiguração do fator previdenciário; a reforma da previdência dos servidores públicos; e a desoneração das contribuições patronais ao RGPS.

O capítulo Assistência social também dá continuidade ao acompanhamento da estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e à evolução dos programas de transferência de renda. Um destaque adicional é dado ao plano Brasil Sem Miséria, lançado em meados de 2011 e que responde diretamente à meta mais enfatizada pelo novo governo (a erradicação da pobreza extrema). O capítulo analisa os diferentes eixos do plano, alguns com desdobramentos para além da assistência.

Para a política de Saúde, é enfocado o problema do acesso – em especial, no que se refere à desigualdade regional e às vias pública e privada de provisão. Também se atualiza o acompanhamento das áreas de atenção básica, atenção de média e alta complexidade, vigilância em saúde e assistência farmacêutica, assim como dos aspectos institucionais do Sistema Único de Saúde – SUS (gestão e financiamento).

No capítulo de Educação, dá-se seguimento ao acompanhamento dos principais indicadores tanto de acesso quanto de qualidade. Destaca-se ainda o envio do Plano Nacional de Educação 2011-2020 ao Legislativo, a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e a necessidade de estabelecimento de política para enfrentar a defasagem da educação escolar de populações rurais.

No tocante às políticas para a Cultura, além do registro da nova estrutura do PPA na área e da evolução dos recursos disponíveis, enfoca-se o objetivo declarado pelo governo de promoção da economia criativa. O texto discute os múltiplos significados do conceito, bem como os desafios de expandir o acesso aos bens culturais por meio do Vale-Cultura e de equilibrar a proteção dos direitos autorais com a democratização do acesso.

No capítulo de Trabalho e renda, registram-se mudanças no marco normativo das relações de trabalho (lei de valorização do salário mínimo, certificação dos débitos trabalhistas e possível extensão da proteção do trabalho doméstico). No referente aos programas, observa-se incerteza quanto aos marcos institucionais tanto do sistema público de emprego quanto da promoção da economia solidária, com sinal de mudanças importantes no primeiro a partir do PRONATEC. Apesar da evolução positiva dos indicadores conjunturais de mercado de trabalho, a eclosão de uma nova onda de conflitos coletivos em torno das grandes obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a ênfase colocada para a inclusão produtiva no Brasil Sem Miséria chamam atenção para a urgência de incorporar aos programas de investimento público uma política de trabalho mais consistente.

O capítulo de Desenvolvimento rural atualiza os indicadores referentes às políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar, registra a continuidade dos conflitos sociais e da violência contra populações rurais e alerta para os perigos de biossegurança representados pelos agrotóxicos e pela liberação do plantio do feijão transgênico. Na seção *Desafios*, discutem-se as propostas para a população rural contidas no Plano Brasil Sem Miséria, chamando atenção, entre outros pontos, para a ausência da reforma agrária na sua formulação.

No que se refere à promoção da Igualdade racial, volta-se ao debate da reserva de vagas para a população negra – enfocando-se nesta edição os concursos públicos – e ao desafio da gestão transversal. A dificuldade de avançar na política

contrasta com a atualidade da questão racial no Brasil, representada na expressiva diferenciação racial das vítimas de homicídios, e com a prioridade declarada pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao eleger 2011 o Ano Internacional do Afrodescendente.

O tema da autonomia das mulheres, especialmente em sua dimensão econômica, perpassa todo o capítulo referente à promoção da Igualdade de gênero, uma vez que parece estar se constituindo como a prioridade da área nos próximos anos. Este redirecionamento da política – que se amplia para além da temática do enfrentamento da violência contra as mulheres –, apesar de importante e necessário, só se fará efetivo se forem enfrentados diversos desafios e limitações das políticas setoriais, geralmente direcionadas para mulheres, mas sem de fato incorporar o enfrentamento das desigualdades de gênero. Algumas destas questões são tratadas ao longo do capítulo que, nesta linha, também registra a aprovação da Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que veda qualquer discriminação entre trabalho doméstico – realizado quase que exclusivamente por mulheres – e os demais trabalhos, bem como analisa em detalhe suas consequências para o Brasil.

Espera-se que o conjunto de informações e análises contidas neste número do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* possam ser úteis para legisladores, dirigentes e gestores públicos, atores sociais e políticos, bem como estudiosos e avaliadores, com interesse nas políticas sociais brasileiras, e, também, para contribuir com o debate público que ocorre, de forma permanente, em torno das inúmeras iniciativas governamentais tratadas nesta publicação.

Boa leitura!

Conselho Editorial

CAPÍTULO 1

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 INTRODUÇÃO

Com a inauguração do governo Dilma Rousseff, o Ministério da Previdência Social (MPS), por meio do ministro Garibaldi Alves Filho, teve a iniciativa de propor a retomada do debate acerca dos desafios apresentados pelo sistema previdenciário nacional, e, em conjunto com o Ipea, realizou, em março deste ano, o seminário *O Futuro da Previdência Social no Brasil.* Na ocasião, foram colocados em pauta, mais uma vez, os custos fiscais e o equilíbrio atuarial de longo prazo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos regimes próprios de Previdência Social (RPPSs). Embora estas preocupações já tenham motivado reformas previdenciárias nos anos recentes,[1] alguns setores do governo e da sociedade entendem que há ainda necessidade de medidas adicionais.

As leituras sobre este tema continuam longe da unanimidade. A sustentabilidade da Previdência Social no Brasil permanece objeto de interpretações e projeções divergentes, seja porque partem de premissas macroeconômicas distintas, ou porque derivam de variados princípios de justiça e noções sobre direitos sociais. Tendo em vista este contexto, o MPS reconheceu a oportunidade para a retomada das discussões, convocando para o seminário especialistas de correntes diversas, bem como representantes do governo e do Parlamento, entidades de trabalhadores e de empresários, e organizações da sociedade civil. A jornada cumpriu a função de colocar em confronto ideias, convicções e alternativas, delineando o esboço de uma agenda para a política previdenciária, a ser considerada no mandato presidencial que então se iniciava.

No novo governo, três pontos que tocam a agenda previdenciária ganharam a atenção e provocaram iniciativas dos mandatários, quais sejam: a questão da reconfiguração do fator previdenciário; a reforma da previdência dos servidores públicos; e a desoneração das contribuições patronais ao RGPS. Estes temas, entre outros, serão objeto deste capítulo, e serão tratados nas seções 2 e 4.

A seção 3 traz boas notícias a respeito do financiamento do RGPS, o qual já vem apresentando resultados bastante favoráveis desde meados da década passada. Como já analisado no número 19 desta publicação (IPEA, 2011), a cobertura de trabalhadores por este regime tem aumentado de forma constante, seja no segmento de trabalhadores empregados, ou no segmento de trabalhadores autônomos ou por conta própria. Neste número, destaca-se especialmente a sustentabilidade

1. Por meio das Emendas Constitucionais (ECs) nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2007.

financeira deste regime, que, como se verá, apresentou uma necessidade de financiamento[2] de apenas 1% do produto interno bruto (PIB), em média, nos 12 meses entre agosto de 2010 e julho de 2011, confirmando a trajetória descendente desta despesa, que já se verifica desde 2008. Sua magnitude, hoje, é rigorosamente igual à dos recursos que financiam as transferências assistenciais (Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família), promovendo resultados análogos: distribuição de renda e garantia de uma vida digna aos cidadãos. Estes dados colocam em xeque o diagnóstico de um suposto "rombo" na Previdência Social brasileira. Também respaldam a tese, muitas vezes defendida neste boletim, de que a saúde financeira da Previdência Social está intimamente ligada, ainda que não exclusivamente, ao dinamismo da atividade econômica.

O acompanhamento dos RPPS mostra desafios que requerem maior reflexão. O novo governo federal retomou os esforços para tornar este regime mais equitativo e menos custoso, estimulando a tramitação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei (PL) nº 1.992/2007, que institui um sistema de previdência complementar capitalizado para os servidores públicos. Tal PL estava estacionado há quatro anos na Comissão de Trabalho e Serviço Público (CTASP) da Câmara Federal, mas, desde março de 2011, recebeu novo impulso, encontrando-se atualmente em apreciação pelo Plenário daquela casa.

Análises deste PL realizadas pelo Ipea têm sugerido que, não obstante a validade dos argumentos de que a previdência dos servidores apresenta um custo fiscal elevado e gera impactos regressivos sobre a distribuição de renda no país, as soluções contidas no PL nº 1.992 apresentam inúmeras fragilidades, relativas, principalmente, ao grau de proteção previdenciária aos servidores que o novo modelo estabelece. A primeira delas resulta da escolha da modalidade de contribuição definida (CD) para a estruturação dos planos de benefícios da previdência complementar dos servidores, a qual transfere todos os riscos do processo de capitalização aos servidores, individualmente. O segundo ponto frágil do PL refere-se à previsão, nele contida, de uma alíquota máxima de contribuição do Estado, enquanto patrocinador dos planos de benefício, de apenas 7,5% sobre a parcela dos vencimentos de servidores que supere o valor máximo dos benefícios do RGPS (fixado em julho de 2011 em R$ 3.691,74). O tema será tratado nas seções 3 e 4, quando a análise deste e de outros pontos do PL serão aprofundados.

Cabe ainda comentar, nesta introdução, a reemergência, na conjuntura atual, do clamor por reformas no sistema previdenciário, estimulada agora pelo clima de incerteza gerado pela crise financeira na Zona do Euro e nos Estados Unidos. Desconhecendo que o país tem hoje fundamentos sólidos para enfrentá-la,

2. Necessidade de recursos para financiamento de benefícios não cobertos pelas contribuições de trabalhadores e empregadores, aportados pelo Tesouro.

os defensores do aperto fiscal parecem também não se dar conta de que tal crise, ao impactar os fluxos financeiros e comerciais do Brasil com o mundo, acentua a necessidade de aprofundamento da trajetória de crescimento calcada no mercado interno e na ampliação da capacidade de produção nacional. É preciso não esquecer que a Previdência Social é parte essencial da estratégia de crescimento com distribuição de renda, especialmente o RGPS, cuja contribuição para a estabilidade e o aumento de escala do mercado interno é indiscutível.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Desoneração da folha de salários por meio da redução das contribuições previdenciárias

Em agosto de 2011, o governo lançou o Programa Brasil Maior, que visa aumentar a produtividade nacional, bem como dar fôlego à competitividade e à presença do Brasil nos mercados mundiais. Entre as medidas adotadas direcionadas à defesa da indústria e do mercado interno,[3] figura com destaque a desoneração da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de salários nos seguintes setores: confecções, calçados e suas partes, móveis, e *softwares*.

A discussão sobre desoneração das contribuições previdenciárias é ampla e antiga. Várias hipóteses dão apoio à medida, mas poucas foram provadas. As justificativas vão desde a criação de mais empregos até a maior competitividade da produção nacional, assim como o aumento dos salários e da formalização (PAIVA e ANSILIERO, 2009). Não obstante, em nível agregado, o crescimento do emprego, da produtividade, dos salários e da formalização ocorreu, nos anos recentes, sem que grandes medidas de desoneração previdenciária fossem lançadas. Nesse sentido, o Plano Brasil Maior acertou ao analisar a situação de setores específicos, sua estrutura de custos e concorrência, promovendo uma desoneração restrita e em caráter piloto, coadunada a outras medidas de competitividade para a indústria nacional. Medidas de desoneração mais gerais devem necessariamente ser precedidas de discussões mais profundas e democráticas quanto a seus possíveis custos e benefícios, bem como quanto a seu impacto sobre a legitimidade e as bases de financiamento de um dos pactos sociais mais antigos e relevantes do país – o pacto previdenciário.

Regulamentada pela Medida Provisória nº 540/2011, a desoneração prevê a redução da alíquota de contribuição patronal previdenciária de 20% para 0% nos setores mencionados, e a sua substituição por uma contribuição de 1,5% sobre o faturamento dos produtos vendidos no mercado interno. Assim, ficam totalmente desoneradas as receitas de exportação.[4]

3. Veja o programa na íntegra em Brasil [s.d.]d.
4. Apenas para o setor de *softwares*, a nova alíquota sobre a receita bruta será de 2,5%.

Uma alíquota de 1,5% sobre o faturamento será equivalente à atual alíquota sobre a folha de salários (de 20%) se a folha representar 7,5% do faturamento (1,5% multiplicado por 20% – tabela 1). Assim, para que a desoneração seja efetiva para as empresas, estas precisam ter um custo de mão de obra que esteja acima de 7,5% de seu faturamento. Nesta hipótese, o recolhimento da contribuição sobre o faturamento, e não mais sobre a folha de salários, trará economia de recursos para a empresa. Ademais, o custo de mão de obra como proporção do faturamento, requerido para que a empresa tenha economia, será tanto menor quanto maior for o coeficiente de exportações sobre o faturamento da empresa. Ou seja, uma empresa que exportar 50% de sua produção irá beneficiar-se da desoneração previdenciária se seu custo de mão de obra exceder a 3,75% de seu faturamento.

TABELA 1
Simulação do efeito agregado da desoneração prevista no Plano Brasil Maior

	Hipotético	Confecções	Calçados	Móveis
Faturamento (R$ bi 2010 INPC) (1)	R$ 100,00	R$ 36,3	R$ 26,0	R$ 24,6
Custo da mão de obra/Faturamento (1)	7,5%	23,2%	18,5%	15,0%
Contribuição patronal sobre a folha de salários	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Contribuição patronal sobre faturamento	1,5%	4,6%	3,7%	3,0%
Exportações (2)	0%	1,0%	21,0%	14,0%
Faturamento excluidas as exportações	R$ 100,00	R$ 36,0	R$ 20,6	R$ 21,2
Renúncia (R$ bi 2010) (3)	R$ -	R$ 1,1	R$ 0,7	R$ 0,4
Potencial aumento da competitividade preço (renúncia sobre faturamento)	0,0%	3,2%	2,5%	1,7%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2009a; 2008).
Elaboração própria.
Notas: [1] Dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA) de 2009 do IBGE, com nível de agregação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0 do IBGE. Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.
[2] Dados do Sistema de Contas Nacionais (SCN) de 2008 do IBGE, com agregação da Lista de Produtos e Serviços Industriais (PRODLIST) do IBGE.
[3] Diferença entre a atual contribuição patronal sobre a folha de salários (20%) e a contribuição patronal sobre o faturamento excluindo-se exportações (1,5%).

Em todos os setores selecionados pela medida, o custo de mão de obra sobre o faturamento é, em média, superior a 7,5%, implicando efetiva desoneração. A MP nº 540 também garante a compensação, pelo Estado, ao orçamento da seguridade social, do valor correspondente à expectativa de renúncia. A compensação, no entanto, não implica contabilização deste montante como contribuição previdenciária, o que redundará, inevitavelmente, no aumento da necessidade de financiamento (ou déficit) do RGPS e, possivelmente, na persistência das críticas à suposta insustentabilidade financeira deste regime.

> Artigo 9º Para fins do disposto nos Artigos 7º e 8º:
> (...) IV - a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o Artigo 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (BRASIL, 2011c).

A medida tem a virtude de tentar atacar um problema importante da indústria brasileira: sua baixa competitividade frente às importações, no próprio mercado interno. Contudo, resta saber se medidas deste tipo são mesmo efetivas no enfrentamento da concorrência externa, em mercados em que predomina a estrutura de custos chinesa, caracterizada por agregar pouco valor às mercadorias que produz, e oferecer baixos salários e poucos direitos sociais aos trabalhadores. Verifica-se pela tabela 1 que o potencial de aumento de competitividade que emana da medida de desoneração, imaginando-se que toda a renúncia fosse repassada ao consumidor na forma de preços menores, equivaleria a no máximo 3,2% de redução de preços, no caso de confecções. Ainda de acordo com a MP nº 540, o processo de desoneração será acompanhado por uma comissão tripartite, composta por trabalhadores, empresários e Estado, a qual monitorará a efetividade de seus resultados.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

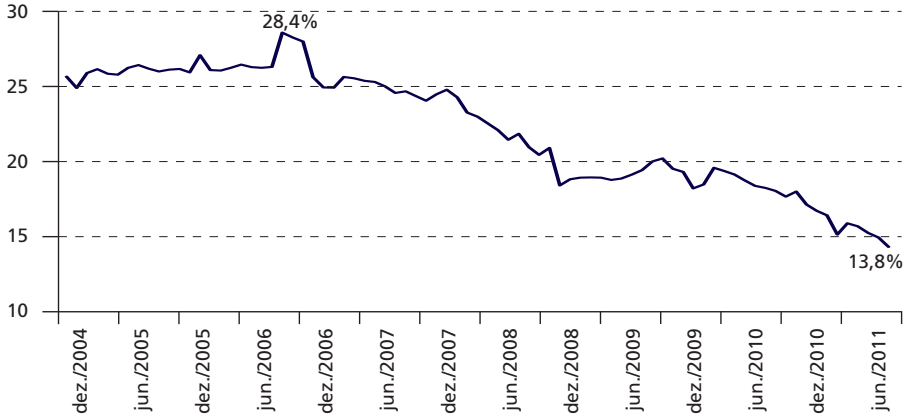
A Previdência Social tem mostrado excelente desempenho nos anos recentes. O regime geral, tipicamente para os trabalhadores do setor privado, alcançou uma cobertura próxima a 60% da população economicamente ativa (PEA) em 2009,[5] tendo saído de um patamar de 54% em 2002. O aumento da proteção dos trabalhadores resultou da trajetória de maior crescimento econômico, e da redução do desemprego e da informalidade nos vínculos de emprego. Se bem estas foram as causas predominantes da expansão da proteção previdenciária, também foi possível incluir mais trabalhadores sem vínculo de emprego, como os trabalhadores por conta própria, por ocasião da simplificação e desoneração tributária e previdenciária para este segmento. Além disso, destacou-se o grande salto qualitativo no atendimento ao cidadão prestado pela rede do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que contou com inúmeros aprimoramentos de sua estrutura física, e de seus recursos humanos e tecnológicos.[6]

5. Último dado disponível da PNAD. Ver Ipea (2011) para uma análise. Este cálculo inclui os trabalhadores agrícolas em regime de economia familiar.

6. Uma estatística que reflete essa evolução é o número de benefícios concedidos e indeferidos pelo INSS. Em janeiro de 2004 o INSS processou 348 mil concessões e indeferimentos. Este volume cresceu de forma consistente até chegar a 608 mil em janeiro de 2011.

Os avanços citados ocorreram concomitantemente à redução da parcela financiada pelo Estado no custeio dos benefícios previdenciários. A necessidade de financiamento da Previdência Social, para além das contribuições patronais e dos trabalhadores, foi de apenas 13,8% do valor pago em benefícios nos 12 meses até agosto de 2011. A boa notícia é que, mesmo depois do aumento ocorrido durante a crise internacional de 2008-2009, o chamado "déficit previdenciário" voltou a cair significativamente, refletindo o processo de crescimento econômico com formalização no mercado de trabalho.

GRÁFICO 1
Necessidade de financiamento do RGPS – média móvel de 12 meses (2004-2011)
(Em % do pagamento de benefícios previdenciários)



Fonte: Brasil [s.d.]b.

Como mostra a tabela 2, as receitas correntes seguem crescendo em ritmo forte, e em proporção significativamente maior que o valor dos benefícios previdenciários, em termos reais. A evolução mais favorável das receitas de contribuições vem reduzindo a necessidade de financiamento tributário (contempladas na alínea *transferências da União*). A exceção foi o ano 2009, devido ao impacto da crise nas receitas e à manutenção do estímulo à demanda por meio das transferências sociais.

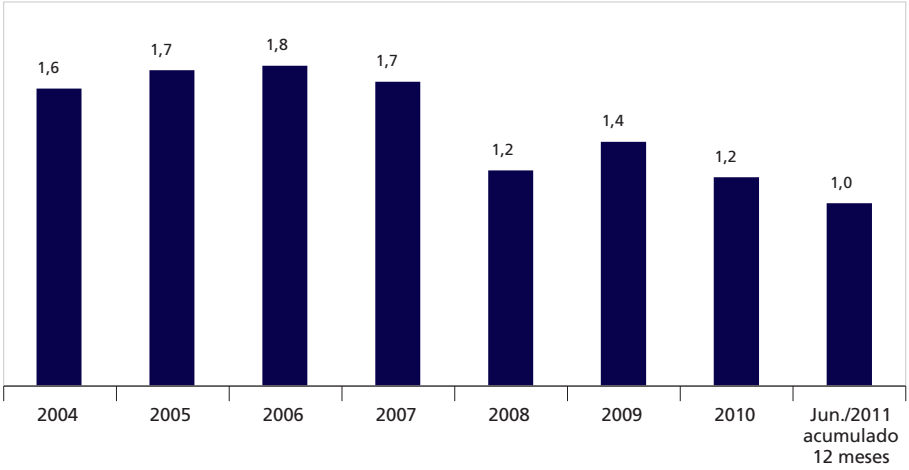
TABELA 2
Valor e variação real dos recebimentos e pagamentos do RGPS (2008-2011)
(Em R$ milhões de agosto de 2011)

	Variação				Acumulado 12 meses (agosto 2011)
	2008	2009	2010	1S 2011 / 1S 2010	
A - Recebimentos (A1+A2+A3+A4+A5)	6%	7%	9%	0%	333.929
A1 - Receitas correntes [1]	10%	5%	11%	10%	260.212
A2 - Recuperação de créditos[2]	-11%	186%	-11%	0%	4.770
A3 - Rendimentos financeiros + antecipação de receitas + outros[3]	35%	94%	-157%	-9%	(21.277)
A4 - Restituições de contribuição[4]	-10%	18%	69%	-17%	(455)
A5 - Transferências da União	-6%	7%	10%	-27%	90.679
B - Pagamentos (B1+B2+B3+B4)	2%	7%	9%	3%	339.014
B1 - Pagamentos de benefícios INSS	2%	8%	8%	4%	304.489
B1a - Pagamentos de benefícios Previdenciários [5]	1%	7%	8%	4%	278.653
B1b - Benefícios não-previdenciários	7%	12%	11%	6%	25.836
B2 - Benefícios devolvidos	32%	48%	-35%	1%	(1.573)
B3 - Despesa com pessoal e custeio do INSS	6%	-2%	28%	-27%	11.709
B4 - Transferências a terceiros	17%	4%	10%	12%	24.389
C - Arrecadação líquida (A1+ A2+A4-B4)	9%	6%	11%	9%	240.138
D - Necessidade de financiamento (C-B1a)	-25%	13%	-5%	-19%	38.515

Fonte: Brasil [s.d.]b.
Notas: [1] Arrecadação bancária; simples; Fundo Nacional de Saúde (FNS); e Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).
[2] Programa de Recuperação Fiscal (Refis); certificados da dívida pública (CDP); e depósitos judiciais.
[3] Compõe-se de remuneração sobre arrecadação bancária; rendimentos de aplicações financeiras; antecipação de receitas do Tesouro Nacional; taxa de administração sobre outras entidades; e outras receitas. Apresentou valor negativo em junho de 2009.
[4] Ressarcimento e restituições de arrecadação.
[5] Inclui despesas do INSS e da justiça federal com sentenças judiciais.
Obs.: Valores atualizados pelo INPC do IBGE.

Com efeito, o primeiro semestre de 2011 revelou um fluxo de caixa muito positivo para a Previdência Social. O aumento real das receitas correntes foi de 10% em relação ao primeiro semestre de 2010. Por sua vez, os benefícios previdenciários cresceram apenas 4%, refletindo a estabilidade do valor real do salário mínimo em 2011. O resultado foi uma necessidade de financiamento do RGPS como proporção do PIB de apenas 1% do PIB no acumulado de 12 meses até junho de 2011.

GRÁFICO 2
Necessidade de financiamento do RGPS (2004-2011)
(Em % do PIB)



Fonte: Brasil [s.d.]b. e IBGE [s.d.].

Esse quadro positivo poderia deteriorar-se em 2012, quando o salário mínimo, pela regra repactuada em 2011, deverá ter alta, refletindo o crescimento do PIB de 7,5% em 2010. No entanto, se mantida a expectativa de crescimento do PIB de 3,5% em 2011 e de 4,5% em 2012, bem como a recente trajetória de aumento da distribuição de renda, que teve efeitos importantes sobre a capacidade contributiva da população até então excluída do sistema, a arrecadação previdenciária deve continuar em ritmo de crescimento suficiente para fazer frente ao aumento do salário mínimo. Além disso, a valorização do salário mínimo também se transfere às contribuições previdenciárias, na medida em que a contribuição mínima está também referenciada a este salário.

Para além de uma concepção de previdência restrita à proteção do trabalhador com vínculo formal de emprego (com carteira assinada), novas oportunidades têm sido abertas pela política previdenciária brasileira para atender a outros grupos de trabalhadores informais. O maior avanço nesta seara foi a instituição da figura do segurado especial, determinada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que permitiu a cobertura previdenciária de trabalhadores rurais, extrativistas e pescadores, em regime de economia familiar.

Atualmente, o maior desafio da política reside na extensão da cobertura previdenciária a trabalhadores por conta própria, prestadores de serviços em caráter eventual e empresários, especialmente aqueles que exercem suas atividades no meio urbano e auferem rendas baixas e instáveis. Em princípio, estes trabalhadores

teriam menor ou nenhuma capacidade de contribuir para o RGPS. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009 do IBGE, existiriam ainda no país 10,7 milhões de trabalhadores por conta própria sem qualquer proteção previdenciária.

Conforme já apresentado no número 17 deste periódico (IPEA, 2009), o governo brasileiro tem tomado medidas para enfrentar este desafio, incentivando a inclusão previdenciária de trabalhadores por conta própria, ou mesmo daqueles assalariados vinculados a empresas de porte muito reduzido, as quais não tinham meios de cumprir com suas obrigações previdenciárias. Estas medidas estão resumidas no quadro 1.

QUADRO 1
Medidas de inclusão previdenciária direcionadas ao trabalhador por conta própria

Medida de Inclusão	Normativo	Tipo de ocupação	Alíquota INSS		Recolhimento
			Antes	Depois	
Mudança no procedimento de recolhimento	Lei nº 10.666/2003	Contra própria que presta serviço às empresas	11% trabalhador e 20% contratante, sobre o valor contratado	11% trabalhador e 20% contratante, sobre o valor contratado	Passa do trabalhador para a empresa
Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária	LC nº 123/2006	Conta própria que presta serviços à pessoa física	20% trabalhador	11% trabalhador, incidente sobre o salário mínimo	Trabalhador
Microempreendedor individual (MEI)	LC nº 128/2008	Conta própria cujo faturamento é de até R$36 mil ao ano, até um empregado e um estabelecimento	20% trabalhador (se serviço à pessoa física) e/ou 11% trabalhador e 20% contratante (se serviço às empresas)	5% trabalhador, incidente sobre o salário mínimo; 3% contribuição do MEI para seguro de seu empregado, se houver	Trabalhador

Fonte: Brasil ([s.d.]c; 2003; 2006; 2008a).

De acordo com a PNAD, em 2009 havia cerca de 3 milhões de trabalhadores por conta própria protegidos pela Previdência Social, número que contém a incorporação de 1,3 milhão de novos contribuintes individuais, ocorrida entre 2006 e 2009.[7] O ritmo de inclusão parece ter-se acelerado neste período por força da LC nº 123/2006 – Lei do Super Simples ou Simples Nacional;[8] e da LC nº 128/2008, que criou a figura do microempreendedor individual (MEI), cujos efeitos para a previdência se fizeram notar a partir de julho de 2009. De acordo com o MPS, a meta inicial de formalização até 2010 era de um 1 milhão de novos empreendedores individuais, a qual foi atingida em março de 2011. Pretende-se incluir mais 500 mil empreendedores individuais até o fim de 2011.

7. Ver Brasil [s.d.]b.

8. Medida de simplificação e desoneração tributária para pequenas empresas, que também instituiu o Programa Simplificado de Inclusão Previdenciária

A importância da inclusão previdenciária promovida pelo programa do microempreendedor individual torna-se evidente quando se considera que o conjunto dos trabalhadores por conta própria desprotegidos (10,7 milhões de pessoas) corresponde hoje a 12% da PEA. Caso se coloque como meta a inclusão de todo este contingente (que permanece em crescimento, a despeito do aumento de vagas de emprego formal),[9] seria necessário promover a filiação à previdência social de cerca de 100 mil trabalhadores do segmento ao ano. Considerando-se que, de julho de 2009 a março de 2011, foram incluídos cerca de 1 milhão destes trabalhadores,[10] resultando na inclusão de 630 mil trabalhadores ao ano no período, pode-se concluir que o programa tem apresentado resultados relevantes até o momento.[11]

Não obstante, a dimensão da eficácia deste processo ainda está por ser apurada, na medida em que a proteção previdenciária a estes trabalhadores depende não só de sua inscrição no programa, mas de seu continuado pagamento de contribuições, de valor igual a 5% do salário mínimo. Além disso, é notório que medidas de política têm efeitos mais expressivos nos períodos iniciais de sua vigência, os quais tendem a se reduzir com o tempo. A dificuldade prática para se aferirem os impactos da inclusão do MEI reside em separar seus efeitos específicos daqueles decorrentes do crescimento econômico e da melhor distribuição de renda, que efetivamente aumentam a capacidade e estabilidade contributiva dos autônomos. Ademais, existem hipóteses não descartadas de migração de esquemas contributivos mais onerosos, como de trabalhador formal doméstico para o MEI, a fim de reduzir o custo da inscrição previdenciária.

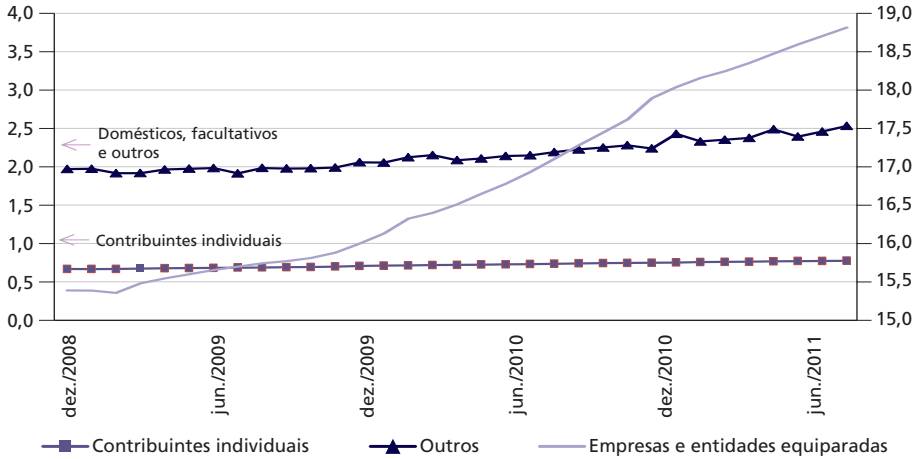
Neste sentido, é preciso que a evolução dos indicadores de inclusão previdenciária seja acompanhada sistematicamente ao longo do tempo, para que seus efeitos definitivos sejam mais bem avaliados. De qualquer forma, é indiscutível que as medidas aqui mencionadas têm criado melhores condições institucionais para a inclusão previdenciária de trabalhadores sem vínculo empregatício e com trajetórias laborais precárias e incertas, alocados na economia urbana.

9. O segmento de trabalhadores por conta própria, sem proteção previdenciária, aumentou em média 3% ao ano, entre 2001 e 2009.

10. É possível que, neste total, estejam incluídos trabalhadores que migraram da categoria de segurado *empregados com carteira* ou *trabalhadores autônomos*, sujeitos a alíquotas de contribuição maiores. Contudo, não há dados disponíveis sobre estas possíveis migrações.

11. Excluindo-se o ano muito favorável de 2008, quando o número de trabalhadores nesse segmento se reduziu em 3,4%, provavelmente por força da migração para empregos com carteira (IBGE, 2009b).

GRÁFICO 3
Evolução mensal do valor real arrecadado pelo RGPS – média móvel de 12 meses (2008-2011)
(Em R$ bilhões de agosto de 2011)



Fonte: Brasil [s.d.]b.
Obs.: Valores atualizados pelo INPC do IBGE.

Por outro lado, como seria plausível esperar, essas medidas não têm produzido grandes efeitos em termos de aumento da arrecadação previdenciária, uma vez que o principal incentivo que elas oferecem à filiação de trabalhadores é justamente a redução no valor das contribuições. O gráfico 3 mostra que o montante arrecadado das empresas e organizações equiparadas – o qual reflete as contribuições de empregadores e empregados com carteira assinada – é consideravelmente mais significativo que aquele proveniente do pagamento de contribuintes individuais. A rigor, é o crescimento da receita advinda do núcleo duro do mercado de trabalho (empregos com carteira assinada) que tem garantido a sustentabilidade financeira do RGPS nos anos recentes, permitindo-lhe, inclusive, subsidiar a proteção de trabalhadores mais vulneráveis – sejam autônomos urbanos, sejam rurais em regime de economia familiar. Em que pesem algumas interpretações em contrário, esta pode ser considerada a grande virtude do RGPS brasileiro: conferir ao exercício do trabalho, sob diferentes modalidades, e não ao volume de recursos acumulados pelos trabalhadores, através de contribuições, a condição de critério preferencial de elegibilidade para acesso à proteção previdenciária.

3.2 Regimes próprios de Previdência Social (RPPS)

Assim como diversos outros países, o Brasil possui regimes diferenciados de previdência para os trabalhadores dos setores privado e público, cuja origem remonta à própria história da instituição dos seguros sociais, uma vez que, na

maior parte dos Estados, foram os servidores públicos os primeiros trabalhadores beneficiados por estes arranjos.[12] Contudo, ao longo dos anos 1990, este paradigma conceitual se alterou, levando a reformas no serviço público em diversos Estados nacionais, que visavam à maior convergência entre as relações de trabalho dos setores público e privado.

À mesma época, o Brasil vivia uma conjuntura de crise fiscal, e os gastos previdenciários – em particular, aqueles realizados para financiar benefícios de servidores – foram identificados como fatores determinantes dos desequilíbrios financeiros do setor público, sejam da União, ou das Unidades da Federação (UFs) e dos municípios. O governo da época adotou, então, políticas destinadas a atacar estes desequilíbrios, entre as quais se destaca a instituição dos RPPS e seu marco regulatório: a Lei nº 9.717 e a Emenda Constitucional (EC) nº 20**,** ambas de 1998. Sua expectativa era de que a estruturação da previdência dos servidores em bases contributivas e atuariais, conforme determinado pelas normas jurídicas mencionadas, contribuísse para o saneamento financeiro da União e dos entes federados. Até então, estes custeavam aposentadorias e pensões com recursos fiscais, pagando-as através de suas folhas de pagamento, sem a contrapartida contributiva dos trabalhadores.[13]

A nova legislação impunha às administrações dos três níveis de governo a identificação e o dimensionamento dos seus passivos previdenciários, e as estimulava a buscar novas fontes de receita para o custeio de benefícios. Em 2009, 11 anos após esta reforma, haviam sido criados 2.236 RPPS municipais e 26 estaduais.[14] A União, contudo, jamais unificou a gestão da previdência de seus servidores (o seu RPPS), a qual permanece sendo realizada autonomamente por cada um de seus diversos órgãos e poderes.

Ainda que a gestão dos RPPS de estados e municípios permaneça apresentando inúmeros desafios para os seus governos, boa parte destes regimes próprios tem logrado efetiva redução de suas necessidades de financiamento nos últimos anos, como se verá adiante. Contudo, para uma análise mais qualificada dos dados que expressam a evolução do número de benefícios e do seu financiamento, no conjunto dos entes federados brasileiros, cabe ressalvar que cerca de 50% dos municípios brasileiros ainda mantêm o modelo previdenciário antigo, ou asseguram a proteção previdenciária dos seus servidores por meio do INSS.[15]

12. Ver Palacios e Whitehouse (2006).
13. Alguns entes cobravam contribuições apenas para o pagamento de pensões a sobreviventes, à base de 2% dos vencimentos dos servidores, em média.
14. De acordo com dados de 2009 do MPS.
15. Dados precisos sobre estes municípios não estão disponíveis.

3.2.1 Evolução dos benefícios da previdência dos servidores públicos

Os regimes de previdência para servidores públicos em todo o país pagaram 3,3 milhões de aposentadorias e pensões em 2009. Do total destes benefícios, 55% foram pagos pelos estados. Tendo em vista que estes têm um déficit 40% menor que o verificado para a União, e que atendem ao dobro de beneficiários desta, constata-se que os regimes estaduais estão, em média, em melhor situação de solvência financeira que a previdência dos servidores da União.

TABELA 3
RPPS: número de aposentados e instituidores de pensão, segundo esfera de governo (2005-2009)

Esfera de governo	2005	2006	2007	2008	2009
Total	**3.055.241**	**3.112.987**	**3.122.030**	**3.355.686**	**3.345.120**
União	971.957	974.898	977.939	983.342	939.423
Estados	1.560.741	1.661.292	1.658.932	1.844.780	1.831.245
Municípios	522.543	476.797	485.159	527.564	574.452
		Variação anual (%)			
Total		**1,9**	**0,3**	**7,5**	**-0,3**
União		0,3	0,3	0,6	-4,5
Estados		6,4	-0,1	11,2	-0,7
Municípios		-8,8	1,8	8,7	8,9

Fonte: Brasil [s.d.]a; [s.d.]e.

A variação acumulada do número de aposentadorias e pensões dos três níveis de governo (União, estados e municípios), entre os anos de 2005 e 2009, foi de, respectivamente, -3%, 17% e 10%.[16]

A disparidade entre o número de pessoas atendidas, bem como entre os custos dos diferentes regimes próprios, é também constatada quando se observam os valores de benefício *per capita*. Considerando-se os preços de dezembro de 2010, o valor médio dos benefícios pagos pela União era de R$ 6.185,00, em 2009, enquanto o dos regimes estaduais era de R$ 2.619,00, e o dos municipais, R$ 1.980,00. Estes dados atestam a grande desigualdade entre os regimes de previdência dos servidores públicos, no Brasil, os quais refletem, por sua vez, a desigualdade entre os salários pagos aos servidores ativos, entre os diferentes níveis de governo.

16. A queda observada em 2009 para a União decorre da mudança na forma de apuração e comunicação dos dados de pessoal ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). De acordo com a Portaria do MP nº 2.730/2009, os dados são apurados eletronicamente pelos órgãos junto ao Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e enviados bimestralmente em planilha do Excel com padrão predeterminado ao MP.

TABELA 4
RPPS: benefício real mensal médio (2005-2009)[1]
(Em R$ de dezembro de 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009
Total	**3.089**	**3.268**	**3.351**	**3.294**	**3.511**
União	4.589	4.918	5.146	5.403	6.185
Estados	2.664	2.737	2.733	2.576	2.619
Municípios	1.568	1.743	1.849	1.872	1.980
		Variação anual (%)			
Total		**6**	**3**	**-2**	**7**
União		7	5	5	14
Estados		3	0	-6	2
Municípios		11	6	1	6

Fonte: Brasil [s.d.]a; [s.d.]b.
Nota: [1] Calculado a partir da razão entre a despesa previdenciária total e o número de beneficiários.
Obs.: Valores atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE.

No que se refere à sua evolução, o valor médio dos benefícios pagos pela União cresceu 35%, em termos reais, entre 2005 e 2009; enquanto o aumento médio nos municípios foi de 26%. Nos estados, este valor caiu em cerca de 2%. Comparando-se a evolução destes valores com a trajetória do número de benefícios, verifica-se que o crescimento das despesas previdenciárias, no nível federal e municipal, deve-se, principalmente, ao aumento dos valores dos benefícios.

A heterogeneidade dos benefícios no âmbito exclusivo da União, produto da própria desigualdade das remunerações dos funcionários ativos, também é manifesta. O benefício médio dos militares em dezembro de 2010 era igual a R$ 6.529,00, um pouco maior que o dos servidores civis. No entanto, no Poder Judiciário federal, o valor do benefício médio era de R$ 14.770,00; no Legislativo federal, de R$ 18.951,00; e no Executivo federal civil, R$ 5.840,00 em 2010 (BRASIL, 2011a).

3.2.2 O financiamento da previdência dos servidores públicos

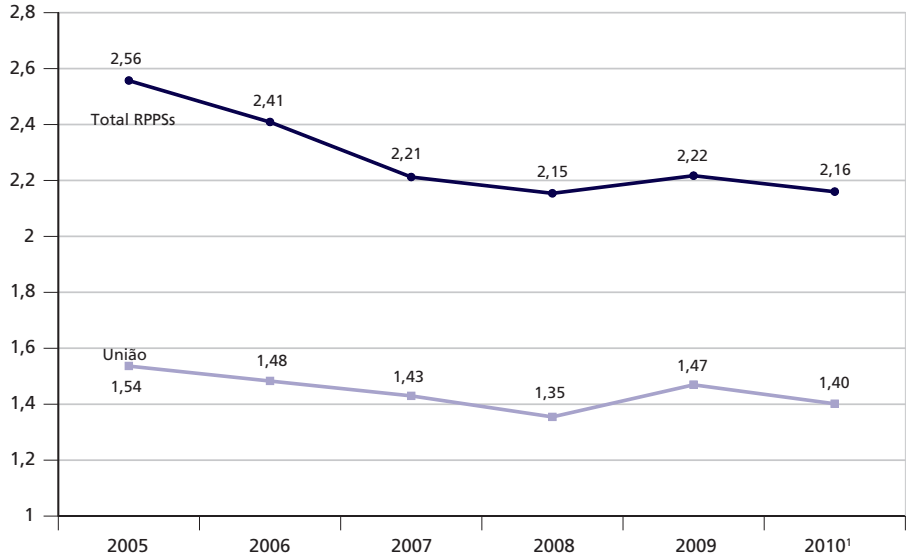
O pagamento de benefícios a servidores públicos aposentados e aos seus pensionistas é atualmente financiado por contribuições dos servidores ativos (11% do salário, sem teto), dos servidores inativos com benefícios acima do teto do RGPS (11% do benefício que excede o teto) e dos entes federados (22% da folha de salários, sem teto, a título de contribuição patronal).[17] Em diversos casos, o pagamento desta despesa requer também o aporte de recursos adicionais, de origem fiscal, pelos entes federados. Em 2010, a magnitude destes recursos, para todo o

17. Existe uma diferença substantiva na apuração das receitas previdenciárias dos RPPS da União reportadas pelo MPS e pela Secretaria de Tesouro Nacional da Fazenda. O primeiro calcula a contribuição patronal como o dobro da contribuição de ativos e inativos de todos os poderes, enquanto o segundo faz o cálculo do dobro das contribuições dos ativos civis. Ainda que não seja razoável incluir os inativos no cálculo, não incluir a contribuição patronal para o regime dos militares é excessivamente conservador. Caso se considere uma contraparte patronal para todos os servidores ativos, a necessidade de financiamento anual seria de 1,44% (2005), 1,36% (2006), 1,28% (2007), 1,23% (2008), 1,35% (2009) e 1,28% (2010).

Estado brasileiro, foi da ordem de R$ 79 bilhões. Somente a União demandou 65% destes recursos, os quais atenderam a cerca de 1 milhão de beneficiários (12 milhões de benefícios ao ano, em média). A necessidade de financiamento total, para cobrir 3,3 milhões de benefícios, representava 2,16% do PIB daquele ano. Enquanto isto, o RGPS demandaria 1,17% do PIB para o financiamento de cerca de 23 milhões de benefícios (aposentadorias, pensões e auxílios) pagos, em 2010, aos seus segurados.

A despesa com a previdência dos servidores públicos dos três níveis tem aumentado de forma significativa nos últimos anos (30% entre 2006 e 2010), ainda que o montante de recursos fiscais necessários ao seu financiamento esteja, de fato, decrescendo,[18] enquanto proporção do PIB. Isto porque as receitas previdenciárias têm crescido em ritmo bastante superior (54%, no mesmo período), o que pode ser atribuído tanto às reformas previdenciárias implementadas desde 1998, quanto ao aumento das contratações e do salário real do setor público nos últimos anos. Deste modo, a suplementação de recursos dos tesouros (federal, estaduais e municipais), ainda que substancial, cresceu em apenas 14% entre 2006 e 2010.

GRÁFICO 4
Necessidade de financiamento tributário dos regimes de previdência dos servidores públicos (2005-2010)
(Em % do PIB)



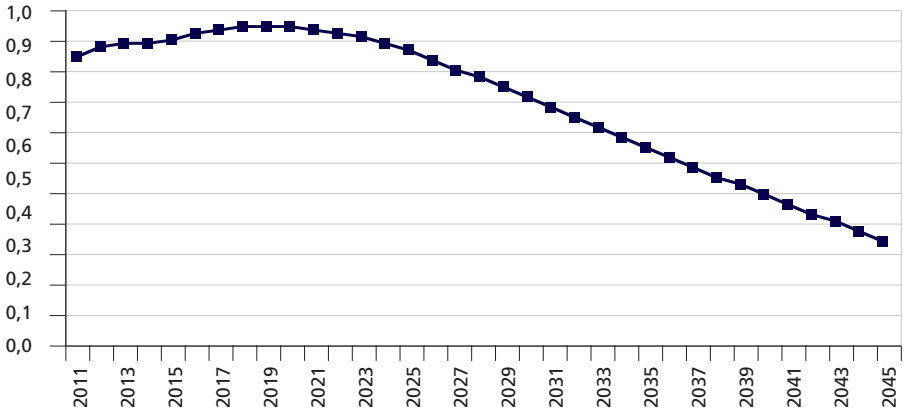
Elaboração própria com informações do MPS, Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e IBGE.
Nota: [1] Dados da União (execução orçamentária) com contribuição patronal apenas sobre ativos civis (receitas intraorçamentárias).
Obs.: Valores de 2010 para estados e municípios foram estimados aplicando-se a variação observada entre 2007 e 2008 (ano de crescimento como 2010) aos valores apurados no ano de 2009.

18. Com exceção do ano de crise de 2009.

Alguns municípios têm observado o aumento de suas receitas previdenciárias, seja devido à recente constituição de seus regimes próprios – o que faz com que suas curvas de filiação de servidores ainda permaneçam ascendentes –, seja em decorrência do aumento de contratações. Nesse sentido, a necessidade de financiamento dos regimes próprios como um todo apresentou uma evolução mais favorável que aquela da União. Ainda assim, esta última encontra-se estável em relação ao PIB.

Neste ponto, cumpre reconhecer que a tendência inaugurada pelas ECs nº 20/1998 e nº 41/2003 também expressava a intenção do governo de reduzir ainda mais, ao menos a médio e longo prazos, a necessidade de financiamento da previdência dos servidores. Este efeito parece ter-se verificado de acordo com as projeções atuariais elaboradas pelo MPS em 2010, para o regime dos servidores federais civis.

GRÁFICO 5
Necessidade futura de financiamento do regime de previdência dos servidores federais civis (2011-2045)
(Em % do PIB)



Fonte: Brasil (2010).

3.3 A previdência complementar

A legislação da previdência complementar admite três modalidades de plano de benefícios programados (aposentadorias e pensões): benefício definido (BD), contribuição definida (CD) e contribuição variável (CV – quadro 1). Em todas elas, o participante (funcionário da empresa) e o patrocinador (a empresa) realizam contribuições mensais a um fundo, as quais são capitalizadas ao longo da vida laborativa do participante, por meio de aplicações em ativos do mercado financeiro. Ao se aposentar, o participante terá um saldo em seu favor,

que refletirá todas as contribuições vertidas por ele e pelo patrocinador, e seu rendimento financeiro. Este saldo deverá, então, gerar benefícios para o participante aposentado ou para seu pensionista.

As modalidades de plano distinguem-se entre si em função da forma como os riscos atuariais são geridos e distribuídos entre os participantes, e entre estes e seus patrocinadores. Dois são os riscos atuariais inerentes a qualquer plano previdenciário. O primeiro é a longevidade imprevista dos participantes, isto é, a possibilidade de os assistidos[19] viverem mais tempo que a média de tempo estimada para a sua coorte, o que os levará a precisar de recursos financeiros por mais tempo que o previsto. O segundo risco é a baixa rentabilidade efetiva das suas reservas, ou seja, o risco de esta rentabilidade ser inferior àquela estimada quando da composição do plano. Em qualquer modalidade, o cálculo das contribuições a serem pagas, bem como dos benefícios a serem recebidos no futuro, parte de uma estimativa, feita *a priori*, destes dois fatores: *i)* o tempo de sobrevida dos participantes (o tempo em que estes permanecerão recebendo benefícios); e *ii)* a taxa de rentabilidade das reservas acumuladas.[20]

Nos planos de BD, o valor dos benefícios é definido pelos participantes no momento da contratação da previdência complementar. As contribuições de todos os participantes e patrocinadores são vertidas a um fundo único, coletivo, e de caráter mutualista, sendo os riscos compartilhados entre participantes e patrocinadores. Havendo necessidade de mais recursos para pagamento de benefícios – gerada pela ocorrência de um dos dois riscos mencionados, ou por ambos –, a administração do plano buscará saná-la, recorrendo, inclusive, a ajustes nas contribuições de participantes ativos e de patrocinadores.

Nos planos de CD e de CV, cada participante acumula suas próprias reservas em uma conta individual, e o valor de seus benefícios só será apurado ao final da trajetória contributiva. Estes modelos se distinguem apenas pela forma como são administrados os benefícios. Na modalidade de CD, não há compartilhamento de riscos atuariais em nenhum momento, seja entre os participantes dos planos, seja entre estes e patrocinadores. O participante arca sozinho com tais riscos, o que tem a grave implicação de que ele não pode contratar benefícios vitalícios. Isto significa que ele poderá vir a ter suas reservas diminuídas, ou mesmo zeradas, justamente quando delas mais precisar, isto é, durante a inatividade.

19. Aposentados e pensionistas.

20. O mercado brasileiro de fundos de pensão tem trabalhado com uma taxa de rentabilidade esperada de 5% a 6% ao ano, em termos reais.

Os planos de CV mesclam características dos planos de BD e CD. Na fase de acumulação de reservas (durante a vida ativa do participante), eles mantêm as características do CD: as contribuições vertidas ao plano, por ele e pelo patrocinador, são contabilizadas em conta individual, e toda a variação da rentabilidade das reservas acumuladas será apropriada em nome do participante. Mas, a partir do momento em que os benefícios (de aposentadoria ou pensão) começam a ser pagos, os riscos atuariais passam a ser compartilhados entre os assistidos e patrocinadores,[21] permitindo que uma longevidade imprevista seja enfrentada de forma *mutualista* entre eles, por meio da distribuição do saldo das reservas constituídas pelos assistidos de menor sobrevida entre aqueles que viverem mais. Além disso, é possível estabelecer cláusulas de saneamento de eventuais déficits, compartilhando-se o risco entre assistidos e patrocinadores.

Tendo em vista estas diferenças, pode-se dizer que os modelos de planos de benefícios da previdência complementar distinguem-se também pelo grau de proteção previdenciária que asseguram aos seus participantes, sendo o BD o que oferece a maior proteção, e o CD, a menor. O CV, por suas características híbridas, oferece um grau de proteção intermediário. Nos primórdios da institucionalização da previdência complementar brasileira (final dos anos 1970), planos de BD eram os mais comuns. A partir de meados dos anos 1990, após as sucessivas crises que afetaram os mercados financeiros internacionais (crises do México, Rússia, Tigres Asiáticos, Argentina), os patrocinadores, para se defenderem do risco de baixa rentabilidade das reservas, passaram a preferir planos de CD. Pressões dos trabalhadores favoreceram o desenvolvimento da modalidade de CV, bastante difundida internacionalmente.

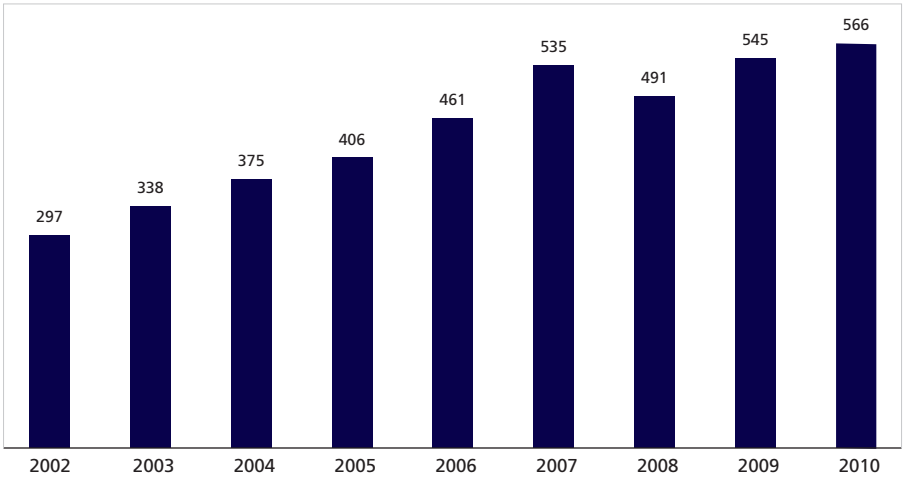
Atualmente, no Brasil, 35% dos planos de benefícios ofertados pelos fundos de pensão estão organizados sob a modalidade CD. Entre os demais, 33% são de BD e 32% são de CV, totalizando 65% de planos que oferecem maior grau de proteção previdenciária.[22] Em termos da proporção de participantes, em dezembro de 2010 apenas 28% estavam vinculados a planos de CD, 24% a planos de BD e 49% dos participantes de fundos de pensão estavam vinculados a planos de CV.

As entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs) brasileiras têm apresentado um crescimento expressivo nos últimos anos. O número de participantes, entre trabalhadores ativos e assistidos, chegou a 2,4 milhões em 2010. Este crescimento se reflete no valor do patrimônio das EFPCs, mostrado no gráfico 6. Estas entidades incorporaram rentabilidades da ordem de 18,7% nominais ao ano entre 2003 e 2010, segundo dados estimados pela Associação

21. Beneficiários de aposentadorias ou pensões.
22. Ver Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC (2010).

Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP). Assim, a soma total dos ativos dos fundos de pensão no Brasil chegou a R$ 566 bilhões em 2010, representando 15,3% do PIB daquele ano.

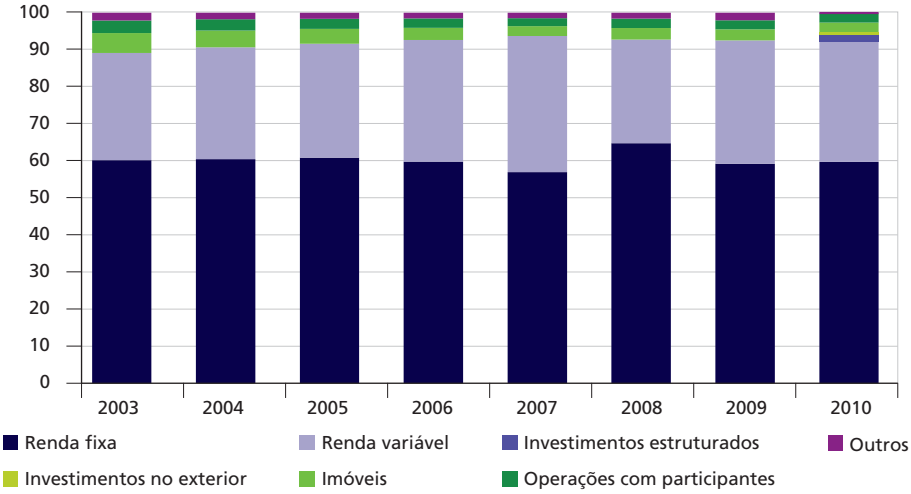
GRÁFICO 6
Ativos totais das entidades fechadas de previdência complementar (2002-2010)
(Em R$ de dezembro de 2010)



Fonte: Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC (2010).
Obs.: Valores atualizados pelo IPCA do IBGE.

Tendo em vista que a expansão dos investimentos no Brasil requer o aprofundamento do mercado financeiro e creditício nacional, os fundos de pensão seriam, em tese, adequados para tal fim, na medida em que o perfil do seu passivo permite a estruturação de investimentos de grande porte e longa maturação. Na perspectiva atual, de queda da taxa de juros básica e de relativa instabilidade do mercado de ações, anuncia-se, desde 2010, um cenário favorável à alocação das carteiras dos fundos de participações em investimentos de grande vulto, com expectativas de rentabilidade próximas às taxas exigidas atuarialmente, e com risco bastante reduzido (coluna *investimentos estruturados* do gráfico 7).

GRÁFICO 7
Alocação dos ativos dos fundos de pensão no Brasil (2003-2010)
(Em %)



Fonte: ABRAPP [s.d.].

A tabela 5 mostra as estratégias perseguidas pelos dois maiores fundos de pensão brasileiros. Primeiramente, vale refletir que, como os limites máximos prudenciais dados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) são amplos, permite-se uma diversidade de estratégias de alocação. A Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), por exemplo, tem concentrado seus investimentos em renda variável, dada a sua situação superavitária recente, bem como a possibilidade de se manterem as ações em carteira até o seu vencimento, sem necessidade de realização de perdas do principal. Aqui também ficam evidentes as virtudes dos fundos de pensão, como fonte de recursos para investimento: as EFPCs, dado o perfil de seus passivos, podem gerenciar seus ativos de forma a conter movimentos especulativos nos mercados secundários.

TABELA 5
Alocação dos investimentos dos dois maiores fundos de pensão brasileiros (2009-2010)
(Em %)

Segmento de aplicação	Petros		Previ		Limites prudenciais Resolução 3.792
	2009	2010	2009	2010	
Renda fixa	61	53	31	30	100
Renda variável	34	36	63	64	70
Investimentos estruturados	0	6	0	0	20

(Continua)

(Continuação)

Segmento de aplicação	Petros		Previ		Limites prudenciais Resolução 3.792
	2009	2010	2009	2010	
Imóveis	2	3	3	3	8
Operações com participantes	3	2	3	3	15
Investimentos no exterior	0	0	0	0	10
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**223**

Fonte: Previ (2010) e Petros (2010).

Pode-se, portanto, afirmar que, caso se pretenda incentivar a alocação dos recursos das EFPCs em investimentos reais, há espaço para mudanças na regulamentação de máximos prudenciais, sem impor mínimos. Além disso, a adoção de outros incentivos, tais como isenções e renúncias tributárias, pode ser cogitada para incentivar a estruturação destes investimentos.

4 DESAFIOS

4.1 Retomada das discussões sobre mudança no fator previdenciário

Em meados de 2011, o MPS retomou as negociações com entidades de trabalhadores, com vistas à eliminação do fator previdenciário da fórmula de cálculo de aposentadorias por tempo de contribuição.

Conforme já amplamente comentado em números anteriores deste periódico,[23] algumas regras do RGPS, estabelecidas originalmente na Constituição de 1988 e em leis que a regulamentaram,[24] foram modificadas 10 anos depois por meio da chamada *reforma da previdência*.[25] De tal reforma, destacam-se duas modificações relevantes: a exigência de certo tempo de contribuição (TC) previdenciária,[26] em vez do tempo de serviço (TS), como requisito para acesso a benefícios de aposentadoria; e a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios de aposentadoria, com a remissão desta matéria à legislação ordinária, o que abriu espaço para a promulgação da Lei do Fator Previdenciário.

Essa lei determinou que, para compor o valor das aposentadorias, fosse computada a média de 80% dos melhores salários de contribuição de todo o período contributivo. Anteriormente, o período de cálculo do salário de benefício considerava apenas os três últimos anos de contribuição do segurado. Isto penalizava os

23. Ver, em especial, Ipea (2010).
24. Artigo 40 da Constituição Federal de 1988 e Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991 (Leis de Benefícios e Custeio da Previdência).
25. EC nº 20/1998 e Lei nº 9.876/1999 (Lei do Fator Previdenciário).
26. Desde então são necessários 30 anos de contribuição para as mulheres e 35 para os homens segurados da Previdência Social.

trabalhadores menos qualificados, que em geral percebem rendimentos menores e se aposentam com idade mais elevada; e representava uma possibilidade para comportamento oportunista no sistema – era possível, por exemplo, contribuir sobre o salário mínimo ao longo da maior parte do período contributivo e contribuir pelo teto nos últimos três anos, garantindo, assim, um benefício mais elevado. A adoção desta "média longa" visou à maior correspondência entre as contribuições dos segurados e os benefícios concedidos.

Adicionalmente, a lei definiu que o valor dos salários de benefício fosse apurado mediante a aplicação do *fator previdenciário*,[27] fórmula que considera, além do número e valor das contribuições aportadas, a expectativa de sobrevida do segurado.[28] A introdução do fator visava incentivar os segurados a evitarem aposentadorias precoces, de forma que, quanto mais jovens fossem no momento de solicitar a aposentadoria, maior seria o desconto aplicado sobre seu benefício.

Desde sua implementação, ainda sob a regra de transição, o fator previdenciário recebeu críticas diversas de entidades representativas de trabalhadores e aposentados, que o identificavam, apenas, como uma forma de reduzir o valor dos benefícios, prejudicando os trabalhadores.[29] Segundo este argumento, os trabalhadores pobres seriam os mais prejudicados, pois tendem a ingressar no mercado de trabalho ainda bastante jovens e, a partir do fator, teriam que contribuir por períodos mais longos que os trabalhadores de maior renda. Outra crítica refere-se à incerteza que o fator gera aos segurados sobre o real valor de seu benefício de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), devido à sua vinculação à tábua de mortalidade, a qual sofre atualizações periódicas, alterando assim, com muita frequência, a expectativa de sobrevida utilizada no cálculo do benefício.[30]

Acompanhando estas críticas, há diversas propostas para uma nova modificação das regras de ATC, que vão da simples extinção do fator à sua substituição por uma idade mínima, passando por soluções intermediárias, como o congelamento da tábua de mortalidade (e, assim, da expectativa de sobrevida) para os segurados que alcançam o tempo de contribuição necessário para requerer a ATC até o momento de sua efetiva concessão.[31]

---

27. A adoção de tal fator seria opcional nas aposentadorias por idade, e obrigatória nas aposentadorias por tempo de contribuição (ATC).

28. A expectativa de sobrevida é dada por *tábuas de mortalidade*, calculadas periodicamente pelo IBGE, conforme Decreto nº 3.266, de 29 de novembro de 1999.

29. Quanto ao posicionamento das entidades representativas dos trabalhadores, ver Schwarzer, Pereira e Paiva (2009).

30. A tábua completa de mortalidade do Brasil deve ser divulgada sempre no primeiro dia útil de dezembro de cada ano. A partir de sua publicação, já passa a valer para o cálculo do fator.

31. Ver a posição dos trabalhadores e a dos empregadores no Fórum Nacional de Previdência Social – FNPS (Brasil, 2007a, p. 5). Consultar também Delgado *et al*. (2006, p. 34).

A extinção pura e simples do fator é reconhecidamente problemática, primeiramente por seus efeitos fiscais de curto, médio e longo prazo: aumento imediato do valor dos benefícios a conceder; e custos elevados com eventuais reposições de perdas aos segurados que se aposentaram durante a vigência (os últimos 12 anos) do fator, caso estes desejem reclamá-las junto ao Poder Judiciário.[32] A alternativa de congelamento da tábua de mortalidade, por sua vez, eliminaria a incerteza, mas persistiria a arbitrariedade inerente à aplicação de uma suposta expectativa de sobrevida à fórmula de cálculo dos benefícios de aposentadoria.

Outra solução intermediária, que tem despertado a simpatia de trabalhadores e membros do Legislativo, é a *regra 95/85.*[33] Na sua atual versão,[34] esta regra consiste da concessão de benefícios de ATC integrais, isto é, sem fator redutor, quando o segurado conseguir obter o número 95, se homem, e 85, se mulher, pela soma do seu tempo de contribuição com sua idade. Esta proposta tem algumas virtudes que merecem ser destacadas, tais como: o fim das reduções dos benefícios; eliminação da incerteza quanto ao seu valor; e a simplicidade de seu cálculo face à regra atual (o fator previdenciário).

A tabela 6 apresenta um exercício de simulação dos efeitos da *regra 95/85* sobre a idade média de aposentadoria, tendo como premissa a situação de segurados homens que ingressem no sistema com idade entre 18 e 25 anos e permaneçam filiados ao sistema desde seu primeiro vínculo empregatício.

O exercício realizado demonstra que a *regra 95/85* implicaria uma idade mínima para concessão dos benefícios de ATC igual a 56,5 anos para os homens,[35] o que representaria algum progresso em relação às idades nas quais os benefícios de ATC têm sido concedidos atualmente.[36]

32. Decisões do Poder Judiciário favoráveis à reposição de perdas de segurados que se aposentaram sob a vigência do fator, se este for eliminado, não ocorrerão necessariamente, mas são possíveis.

33. Proposta originalmente por Wladimir Novaes Martinez no início dos anos 1990 e então chamada de *fórmula 95*. Ver Stephanes (1999, p. 146).

34. Esta proposta foi incorporada ao PL nº 3.299 de 2008, que originalmente propunha apenas o fim do fator previdenciário e a volta da "média curta" para o cálculo dos benefícios. A *regra 95/85* foi introduzida no substitutivo do PL apresentado pelo relator da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em 7 de outubro de 2009.

35. Para as seguradas mulheres, 51,5 anos, se realizado exercício semelhante.

36. Os benefícios emitidos a segurados com idade inferior a 54 anos representavam 61,10% do total de benefícios por ATC concedidos em 1992; em 2002, correspondiam a 60,6%; e em 2009, a 59,75%.

TABELA 6
Simulação da *regra 95/85* para segurados homens

Idade inicial de filiação ao RGPS[1]	Tempo de contribuição mínimo	Idade ao completar 35 anos de contribuição	Soma de idade e tempo de contribuição	Idade necessária completar o *fator 95*	Tempo de contribuição total ao completar o *fator 95*
18	35	53	88	56,5	38,5
19	35	54	89	57	38
20	35	55	90	57,5	37,5
21	35	56	91	58	37
22	35	57	92	58,5	36,5
23	35	58	93	59	36
24	35	59	94	59,5	35,5
25	35	60	95	60	35

Fonte: Brasil (2008b).
Elaboração própria.
Nota: [1] Para todos os cálculos supõe-se que o segurado permaneceu filiado ao sistema desde seu primeiro vínculo.

Uma alternativa que merece análise em maior profundidade, embora pouco cogitada nos debates sobre regras de cálculo dos benefícios de aposentadoria, é a que sugere a total eliminação da modalidade de ATC e sua substituição pela modalidade já existente de aposentadoria por idade (AI).[37] A defesa desta proposta fundamenta-se nos mesmos argumentos já utilizados no final dos anos 1990. O primeiro deles é que este benefício não corresponde plenamente ao risco social de perda da capacidade laboral por velhice, pois, além de poder ser concedido a trabalhadores com menos de 60 anos de idade (o que ocorre, como visto, com frequência), sua percepção não depende da saída do segurado do mercado de trabalho. Desta forma, a ATC não se constitui, a rigor, em uma *renda de substituição da renda do trabalho* – razão de ser do próprio seguro social –, mas em uma *renda complementar* para aposentados jovens, que permanecem ativos, por vezes até nos mesmos empregos.

O segundo argumento é que, ante o quadro demográfico atual – de rápido envelhecimento da população –, esta modalidade de aposentadoria favorece também o desequilíbrio atuarial do sistema, pois permite o aumento acelerado do estoque de benefícios em manutenção (benefícios que devem ser regularmente pagos durante toda a sobrevida de aposentados e pensionistas). Este aumento, por sua vez, pode não ser acompanhado do crescimento do número de novos contribuintes, em circunstâncias de retração do emprego formal.

37. A aposentadoria por idade é concedida hoje a segurados que alcancem os 65 anos, com pelo menos 15 anos de contribuição (no caso de segurados urbanos do sexo masculino). Esta modalidade de aposentadoria paga benefícios iguais a um salário mínimo.

Para concluir esta subseção, é possível afirmar que, depois de 12 anos da sua adoção, as novas regras de aposentadoria introduzidas nas reformas previdenciárias de 1998-1999 (introdução da ATC e do fator previdenciário no cálculo dos benefícios) provocaram descontentamento geral e pouco fizeram no sentido de tornar o RGPS mais equilibrado atuarialmente. De um lado, trabalhadores e aposentados se sentem lesados com a medida, uma vez que um plano de aposentadoria, apresentado teoricamente como de benefício definido, não pode gerar incertezas quanto ao valor efetivo dos benefícios devidos ao segurado. De outro, embora sua adoção tenha buscado provocar a elevação da idade de concessão dos benefícios de ATC, a regra do fator não logrou este êxito, ainda que tenha possibilitado uma economia de recursos à Previdência Social. Assim, a persistência de aposentadorias precoces permanece como problema a ser enfrentado, não só por suas implicações fiscais, mas também pelas perdas financeiras que acarreta para os segurados, desde o momento em que requerem a aposentadoria – quando veem reduzido o valor do seu benefício face ao que receberiam se atingissem a idade mínima de aposentação – até a fase na qual, mais velhos e menos aptos para o trabalho, estes segurados dispõem apenas destes benefícios (reduzidos) como fonte de renda. Será nesta fase, principalmente, que o desconto do fator será sentido mais intensamente.

Assim sendo, é possível concluir que a própria modalidade de ATC merece análise mais profunda, no que tange à sua adequação ao atual perfil dos trabalhadores brasileiros, cujas idades de entrada e saída no mercado de trabalho são cada vez mais avançadas.

4.2 Reforma da previdência dos servidores públicos da União

Ante a retomada, este ano, pelo Congresso Nacional, da apreciação do PL nº 1.992/2007, que autoriza a criação de uma fundação de previdência complementar para os servidores públicos, torna-se relevante trazer para este periódico algumas reflexões acerca do projeto: seu conteúdo, seus pressupostos, bem como algumas de suas fragilidades.

4.2.1 Pressupostos do PL nº 1.992/2007

O diagnóstico que respalda a realização de uma reforma da previdência dos servidores públicos assenta-se no reconhecimento, pelo governo, de que o pagamento de benefícios previdenciários a algumas carreiras do Estado, segundo o modelo vigente,[38] é fonte de grandes desigualdades de renda no país, além de implicar expressivos custos fiscais. Embora parte da desigualdade entre os dois segmentos

38. O modelo atual, como já dito no início deste capítulo, determina o pagamento de aposentadorias e pensões de valores muito próximos aos dos vencimentos dos servidores ativos.

de trabalhadores se deva a diferenças na estrutura dos mercados de trabalho dos setores privado e público,[39] e não às regras previdenciárias em si, cabe reconhecer que um terço desta desigualdade[40] deriva das regras substancialmente mais generosas de que gozam os servidores públicos, em especial até o momento da aprovação da EC nº 41/2003 e da Lei nº 10.887/2004.

Com efeito, ao longo de sua história, o regime previdenciário de servidores da União passou de superavitário a deficitário, tanto pela generosidade de seus benefícios e das regras de acesso a eles, quanto pela falta de planejamento e de gestão atuarial de seus passivos. O resultado desta combinação perversa é representado, hoje, pelo expressivo custo fiscal deste sistema, calculado em 1,4% do PIB de 2010.[41] A boa notícia sobre isto é que este custo vem se reduzindo nos últimos anos, se medido como proporção do PIB (gráfico 4). A partir deste diagnóstico, essencialmente correto, reformas nos regimes de previdência de servidores (RPPS) têm sido cogitadas, com a finalidade de se promover a convergência de suas regras com as que vigem no RGPS.

Outra consideração que também comparece neste debate refere-se à necessidade de expansão dos mecanismos de financiamento dos investimentos de longo prazo no país, a qual poderia ser atendida por capitais acumulados em fundos de pensão. Daí a oportunidade, identificada por analistas e membros do governo, para a instituição de uma entidade fechada de previdência complementar de funcionários públicos, no bojo de uma reforma mais ampla do regime previdenciário deste segmento.

Tendo em vista o número de servidores aptos a se filiar a tal entidade, estimados em cerca de 400 mil,[42] é possível esperar que seu patrimônio venha a corresponder a duas vezes o patrimônio do maior fundo de pensão do Brasil (a Previ, do Banco do Brasil), o que deixa patente a grande dimensão da entidade proposta. Embora sua criação não seja capaz de resolver todos os problemas envolvidos na retomada dos investimentos no país, ela sem dúvida ampliaria as bases para a estruturação de investimentos de grande porte e longa maturação no país.

A seguir, são relacionadas as principais disposições do substitutivo ao PL nº 1.992 de 2007 aprovado pela CTASP e em análise pelo Plenário da Câmara.

39. Regras para recrutamento e seleção, qualificação exigida e valores de remuneração.
40. Segundo cálculos realizados por Silveira *et al*. (2011).
41. Este número inclui gastos com servidores militares.
42. Número informado pela equipe técnica da Secretaria de Previdência Complementar do MPS.

4.2.2 O teor do substitutivo ao PL

Assim como o PL nº 1.992/2007, seu substitutivo prevê a adoção de um teto para os benefícios dos RPPS idêntico ao praticado pelo RGPS, além da complementação destes benefícios por reservas acumuladas pelos servidores, por meio da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (FUNPRESP). As diretrizes gerais para a criação desta fundação constam da Constituição Federal (Artigo 40),[43] que especifica ainda que a fundação deve ser instituída como entidade fechada de natureza pública, e que deve oferecer planos de benefícios organizados segundo a modalidade de CD (quadro 2).

Para além das definições do Artigo 40 da CF/88, o PL se sujeita ao marco regulatório que rege a previdência complementar fechada no Brasil: Artigo 202 da CF; LCs nº 108/2001 e nº 109/2001; Resolução do CMN nº 3.792/2009; resoluções, instruções e recomendações do órgão colegiado regulador – Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), antes denominado Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC); e resoluções, instruções e recomendações do órgão supervisor e fiscalizador – PREVIC.

O substitutivo prevê ainda que os antigos servidores ativos com vencimentos que ultrapassam o teto de benefícios do RGPS, se optarem pela participação no fundo de pensão, farão jus a um *benefício especial*, pago a título de compensação, pelo tempo em que contribuíram para o regime previdenciário da União. O valor do benefício especial, determinado com base no valor total de seus proventos, não estará sujeito ao teto. O servidor nesta situação teria, quando inativo, sua renda de aposentadoria formada por três parcelas: *i*) aposentadoria paga pelo RPPS até o teto do RGPS; *ii*) benefício especial; e *iii*) benefício da previdência complementar. O quadro 2 sintetiza as alternativas previstas tanto no PL quanto no substitutivo.

O fator de conversão para o cálculo do benefício especial funcionará como uma taxa de desconto. O tamanho da redução provocada pelo fator de conversão será tanto maior quanto maior for a diferença entre o tempo efetivo de contribuição do servidor e aquele previsto constitucionalmente (30 anos para mulheres e 35 para homens).[44] Quanto menor esta diferença, mais próximo de 1 será o fator, convertendo em benefício de aposentadoria a quase totalidade da diferença entre a média dos maiores salários percebidos (correspondente a 80% das suas melhores remunerações) e o teto do RGPS.

---

43. Redação dada pelas ECs nº 20/1998 e nº 41/2003.

44. Caso dos segurados que cumprem o requisito de idade mínima (60 ou 65 anos), sem cumprir tempo de contribuição de 30 ou 35 anos, conforme a CF/88, Artigo 40, § 1º, inciso III, alínea *b* – redação dada pela EC nº 20/1998 (Brasil, 1988).

QUADRO 2
Composição dos benefícios de aposentadoria após o funcionamento da FUNPRESP, segundo período de ingresso no serviço público e opção pelo plano de benefícios

Benefícios	Ingresso no serviço público			
	Anterior à FUNPRESP		Posterior à FUNPRESP	
	Optante do plano de benefícios			
	Não	Sim	Não	Sim
Aposentadoria paga pelo RPPS	Valor depende da data de ingresso no serviço público[1] e mantém relação com as remunerações.	Até o teto do RGPS.	Até o teto do RGPS.	Até o teto do RGPS.
Benefício especial	Não há.	Baseado no valor dos proventos que superaram o teto do RGPS até o mês da adesão ao plano de benefícios.	Não há.	Não há.
Benefício da previdência complementar	Não há.	Benefício da modalidade de contribuição definida.	Não há.	Benefício da modalidade de contribuição definida.

Fonte: Brasil (2007b).
Elaboração própria.
Nota: [1] A variedade de possibilidades é realmente grande, condicionadas pelas ECs nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005. Detalhar todas estas possibilidades foge ao escopo deste trabalho.

Quanto ao plano de benefícios proposto, para além da disposição constitucional de constituir-se em plano de CD, o substitutivo também especifica que:

- serão assegurados, pelo menos, os benefícios decorrentes dos eventos de invalidez e morte (benefícios de risco), deixando-se em aberto se tais benefícios serão contratados por meio de fundo mútuo – isto é, em modalidade distinta daquela prevista para os benefícios programados;
- será ofertada a todos os servidores a possibilidade de participação no plano de benefícios, mesmo que sua remuneração esteja abaixo do teto do RGPS; e
- continuarão filiados ao plano os servidores cedidos, afastados ou licenciados – desde que com ônus para a União, suas autarquias e fundações, ou para o cessionário – ou ainda aqueles que optarem pelo autopatrocínio ou benefício proporcional diferido.

No que tange ao custeio do novo regime, este deverá ser definido pelas EFPCs em plano que obedeça ao Artigo 202 da CF, à legislação das EFPCs com patrocínio público (LC nº 108/2001) e à legislação genérica das EFPCs (LC nº 109/2001). Esta legislação somente determina que as contribuições regulares

advenham dos participantes (inclusive assistidos) e dos patrocinadores, de forma paritária, podendo haver contribuições facultativas e extraordinárias apenas de parte do participante.

Originalmente, o PL nº 1.992/2007 previa que os servidores com remuneração abaixo do teto do RGPS que desejassem se vincular à FUNPRESP não teriam contrapartida contributiva do Estado, o que foi alterado pelo substitutivo. Fica facultado aos servidores com remuneração abaixo do teto do RGPS contribuírem à FUNPRESP, sem contrapartida de contribuição do governo. No caso dos servidores com remuneração acima do teto, esta contrapartida será limitada a 7,5% dos proventos acima do teto (§3º, Artigo 16, PL nº 1.992/2007). Mantém-se a possibilidade de contribuição acima desta alíquota sem contrapartida do governo. Assim, ao mesmo tempo que determina que o custeio do plano seja definido em momento posterior (Artigo 12,), o PL já contém definições *a priori* de elementos vitais do plano de custeio.

A administração financeira dos recursos advindos das contribuições e de seus rendimentos é matéria regulamentada pelo CMN, por designação da LC nº 109/2007, a qual apenas especifica a vedação de aplicações compulsórias e limites mínimos de aplicação (§2º, Artigo 9º). A Resolução do CMN nº 3.792/2009, normativa central que parametriza a aplicação dos recursos das EFPCs, dispõe sobre os limites máximos prudenciais das aplicações dos recursos das EFPCs, sem, no entanto, especificar qualquer padrão de gestão da carteira, se feita de forma direta pela EFPC, ou de forma indireta (terceirizada) por meio de fundos de investimento ou carteira administrada. Apenas se prevê um razoável grau de controle prudencial à totalidade da carteira.

Contudo, tanto o PL original quanto o seu substitutivo determinam que toda a administração dos recursos garantidores do plano seja feita por intermédio de, no mínimo, três diferentes instituições financeiras, contratadas por meio de licitação, podendo cada uma gerir, no máximo, 40% do total destes recursos (Artigo nº 15, PL nº 1.992/2007). Os investimentos feitos pela instituição financeira deverão ser todos alocados em fundos de investimento. Deste modo, o PL nº 1.992/2007 vai além da LC nº 109 e da resolução do CMN, sem que lhe tenha sido designado tal função, no sentido de definir que a totalidade da carteira de investimentos da FUNPRESP seja administrada por terceiros e alocada em fundos de investimento, restringindo a atuação da EFPC na administração da carteira, bem como suas opções de alocação, como imóveis, empréstimos e financiamentos imobiliários aos participantes.

O projeto também inova quanto à delimitação da natureza jurídica da EFPC a ser criada, ao lhe atribuir personalidade jurídica de direito privado (Artigo 4º, PL nº 1.992), na tentativa de compatibilizar determinações legais

anteriores, aparentemente contraditórias, sobre o tema. Embora o Artigo 40 (§ 15) da CF/88, em sua nova redação, dada pela EC nº 41/2003, estabeleça que a FUNPRESP seja constituída como *entidade de natureza pública*, o Artigo 202 da Constituição, ao qual estão submetidas todas as EFPCs, define estas entidades como de previdência privada, independentemente da natureza jurídica de seus patrocinadores. Na tentativa de superar as contradições entre estas normativas, o PL nº 1.992 define que a natureza pública da entidade estará atendida desde que cumpridos os seguintes requisitos:

- submissão à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos;
- pessoal permanente contratado por concurso público, mas submetido ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);
- publicação anual, na imprensa oficial ou em sítio oficial da administração pública, de seus demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios; e
- observância dos princípios que regem a administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade).

No que concerne à forma de organização da entidade, esta seguirá as determinações da LC nº 108/2001 de que o conselho deliberativo e o fiscal tenham seis e quatro membros cada um, respectivamente, com composição paritária entre patrocinadores e participantes. O PL nº 1.992/2007 especifica, ademais, que os representantes dos patrocinadores no conselho deliberativo (órgão superior da gestão da fundação) serão: *i)* um membro indicado pela Presidência da República como representante do Executivo; *ii)* um membro indicado pelo Senado, Câmara ou Tribunal de Contas da União (TCU) representando o Legislativo; *iii)* um membro indicado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ou Ministério Público da União (MPU) representando o Judiciário; e *iv)* três participantes eleitos por seus pares, sendo um ocupante de cargo efetivo do Executivo, um ocupante de cargo efetivo ou membro do Legislativo, e um ocupante de cargo efetivo ou membro do Judiciário. Não haverá representante do Poder Executivo enquanto patrocinador no conselho fiscal, havendo vagas para os outros poderes.

4.2.3 Fragilidades do PL nº 1.992/2007

A despeito das justificativas apresentadas na seção 4.3.1, que atribuem ao PL potenciais efeitos positivos nos planos fiscal, distributivo e de investimento, é de grande importância avaliar também o grau de proteção que o novo regime, em grande parte assentado na previdência complementar, virá a ofertar aos servidores públicos, *vis-à-vis* o regime atual. Neste sentido, duas características do plano

de benefícios e custeio da FUNPRESP, contidas no PL e em seu substitutivo, conferem-lhe um caráter pouco previdenciário, ou seja, pouco protetivo, quais sejam: o plano de benefícios na modalidade de CD e o teto reduzido para a contribuição patronal.

Plano de benefícios na modalidade de contribuição definida (CD)

O plano de benefícios para o novo modelo, previsto no Artigo 40 da CF/1988 e reiterado pelo PL nº 1.992/2007, restringe-se à modalidade de CD. Devido à sua regulamentação, o modelo de CD não prevê o compartilhamento do risco de sobrevida entre os participantes – à diferença dos modelos de capitalização de BD e de CV –, nem entre estes e os patrocinadores. A cláusula do compartilhamento de riscos (*mutualismo*), na gestão dos planos de benefícios previdenciários, está na origem dos sistemas de seguro social. Sua ausência, nos planos previstos pelo PL nº 1.992/2007, contraria os mais genuínos preceitos desta invenção civilizatória. Os riscos que acometem o regime de capitalização na modalidade de plano de benefícios de CD são aqueles originados da longevidade dos participantes e da rentabilidade das reservas constituídas por estes participantes.

Nas modalidades de BD e CV, estes riscos são compartilhados, seja apenas entre participantes, seja entre estes e os patrocinadores, por força da adoção de diferentes graus de mutualismo aos planos de benefícios programáveis (aposentadorias e pensões deixadas por inativos). No que tange ao risco de longevidade (sobrevida do participante maior que a estimada), o saldo das reservas constituídas pelos participantes de menor sobrevida pode ser distribuído entre aqueles de maior longevidade. Isto tornaria possível a instituição de benefícios vitalícios, sem maiores impactos na solvência e na sustentabilidade dos planos. Além disso, os custos de eventuais desequilíbrios atuariais dos planos podem ser compartilhados entre participantes e patrocinadores.

Na modalidade de CD, os saldos das reservas constituídas por cada participante só podem ser revertidos para eles próprios, ou para seus designados. Se sua sobrevida for inferior à estimada quando da entrada em inatividade, sua renda de aposentadoria estará assegurada. Mas, se sua sobrevida for maior que a estimada, suas reservas poderão se esgotar antes do final de suas vidas, eliminando assim sua fonte de renda.

De acordo com as determinações do PL em questão, e segundo os parâmetros de CD, as únicas alternativas que se colocam a estes participantes são: *i)* a qualquer tempo, recalcular suas reservas e reduzir o valor dos seus benefícios mensais, na expectativa de permanecer recebendo alguma renda até o momento de sua morte; ou *ii)* resgatar suas reservas, no momento da aposentadoria, e contratar, junto a entidades abertas de previdência complementar, planos de renda vitalícia.

Neste caso, estariam sujeitos ao pagamento de maiores taxas de administração. Esta solução também se mostra insuficiente, na medida em que o resgate das reservas para aplicação em plano de renda vitalícia só pode ser feita no momento da aposentadoria. Ou seja, o participante não poderá fazê-lo após o início do recebimento dos benefícios programáveis. A rigor esta alternativa implica a saída do participante da FUNPRESP e a submissão a outras regras de benefícios, rentabilidade e custeio.

Ante estas considerações, torna-se evidente que a modalidade de CD transfere aos participantes e assistidos, de forma individualizada e exclusiva, os riscos relativos à sua própria longevidade. Do mesmo modo, a CD também transfere aos participantes os riscos de baixa rentabilidade dos ativos, e de perdas que porventura se imponham às reservas, por força de flutuações no mercado financeiro. Ainda que estes riscos (longevidade e rentabilidade dos ativos) estejam presentes em planos de BD e CV, nestes casos eles são compartilhados entre a massa de participantes e, eventualmente, entre estes e o patrocinador. Em um plano previdenciário com grande massa de participantes em potencial, como seria a que se delineia para a FUNPRESP, arranjos mutualistas de compartilhamento de riscos trariam grandes vantagens para os participantes.

Teto reduzido para a contribuição patronal

Outra crítica ao projeto refere-se à limitação da contribuição do empregador (no caso, o Estado) ao teto de 7,5% sobre os proventos recebidos pelo servidor acima do teto do RGPS, ainda que seja facultado a este realizar aportes de valor superior.[45] Este limite – muito inferior à média praticada pela Previ e pela Petros, por exemplo – restringe de antemão o montante das reservas a serem acumuladas e capitalizadas, exigindo altas taxas de rentabilidade do mercado e mais anos de contribuição pelos participantes, para que seus benefícios venham a ter valor análogo aos benefícios pagos segundo a regra atual.

Para que os benefícios segundo a nova proposta promovam um grau de reposição minimamente compatível com os salários dos servidores, a determinação da alíquota de contribuição do patrocinador deveria ser precedida da definição de metas para os valores a serem alcançados pelos benefícios futuros; só a partir da definição destes valores seria, então, indicado estabelecer um plano para seu custeio, do qual constariam as alíquotas de contribuição de patrocinador e de participante. O procedimento adotado na formulação do PL se assemelharia, assim, ao processo de se "construir um telhado sem levantar as paredes" de uma casa. Neste sentido, é plausível supor que a porcentagem de

45. Ver § 3º do Artigo 16 do PL nº 1.992/2007.

contribuição patronal ali estabelecida não decorra de qualquer estimativa, ou definição pactuada, de uma renda de reposição adequada, mas de considerações exclusivamente fiscais. A limitação, *a priori,* da alíquota de contribuição do patrocinador em nível tão baixo restringe o grau de proteção ofertado aos participantes.

Outras fragilidades do PL nº 1.992/2007

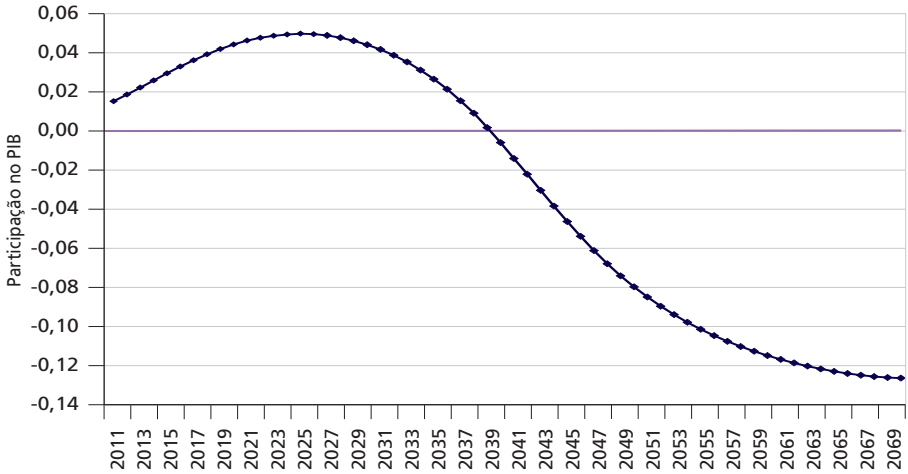
Seria também arriscada a terceirização excessiva da carteira do FUNPRESP, visto que isto ampliaria a possibilidade de comportamentos do tipo *risco moral*. Os administradores terceirizados têm, em geral, incentivos para adotar posturas arriscadas nas aplicações, em busca de maiores rendimentos e *spreads*, dos quais derivam suas comissões, sem levar em conta os objetivos previdenciários do plano. Além disso, a terceirização geraria um custo administrativo adicional, que pode ser evitado.

4.2.4 Custo de transição

Conforme já investigado por Caetano (2008) e Silveira *et al.* (2011), os custos de transição decorrentes da introdução da previdência complementar para os servidores públicos resultarão, de um lado, da perda de arrecadação de contribuições previdenciárias após sua instituição, e de outro, da necessidade de o Estado continuar pagando aposentadorias e pensões daqueles que se filiaram sob as antigas regras, e que já estão em gozo de benefícios, ou muito próximos desta fase. Sem receber contribuições dos novos funcionários acima do teto do RGPS, o Estado terá ainda despesas com o pagamento de benefícios acima do referido teto por alguns anos. A rápida queda de arrecadação, que ocorrerá nos primeiros anos, só será compensada anos à frente, pela limitação futura dos benefícios previdenciários ao teto do RGPS.

Se o novo modelo for aplicado apenas aos funcionários que vierem a ingressar no serviço público após a instituição da previdência complementar, os custos de transição serão amenizados, pois a perda de arrecadação poderá ser menor. Mas, se o regime de previdência complementar fosse aplicado a todos os servidores ativos, o governo abriria mão do total da arrecadação sobre salários e benefícios que excedessem o teto, uma vez que estes se prestariam à acumulação de reservas previdenciárias, e não mais ao pagamento dos benefícios correntes. No entanto, ao se aplicar o novo modelo apenas para os novos ingressantes do serviço público, o processo de transição será mais lento, bem como será necessário mais tempo para se chegar ao momento em que todos os servidores públicos terão seus benefícios previdenciários limitados ao teto do RGPS.

GRÁFICO 8
Custo de transição para previdência complementar no serviço público federal (2011-2069)
(Em % do PIB)



Fonte: Silveira *et al*. (2011).

Cálculos realizados com a hipótese de adesão apenas da geração futura de servidores – a qual se supõe filiar-se integralmente à previdência complementar – indicam que o processo de transição cumpriria três fases – para metodologia e hipóteses, ver Silveira *et al*. (2011). A primeira fase aconteceria nos primeiros 15 anos, quando o custo da transição atingiria o seu pico, representando aproximadamente 0,05% do PIB. Entre 15 e 30 anos após a instituição da previdência complementar, em uma segunda fase, haveria ainda custo de transição positivo, mas sua trajetória seria descendente. A partir da terceira década, os benefícios da limitação das aposentadorias ao teto do RGPS começariam a superar os custos associados às perdas de arrecadação, e os ganhos fiscais chegariam a atingir aproximadamente 0,13% do PIB, em seu pico.

REFERÊNCIAS

ABRAPP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. [s.d.]. Disponível em: <http://www.abrapp.org.br/>

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário de Previdência Social**. vários números. [s.d.]a. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>.

_____. _____. **Boletim estatístico da Previdência Social**. Vários números. [s.d.]b. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>.

_____. _____.[s.d.]c. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio. **Plano Brasil Maior**. [s.d.]d. Disponível em: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, vários números. [s.d.]e.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

_____. Lei nº 10.666 de 2003. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperador de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. Brasília, maio 2003.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial**, Brasília, 14 dez. 2006. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>.

_____. Ministério da Previdência Social. **Síntese das atividades desenvolvidas no FNPS**. Brasília: MPS, 2007a. Disponível em: <http://www1.previdencia.gov.br/docs/forum/ConclusoesForum_31out2007.pdf>. Acesso em: 12 set. 2011.

_____. Projeto de Lei nº 1.992 de 2007. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação da entidade fechada de previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, e dá outras providências. [s.l.], 2007b.

_____. Lei Complementar nº 128 de 19 de dezembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2008a. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leiscomplementares/2008/leicp128.htm>.

_____. Projeto de Lei nº 3.299 de 17 abril de 2008. Brasília: Senado Federal, abr. 2008b.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RROdez2010.pdf>.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**. 2011a. n. 177

_____. Lei nº 12.546, de 14 dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva. **Diário Oficial**, Brasília, 15 dez. 2011b. p. 3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12546.htm>.

_____. Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI à indústria automotiva. Convertida na Lei nº 12.546, de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2011c, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/540.htm>.

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

DELGADO, G. C. *et al*. **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004)**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.161).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Nacionais**. 2008.

_____. **Sistema de Contas Nacionais**. Vários anos.

_____. **Pesquisa Industrial (PIA)**. 2009a.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)**. 2009b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, Brasília, v. 1, n. 17, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_completo_1_7e.pdf>.

_____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, Brasília, n. 18, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_18_completo.pdf>.

_____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, Brasília, n. 19, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf>

PAIVA, L. H.; ANSILIERO, G. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos: uma solução à procura de problemas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 32, 2009.

PALACIOS, R.; WHITEHOUSE, E. **Civil-service pension schemes around the world**. Washington: Social Protection; The World Bank, May 2006. (Discussion Paper, n. 0602).

PETROS. **Demonstrativo de investimentos por plano de benefícios**. 2010. Disponível em: <https://www.petros.com.br/idc/groups/public/documents/documento/wcm037616.pdf>.

PREVI – CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Previ**. 2010. Disponível em: < http://www.previ.com.br/quemsomos/relatorio2010/>.

PREVIC – SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Previdência complementar**: estatística mensal. Brasília, dez. 2010. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_110518-175204-777.pdf>.

SCHWARZER, H.; PEREIRA, E. S.; PAIVA, L. H. **Projeções de longo prazo para o regime geral de previdência social**: o debate no fórum nacional de previdência social. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.405).

SILVEIRA, F. G. *et al*. **Previdência dos servidores públicos**: reflexões em torno da proposta de instituição da previdência complementar. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão). No prelo.

STEPHANES, R. **Reforma da previdência sem segredos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OLIVEIRA, J. C.; ALBUQUERQUE, F. R. P. C. **Projeção da população do Brasil**: níveis de mortalidade no Brasil à luz dos resultados do Censo 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Parte 1. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2002/metodologica.pdf>. Acesso em: 12 set. 2011.

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL

1 INTRODUÇÃO

Ao ser reconhecida como direito da seguridade social pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), a assistência social ganhou novo *status*, marcado pela responsabilização do Estado em garantir seu provimento. Desde então, diversos desafios marcaram a estruturação da política pública de assistência. Em breve resgate desta trajetória, pode-se destacar a dificuldade inicial para sua regulamentação (Lei Orgânica de Assistência Social – Loas), bem como as disputas subsequentes quanto ao modelo de organização da política, às quais se apoiavam, entre outros elementos, em diferentes expectativas quanto ao papel do Estado e da sociedade civil na garantia da proteção socioassistencial.

Nos anos mais recentes, sobretudo a partir de 2005, um novo capítulo tem início na história da política de assistência social. Este pode ser resumido como processo de crescente institucionalização com objetivo de estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e consolidação das transferências de renda não contributivas. Seja pela expansão dos benefícios de transferência de renda, seja pela expansão da cobertura dos serviços, a assistência avançou na sua trajetória de organização de uma política pública garantidora de direitos, adensando o campo da proteção social no Brasil. Trata-se de contexto favorável – em especial, no momento em que o país assume o compromisso de erradicar a miséria; contudo, não isento de importantes desafios.

Acompanhando os rumos da política de assistência, este capítulo trata da sua dimensão federal, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O objetivo é discutir os fatos que marcaram a implementação desta política entre 2010 e agosto de 2011, os principais programas desenvolvidos no âmbito da assistência, bem como alguns desafios da área, com destaque aos obstáculos à implantação do Plano Brasil sem Miséria e à estruturação da rede socioassistencial do Suas.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Lançamento do Plano Brasil sem Miséria

Em junho de 2011, o governo anunciou uma proposta para o enfrentamento da extrema pobreza, o Plano Brasil sem Miséria.[1] No período 2004-2009, a pobreza extrema caiu de 8% para 5% da população (OSORIO *et al.*, 2011). Não obstante os bons resultados dos últimos anos, o país ainda possui 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, sendo esta definida como viver com renda mensal[2] de até R$ 70,00.

Antes de discutir o conteúdo do plano propriamente, é valido comentário geral sobre a relação entre a presente proposta e a atual configuração do sistema de proteção social no país. De início, não se trata de iniciativa substitutiva das políticas sociais universais. Ou seja, a proposta não pretende reformular a matriz de proteção social já instituída no país, constituída pela oferta de serviços universais, de um lado, e de transferências monetárias focalizadas, de outro. É importante enfatizar este aspecto, tendo-se em vista que estratégias anteriores voltadas ao combate da extrema pobreza, como as surgidas na segunda metade da década de 1990, traziam implícitos movimentos conducentes a uma redução da atuação do Estado na área social. O Brasil sem Miséria, ao contrário, pretende incorporar ao sistema de proteção social universal e ao sistema de garantia de renda aqueles segmentos da população cujo acesso às políticas sociais ainda não se efetivou, e que, por isto, permanecem em situação de extrema pobreza.

Vale também comentar que permanece ainda pendente de esclarecimento o nexo causal dessa exclusão – qual seja, se a maior dificuldade em acessar as políticas universais, por parte destes segmentos, deve-se à própria situação de miséria e suas vicissitudes; ou se, ao contrário, a persistência da miséria resulta da oferta inadequada ou insuficiente dos instrumentos de proteção. De qualquer forma, o plano parte do reconhecimento de que há lacunas de proteção, as quais incidem, por sua vez, sobre os contingentes mais pobres da população, e de que há, certamente, forte associação entre estas duas variáveis.

Propondo articular políticas, programas e ações para superar a extrema pobreza no país, o Brasil sem Miséria consiste de três dimensões: garantia de renda, garantia do acesso aos serviços e inclusão produtiva.[3] Esta configuração sugere intenção de ir além da estratégia implementada desde 2004, cujo enfoque recaiu predominantemente sobre a transferência de renda, por meio do Programa

1. Instituído em 2 de junho de 2011, pelo Decreto nº 7.492.

2. Linha de extrema pobreza adotada pelo plano e que, vale lembrar, é a mesma linha praticada no Programa Bolsa Família (PBF) desde julho de 2009.

3. As metas fixadas para cada uma dessas dimensões estão disponíveis em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/conheca-o-plano/>. Acesso em: jul. 2011.

Bolsa Família (PBF).[4] De certo modo, ao anunciar esforços para melhorar o acesso aos serviços e à inclusão produtiva, articulados à transferência de renda, a proposta tenta responder às críticas ao Bolsa Família, sejam aquelas que apontavam a necessidade de considerar a pobreza como fenômeno multidimensional e, portanto, ir além da transferência de renda; sejam aquelas que clamavam por "portas de saída" do programa.

Entre as dimensões do Brasil sem Miséria, a de inserção produtiva assume grande destaque, sugerindo a importância conferida à atividade laboral para a superação da pobreza extrema. De fato, o crescimento econômico com geração de empregos formais, aliado à política de valorização do salário mínimo, foi o principal determinante da redução da extrema pobreza vivenciada no período 2004-2009. Por sua vez, o PBF, embora tenha contribuído também para este resultado, teve impacto limitado, dado o baixo valor dos seus benefícios, revelando que apenas a transferência realizada pelo programa não é suficiente para retirar as famílias da pobreza extrema. Entretanto, quando a renda do PBF soma-se à renda obtida no mercado de trabalho, as famílias conseguem superar a pobreza extrema (OSORIO *et al.*, 2011).

Se o crescimento econômico acompanhado da geração de empregos formais foi o principal vetor para a redução da extrema pobreza nos anos recentes, seria então correto apostar na inserção produtiva para erradicar a miséria? Embora não haja dúvida quanto ao potencial de superação da extrema pobreza pelo acesso ao emprego, é preciso ter cautela quanto à expectativa de que todo o contingente de extremamente pobres venha a ter acesso a este. Se o bom momento econômico vivido pelo país permitiu que milhões de pessoas deixassem a miséria, sobretudo pelo acesso ao emprego formal, há de se considerar que outros milhões não conseguiram aproveitar as oportunidades geradas pelo contexto favorável. Isto sugere que as famílias hoje em situação de pobreza extrema encontram dificuldades específicas para superar tal situação. Como mostram Osorio *et al.* (2011), isto pode ser percebido no próprio perfil das famílias que permanecem em situação de extrema pobreza, no qual se nota maior percentual de desocupados e inativos, baixíssima escolaridade dos chefes destas famílias (54% são analfabetos absolutos ou funcionais) e, ainda, forte concentração destas nos pequenos municípios do Nordeste e do Norte e nas zonas rurais – regiões marcadas por inserção econômica mais precária.

Para enfrentar a extrema pobreza nas cidades, a dimensão de inclusão produtiva do Brasil sem Miséria prevê a realização de ações de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, oferta de microcrédito e incentivo à

4. Não obstante, iniciativas anteriores já buscavam vincular o programa à inserção produtiva, a exemplo do Programa Próximo Passo. Realizado pelo MDS, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pelo Ministério do Turismo (Mtur), em parceria com os governos estaduais e municipais, o programa busca capacitar e inserir os beneficiários do PBF em postos de trabalho na construção civil e no turismo.

economia solidária. Contudo, alguns limites se estabelecem a esta estratégia, a começar pela própria necessidade de diagnóstico mais preciso sobre a relação entre pobreza e mercado de trabalho, o qual permita melhor fundamentação das decisões da política. É preciso compreender melhor por que algumas pessoas não acessam o mercado de trabalho, ou o fazem precariamente. Algumas características da população-alvo do plano expõem desafios ainda maiores para sua inclusão produtiva. Trata-se dos mais pobres entre os pobres, que não conseguiram superar a pobreza extrema até mesmo no momento econômico mais favorável vivido nos últimos anos; são pessoas cuja baixa escolaridade restringe substancialmente o leque de oportunidades no âmbito da qualificação profissional, bem como o atraso nas regiões onde vivem limita as chances de melhor inserção laboral.

A estratégia de inclusão produtiva dos extremamente pobres encontra também os obstáculos relacionados às próprias deficiências do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda – por exemplo, a articulação ainda precária das suas funções de intermediação e qualificação.[5] Dessa forma, o plano prevê o envolvimento das escolas técnicas e do Sistema S na oferta de cursos de qualificação; contudo, convém lembrar que estas instituições não possuem tradição de atuação junto à população de baixíssima escolaridade e inserção precária no mundo do trabalho. A qualificação desempenhada pelo Sistema S dirige-se, sobretudo, aos trabalhadores do mercado formal.

Há também um desafio significativo quando se trata da inclusão produtiva de mulheres extremamente pobres. Para estas, a participação no mercado de trabalho é quase sempre inviabilizada em razão da necessidade de cuidar dos filhos. Um exemplo mais grave desta situação é o das famílias monoparentais, as quais majoritariamente se constituem por mulheres com filhos pequenos. De acordo com Castro *et al.* (2010), este grupo envolvia 1,4 milhão de famílias em 2006; cerca de 8,3% das famílias que vivem com renda mensal inferior a meio salário mínimo (SM) *per capita*. Contudo, menos de um terço destas famílias tinha acesso à creche. Ou seja, 1,02 milhão não desfrutava da educação infantil. Para tais famílias, a inclusão produtiva depende fundamentalmente da expansão do acesso à educação infantil pública (creches e pré-escolas).

Por fim, há de se destacar o desafio maior ao sucesso das ações de inclusão produtiva do Brasil sem Miséria. Para além de adequação e qualidade dos serviços ofertados, seja de qualificação e intermediação, seja de acesso a outros serviços – como os da educação infantil –, o sucesso desta estratégia depende, em última instância, das oportunidades de ocupação que surgirão nos territórios onde vivem as famílias extremamente pobres. Ou seja, a melhoria na inserção deste público no mundo do trabalho depende da combinação entre as ações adequadas de inclusão

5. Essa questão é discutida com mais detalhes no capítulo de Trabalho e Renda deste periódico.

produtiva/acesso a serviços e o dinamismo econômico na região onde este se encontra, o qual depende de fatores maiores, ligados ao projeto de desenvolvimento nacional. Logo, o sucesso do plano depende, definitivamente, da manutenção do crescimento econômico combinado com a redução das desigualdades inter e intrarregionais.

Entretanto, ainda que esse cenário se concretize, é preciso considerar que, dada as características dos extremamente pobres, é possível que uma parte não supere tal situação exclusivamente pela via do trabalho. Não só porque alguns continuarão com dificuldades de acesso a este, mas, sobretudo, porque sua inserção laboral continuará marcada por alta rotatividade, baixa remuneração e informalidade, que ainda estarão presentes na estrutura produtiva, ainda que em menor grau. É preciso reconhecer então que, para este segmento, a transferência de renda é que determinará fundamentalmente sua permanência ou não na extrema pobreza. Esta perspectiva implica reconhecer o caráter perene, e não transitório, das transferências de renda na matriz de proteção social brasileira. Sua abrangência, entretanto, dependerá da capacidade do padrão de desenvolvimento de gerar ocupações de melhor qualidade, bem como de equalizar as oportunidades de acesso a estas.

Além das ações de inclusão produtiva, o Brasil sem Miséria prevê também a ampliação do acesso aos serviços públicos, por meio do aumento e da qualificação da oferta nas áreas mais afetadas pela extrema pobreza. A proposta consiste em expandir a cobertura de programas da saúde,[6] educação,[7] assistência social, segurança alimentar[8] e infraestrutura básica (habitação,[9] energia[10] e saneamento) nos territórios marcados pela extrema pobreza. O grande desafio desta vertente do plano é representado pela necessidade de mobilização e coordenação dos diversos agentes públicos responsáveis pela provisão dos serviços, não só no âmbito dos ministérios federais, mas também no dos governos estaduais e municipais. Este obstáculo consiste em ao menos duas dimensões. Por um lado, conseguir que efetivamente as prioridades elencadas no Brasil sem Miséria entrem na agenda de ministérios e governos subnacionais. Por outro lado, obter o envolvimento dos profissionais que prestam os serviços. Não é raro encontrar nestes a ausência do espírito republicano, elementar a quem desempenha cargo ou função pública, estando tal ausência muitas vezes relacionada à desmotivação resultante de vínculos precários e baixas remunerações.

6. Saúde da Família, Brasil Sorridente, Olhar Brasil, Rede Cegonha, distribuição de medicamentos para hipertensão e diabetes e unidades básicas de saúde (UBS).
7. Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e Mais Educação.
8. Cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.
9. Minha Casa, Minha Vida.
10. Programa Luz para Todos.

Da área de assistência social, particularmente, espera-se forte participação do Suas. Aos centros de referência de assistência social (Cras) cabe o papel primordial de "porta de entrada" para os potenciais beneficiários, que deverão funcionar como pontos de atendimento e referência dos programas ofertados pelo Brasil sem Miséria. Ademais, aposta-se na busca ativa de beneficiários como estratégia fundamental para localizar os 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, a qual deverá ser protagonizada pelos profissionais do Suas em todo o país. As pessoas e as famílias identificadas como potenciais beneficiários deverão ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), caso ainda não o tenham sido, possibilitando-se melhor caracterização de suas demandas e suas vulnerabilidades e, por conseguinte, o delineamento de ações mais efetivas. Neste sentido, convém destacar a importância que o CadÚnico assume na implementação do Brasil sem Miséria, que deverá consolidar-se como principal instrumento de gestão dos programas direcionados à população mais vulnerável. Constata-se, portanto, que o plano atribuiu papel estratégico aos serviços da assistência social.

Muito embora a área tenha logrado avanços institucionais importantes nos últimos anos com a construção do Suas, desafios importantes ameaçam sua efetividade na implementação do plano. Conforme revelou o Censo Suas 2010, 47% dos Cras não realizam a busca ativa. A escassez de recursos humanos é uma das principais barreiras para a não realização deste e de outros serviços por parcela expressiva destes centros.

No eixo *transferência de renda*, o plano promove a ampliação do PBF. A meta é incluir mais 800 mil famílias que, apesar de preencherem os requisitos de elegibilidade, ainda não acessam o benefício. Contudo, a ampliação diz respeito principalmente à inclusão de mais 1,3 milhão de crianças e adolescentes até 15 anos de idade, em decorrência da alteração no limite de benefícios vinculados a este público, de até três para até cinco benefícios por família. Esta medida sinaliza a prioridade ao enfrentamento da extrema pobreza entre as crianças e os adolescentes de até 15 anos. De acordo com o mapa da extrema pobreza elaborado pelo MDS,[11] este é o segmento mais afetado pela miséria: 39,9% das pessoas em situação de extrema pobreza têm entre 0 e 14 anos.

Vale lembrar que, antes do lançamento do plano, o governo já havia promovido reajuste nos valores dos benefícios do PBF, o que não ocorria desde julho de 2009. Com as alterações, o benefício mínimo passa a ser de R$ 32,00 – antes era de R$ 22,00; o teto máximo passou de R$ 200,00 para R$ 242,00. Este será de R$ 306,00 quando começar a vigorar o novo limite de até cinco benefícios vinculados à criança e ao adolescente de até 15 anos. Com os novos valores, o

11. Perfil da Extrema Pobreza no Brasil, realizado pelo MDS. Ver Brasil (2011b).

benefício médio passou de R$ 96,00 para R$ 115,00. É importante salientar que o maior reajuste ocorreu justamente no benefício vinculado à presença de crianças e adolescentes de até 15 anos (45,5%), reconhecendo-se assim que as famílias com maior número de filhos são as mais vulneráveis à pobreza. Mais uma vez, a medida é coerente com o diagnóstico da forte incidência da miséria entre as crianças e os adolescentes.

Considerando-se ainda o desenho do plano, chama atenção a ausência de iniciativas relacionadas ao acesso à terra, diante da gravidade da extrema pobreza no campo. Fala-se em apoio técnico aos agricultores familiares, acesso à água e distribuição de sementes. Mas a questão do acesso à terra não foi contemplada no desenho do Brasil sem Miséria. Segundo diagnóstico realizado pelo MDS[12] pouco antes do lançamento do plano, o mundo rural é o mais afetado pela extrema pobreza, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Quase metade da população miserável (46,7%) vive em áreas rurais, embora somente 15,6% da população brasileira resida no campo. Isto significa que um quarto da população rural se encontra em situação de miséria. Estes números revelam como o padrão de desenvolvimento brasileiro vem negligenciando o meio rural. Certamente, na raiz do problema da pobreza no campo, encontra-se a questão fundiária, uma vez que o país apresenta um dos mais altos índices de concentração de terras do mundo.

Ainda que se argumente que o Brasil sem Miséria representa estratégia para os próximos quatro anos – o que torna pouco realista pensar em resolver a secular questão fundiária em tão curto tempo –, não se percebe maior disposição do governo em intensificar o enfrentamento ao problema nesse período. Não há sinais de ampliação dos esforços de assentamentos nos próximos quatro anos,[13] o que poderia potencializar os efeitos do plano.

2.2 O Suas é inserido na Loas

Desde 2005, quando, por meio de resolução, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) instituiu o Suas, a política de assistência social avança em sua trajetória de institucionalização, definindo o formato e o conteúdo de sua atuação. Nesta trajetória, a construção do Suas ocorreu por meio de decretos, de resoluções do CNAS e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), bem como de portarias e instruções normativas e operacionais do MDS. Como resultante deste processo, organizou-se rede socioassistencial sob gestão descentralizada e participativa que conta com a adesão de 99% dos municípios brasileiros e que, ano a ano, amplia sua cobertura em termos de serviços ofertados e público atendido.

12. Perfil da Extrema Pobreza no Brasil, realizado pelo MDS com base nos dados preliminares do Censo 2010. Ver Brasil (2011b).

13. Como pode ser visto no capítulo de *Desenvolvimento Rural* deste periódico.

Com a aprovação do PL Suas (Projeto de Lei nº 3.077/2008, posteriormente: Projeto de Lei Complementar – PLC nº 189/2010)[14] e a sanção da Lei nº 12.435, em julho de 2011, o processo de consolidação do Suas deu mais um passo importante. A referida lei alterou a Loas, incluindo os avanços institucionais então já conquistados no que se refere à organização da política e à construção do Suas. Portanto, ao posicionar este sistema em patamar mais alto de institucionalização, a nova lei fortalece o reconhecimento da assistência social como política pública de Estado, bem como consolida o processo de construção institucional desta política iniciado em 2004.

Agora, o sistema descentralizado e participativo, que estrutura as ações assistenciais previsto na Loas, é denominado Suas, estando formalmente determinadas as competências e atribuições dos entes federativos em sua gestão e financiamento. A estruturação de um sistema com transferências regulares fundo a fundo e com responsabilidades definidas representa avanço importante na política de assistência social, pois implica a garantia de continuidade das suas ações e serviços em todo o território. A despeito da importância do avanço institucional aqui referido, convém lembrar que a estruturação do Suas ainda enfrenta desafios consideráveis, a exemplo do vínculo precário dos profissionais que neste atuam, como será discutido na última seção deste capítulo.

Ao reconhecer o Suas como o sistema que organiza as ações socioassistenciais, o novo texto da Loas incorpora também os níveis de proteção que organizam tais ações (proteção social básica – PSB e proteção social especial), assim como os equipamentos públicos associados ao seu provimento (Cras e centros de referência especializados de assistência social – Creas). Trata-se, portanto, da afirmação do formato de operacionalização da política de assistência já em curso, dando-lhe maior segurança institucional.

Quanto aos objetivos da política de assistência social, além da proteção social,[15] a Loas também inclui a vigilância socioassistencial, que visa monitorar, territorialmente, a existência de vulnerabilidades sociais, bem como a ocorrência de vitimizações e danos *vis-à-vis* a capacidade protetiva das famílias. Não obstante tenha sido definida como objetivo distinto da proteção social, a vigilância é reconhecida na Loas como instrumento das proteções básica e especial.

14. Como já tratado nas edições nos 17, 18 e 19 deste periódico, o PL Suas buscava alterar a Loas, nesta se incluindo os avanços conceituais e normativos estabelecidos pelo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e pela Norma Operacional Básica do Suas (NOB-Suas), em 2005, bem como por demais portarias e resoluções, que desde então organizam o escopo e estruturam a gestão da política assistencial. O PL Suas, de autoria do Executivo, foi apresentado à Câmara Federal em 2008. Após três anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovado pelo Senado em 8 de junho de 2011, convertendo-se na Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.

15. A proteção social é entendida como ações de proteção à família, à infância, à adolescência e à velhice; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência (PcDs) e promoção de sua integração à vida comunitária; e garantia de salário mínimo mensal à PcD e ao idoso em situação de extrema pobreza (Benefício de Prestação Continuada – BPC). As ações da proteção social organizam-se em dois níveis: básica e especial.

Convém lembrar ainda que, embora a vigilância socioassistencial já estivesse prevista na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), muito pouco se avançou neste campo, estando ainda impreciso o formato de sua operacionalização. Na proteção social, ao contrário, a consolidação institucional reflete avanço muito maior, com a tipificação dos serviços que a compõem e a expansão da rede de equipamentos públicos (Cras e Creas) que lhe dão provimento.

Para além de formalizar no âmbito jurídico-legal, os avanços já alcançados na implementação do Suas e as modificações na Loas trazem também efeitos práticos significativos para a operacionalização da política de assistência. Talvez o mais esperado seja a possibilidade de utilização, pelos estados e pelos municípios, dos recursos recebidos a título de cofinanciamento do Suas, no pagamento das despesas com pessoal. Até então, isto esbarrava no entendimento dos órgãos de controle quanto ao caráter voluntário destas transferências, incorrendo, portanto, na vedação imposta na CF/88 (inciso X, Artigo 167).[16] Ao estabelecer na Loas o caráter obrigatório de cofinanciamento do Suas pelos três entes, por meio de transferências automáticas (fundo a fundo) que consistem em despesa pública com a seguridade social, explicita-se o caráter *obrigatório* das transferências. Para afastar qualquer entendimento diverso dos órgãos de controle que prejudique esta questão, foi inserida na Loas previsão explícita de possibilidade de utilização dos recursos recebidos a título de cofinanciamento para pagamento dos profissionais que integrarem as equipes responsáveis pela organização e pela oferta das ações continuadas de assistência social, conforme percentual apresentado pelo MDS e aprovado pelo CNAS (Artigo 6º-E). Ainda que a concretização de tal possibilidade dependa do percentual a ser definido pelo MDS e pelo CNAS, a previsão contida na Loas traz boas expectativas para os gestores municipais e estaduais, uma vez que os gastos com pessoal constituem o principal custo na oferta e na manutenção dos serviços socioassistenciais.

As alterações no texto da Loas consolidam também algumas mudanças recentes no marco normativo que regulamenta a relação entre o poder público e as entidades de assistência social. Como descrito nas edições anteriores deste periódico, o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social, e a correspondente isenção de contribuições e impostos, foi modificado pela Lei nº 12.101/2009 – posteriormente, regulamentada pelo Decreto nº 7.237/2010 –, que retirou do CNAS a responsabilidade pela certificação das entidades. Ademais, as alterações na Loas incluíram a definição da *vinculação ao Suas*, que consiste no reconhecimento pelo MDS de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial. A nova lei também passa a determinar alguns requisitos para a obtenção do vínculo Suas.[17]

16. "É vedada a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos governos federal e estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios" (inciso X, Artigo 167, CF/88).

17. Outros requisitos estão presentes também no Decreto nº 7.237/2010.

Por fim, convém comentar importante alteração no que se refere ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Trata-se do conceito de família utilizado para apurar a renda familiar *per capita* do requerente, substituindo-se a concepção de família previdenciária até então utilizada.[18] Este não incluía, no cômputo da renda *per capita* do potencial beneficiário, os irmãos e os filhos emancipados[19] ou de 21 anos ou mais, ainda que residam sob o mesmo teto. Com a alteração, os irmãos e os filhos corresidentes entram no cálculo, a menos que sejam casados. No mais, não houve alterações quanto aos familiares considerados. Ou seja, permanecem as mesmas categorias da regra anterior: pais – ou madrasta/padrasto –, cônjuge – ou companheiro – e irmãos e filhos – ou enteados.

Segundo estimativas feitas por técnicos do Ipea,[20] a mudança no conceito de família provoca redução no tamanho da população elegível ao BPC. Se o conceito estivesse em vigor em 2010, significaria 600 mil beneficiários a menos; em 2011, implicaria menos 660 mil. A estimativa para 2012 aponta redução de 750 mil no número de potenciais beneficiários. Isto não significa, que o número absoluto de beneficiários se reduziria, e sim que haveria crescimento mais moderado de novos benefícios.

Com a alteração, o conceito de família utilizado para a concessão do BPC torna-se mais próximo daquele utilizado nos estudos para mensuração da pobreza. Conforme pontuam Medeiros, Granja e Sawaya Neto (2009), o conceito de família previdenciária, até então utilizado, excluía do cálculo da renda algumas categorias de pessoas, diferenciando-o dos parâmetros usuais na definição de pobreza no país. Para estes autores, os princípios da assistência social não sustentam o tratamento diferenciado do referido conceito no caso da concessão do BPC. Cabe, entretanto, a indagação: o BPC deve ser tratado estritamente como outros benefícios associados à pobreza? Ademais, considerando-se que o corte de renda para acesso ao benefício já é extremamente baixo (um quarto de SM *per capita*), era mesmo necessário tornar ainda mais restritivo o acesso a este? Neste aspecto, é interessante lembrar que este projeto de lei, durante sua tramitação, chegou a incorporar proposta de aumento da linha de acesso para meio SM, a qual foi retirada posteriormente.

Ainda que seja direcionado a pessoas extremamente pobres (idosos e pessoas com deficiência – PcDs), convém considerar que o BPC cumpre o papel de renda de *substituição*, dada a incapacidade dos seus beneficiários para o exercício do trabalho. Portanto, diferencia-se de outros benefícios também direcionados à população

18. Conjunto de pessoas elencadas no Artigo 16 da Lei nº 8.213/1991.
19. Que são ou foram casados e possuem economia própria ou emprego público.
20. Dados gerados pela Coordenação de Desigualdade e Pobreza da Diretoria de Estudos e Políticos Sociais (Disoc).

em situação de pobreza que se destinam à *complementação* de renda. Desse modo, a mudança em questão ao aproximar o BPC de outros benefícios do sistema de proteção social representa, concomitantemente, afastamento em relação ao marco jurídico inicial do BPC, que então o reconhecia como benefício específico destinado à substituição de renda de idosos e PcDs extremamente pobres.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Esta seção trata dos principais programas que atualmente compõem o conjunto de ações federais no âmbito da política de assistência social. O objetivo é analisar os resultados alcançados pelos principais programas durante 2010, assim como realizar breve análise sobre sua execução orçamentária. Por fim, este tópico também apresentará as principais iniciativas relacionadas ao aprimoramento da gestão, dada a crescente importância deste tema na configuração da política.

3.1 Proteções sociais básica e especial

Nas proteções sociais básica e especial, destaca-se em 2010 a continuidade do movimento de expansão da rede de atendimento, via investimentos para a ampliação do número de Cras e Creas. No final de 2010, havia 7.038 Cras (BRASIL, 2011a) – ou seja, 1.240 unidades a mais que no ano anterior. Esta expansão possibilitou a ampliação da cobertura territorial do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o principal serviço da PSB, que deve ser realizado necessariamente por todos os Cras.

Houve também ampliação no cofinanciamento federal dirigido aos Creas – em especial, em função do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, atingindo-se a marca de 2.155 unidades (*op. cit.*), distribuídas em 1.900 municípios. Com isso, a quantidade de Creas cresceu 79% em relação a 2009, possibilitando a expansão da cobertura do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi). Com a última expansão, a capacidade de atendimentos dos Creas passa a ser de 120 mil famílias. Na proteção especial, destaca-se também a implantação dos primeiros centros de referência especializados para população em situação de rua, em 87 municípios e no Distrito Federal (DF); equipamento visto como fundamental para implementação das ações de combate ao crack e a outras drogas.

A expansão dos equipamentos públicos (Cras e Creas) promoveu a ampliação da cobertura geográfica dos serviços socioassistenciais nos dois níveis de proteção, permitindo ampliação da oferta destes serviços. Entretanto, além dos equipamentos públicos, a rede de serviços do Suas também é composta pelas entidades socioassistenciais privadas. A participação destas entidades como parceiras na prestação dos serviços deve ocorrer por meio da vinculação ao Suas, que, por sua vez, exige o cumprimento de alguns critérios. Visando à estruturação da rede, a relação entre as

entidades e o poder público tem sido objeto de regulamentações, a exemplo da Lei nº 12.101/2009 e do Decreto nº 7.237/2010, discutidos na edição anterior deste periódico. Por meio das novas regulamentações, definem-se os distintos níveis desta relação (o reconhecimento da entidade como de assistência social, o vínculo com o Suas e a certificação), bem como os diversos processos a estes associados.

De modo paralelo aos esforços de normatização, percebe-se também a busca por maior conhecimento sobre a oferta privada de serviços socioassistenciais. São exemplos disto a realização do Censo Rede Privada 2010 e a tentativa de construir o cadastro nacional de entidades. Este censo abrangeu, no primeiro momento, somente as entidades de assistência social que celebraram convênio e outras formas de ajuste com os municípios e o DF, bem como as entidades certificadas pelo MDS em 2010. Quanto ao Cadastro Nacional de Entidades, convém destacar que, embora figurasse na Loas, não foi desenvolvido. Esboça-se tentativa de construção a julgar pela reorganização dos processos de vinculação e certificação, uma vez que, entre os requisitos, figura a exigência de integrar o referido cadastro. É válido lembrar ainda que houve a criação de área específica na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS para tratar da regulamentação, do cadastro e do acompanhamento das entidades privadas de assistência social.

Tanto o Censo Rede Privada quanto o Cadastro Nacional de Entidades consistem em iniciativas fundamentais para maior conhecimento da oferta privada e, portanto, a consolidação do Suas como sistema que integra prestadores públicos e privados. De fato, ainda não se tem muita clareza quanto ao papel desempenhado pelas entidades de assistência social – em consequência, a gestão do Suas ainda carece de informações sobre a atuação destas entidades no que se refere à capacidade de atendimento, aos serviços ofertados e ao público atendido.

Quanto à realização dos serviços nos Cras e Creas, convém destacar a tentativa de implementação de sistema de registro de informações. Em 2010, os trabalhadores destes centros passaram a lidar com modelo padronizado de prontuário familiar. O novo prontuário é pré-requisito à construção de sistema nacional de notificações no âmbito da assistência social. A necessidade do modelo único de prontuário estava sendo estudada desde 2009, quando a SNAS, em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), desenvolveu estudos que balizassem a normatização de parâmetros mínimos para a padronização de modelos de registros dos atendimentos. Com base, principalmente, nos resultados de estudos realizados pela Fiocruz, em 2010, foi elaborado o modelo nacional de referência para estruturação dos prontuários nas unidades de referência da assistência social, consolidado no documento intitulado *Prontuário da família*. O documento oferece modelos para registro de informações socioeconomicas e relativas às vulnerabilidades e às incidências de violações de direitos, assim como para a elaboração do plano

de acompanhamento familiar realizado pelos profissionais da assistência social (BRASIL, 2011a). Percebe-se, por meio da iniciativa de elaboração do prontuário familiar, estratégia para implantar a vigilância socioassistencial, dimensão da política que visa monitorar a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos nos territórios, conforme estabelece o novo texto da Loas. Como indicado na primeira seção, pouco se avançou até agora nesta dimensão da política.

Por sua vez, no campo da proteção social, a política realiza sua proteção por meio de diversos programas. Na PSB, destacam-se, além do PAIF, os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFVs) para crianças e idosos, o Projovem Adolescente e o BPC. Em 2010, o cofinanciamento para os serviços da PSB foi incrementado com o remanejamento de recursos antes destinados à educação infantil, que migrou da assistência para o Ministério da Educação (MEC). No caso do PAIF, especificamente, a expansão do cofinanciamento decorreu também da disponibilidade de recursos do Plano de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. A maior cobertura deste serviço viabilizou o referenciamento de 20,4 milhões de famílias em 2010.

Articulados ao PAIF, os SCFVs, ao final de 2010, atendiam aproximadamente 580 mil idosos e 310 mil crianças de até 6 anos (*op. cit.*), em quase 3.850 municípios. Estes serviços podem ser realizados no Cras ou por entidades a este referenciadas. A maior parte dos municípios que ofertam este serviço o faz por meio dos Cras. Observa-se, entretanto que 15% dos municípios que ofertavam o SCFV envolvem, em alguma medida, entidades privadas sem fins lucrativos na prestação do serviço. No caso deste serviço para idosos, destaca-se a participação dos centros de convivência de idosos (CCIs), mas pouco se sabe sobre o caráter desta atuação. Segundo o *Relatório de Gestão da SNAS/MDS 2010*:

> desde a década de 1990, são construídos CCIs, por meio de parcerias entre municípios e/ou estados com o governo federal, através da transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). No entanto, não existem informações sistematizadas sobre esses centros, tais como sua capacidade instalada, atividades realizadas, integração com a rede de assistência social, ou mesmo como são financiados e mantidos (*op. cit.*, p. 115).

Diante da ausência de informações sobre os CCIs, o MDS realizou, em 2010, pesquisa abrangendo os centros financiados pelo FNAS, com o objetivo de levantar informações sobre os serviços prestados, os recursos humanos, a infraestrutura, os financiamentos recebidos e a relação destes centros com a rede de referência da assistência social – em especial, com os Cras. O caso do CCIs ilustra a carência de informações sobre a prestação de serviços pela rede privada, não apenas nos SCFVs, mas também nos serviços socioassistenciais de forma geral, como mencionado anteriormente.

No Projovem Adolescente, uma das modalidades do Projovem,[21] destaca-se a ampliação do número de vagas nos serviços socioeducativos apesar das dificuldades orçamentárias e de adesão por parte de alguns municípios. O programa ofertou aproximadamente 650 mil vagas em 2010, por meio de 26 mil coletivos,[22] distribuídos em 3.608 municípios. Apesar deste número ser maior que o registrado em 2009 (20.859 coletivos; 521.475 vagas) e cobrir a meta para 2010 (600 mil vagas), é válido lembrar que esta foi previamente reduzida em razão de contingências orçamentárias; a meta inicial prevista no Plano Plurianual (PPA) era de 1.000.400 vagas. Cabe lembrar que os serviços socioeducativos do Projovem são ofertados preferencialmente para os jovens provenientes de famílias beneficiárias do Bolsa Família, conforme integração realizada entre este os dois programas. Contudo, o atendimento estende-se também aos jovens encaminhados pelos serviços de proteção social especial ou pelos órgãos do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

O número de vagas ofertado pelo Projovem no ano em tela resultou da combinação de três fatores:[23] renovação dos coletivos que encerraram suas atividades em 2009, o remanejamento de recursos do extinto Piso Básico de Transição (PBT) e a oferta de novos coletivos (expansão 2010). No primeiro fator, o saldo foi desfavorável à expansão da quantidade de vagas, uma vez que dos 14.776 coletivos que se encerraram em 2009, 12.781 foram renovados. Isto significou menos 49.875 vagas em 2010. Parte da não renovação deve-se a perda de elegibilidade do município para execução do programa, outra parte à redução da capacidade de atendimento por alguns municípios, perdendo-se, consequentemente, o direito à oferta dos coletivos até então cofinanciados. Contudo, muitos coletivos não renovados localizavam-se em municípios que estavam aptos para fazê-lo, segundo as regras do programa. Assim, 240 municípios deixaram de renovar integral ou parcialmente seus coletivos; parte destes, por decisão do gestor municipal de reduzir o número de coletivos referenciados; e outra parte, por falhas de gestão ou desconhecimento das normas do Projovem Adolescente, conforme aponta o relatório de gestão da SNAS/MDS.

21. Além do Projovem Adolescente, coordenado pelo MDS, há também o Projovem Urbano, o Projovem Campo e o Projovem Trabalhador, cuja gestão compete, respectivamente, à Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), ao MEC e ao MTE.

22. A oferta de vagas do Projovem Adolescente para municípios e DF utiliza como referência a unidade coletivo e considera 25 jovens por coletivo, quantidade preferencial conforme regulação deste programa. Na ausência de sistema que pudesse aferir precisamente o número de jovens atendidos no serviço, a estimativa do seu alcance continuou a ser realizada, em 2010, considerando-se, em média, 25 jovens por coletivo cofinanciado pelo MDS, conforme aponta Brasil (2011a). Com a implantação do sistema de acompanhamento e gestão do Projovem Adolescente (Sisjovem), espera-se informação mais precisa quanto ao número de jovens que efetivamente participam do serviço socioeducativo do Projovem Adolescente.

23. Conforme aponta Brasil (2011a).

Por sua vez, a liberação de recursos do extinto PBT[24] permitiu a oferta de cofinanciamento para 1.523 novos coletivos. Destes, 1.155 foram aceitos, o que resultou em 28.875 novas vagas. Por fim, na expansão 2010, os novos recursos do programa permitiram ofertar 14.209 novos coletivos a 2.403 municípios; entretanto, somente 6.498 coletivos foram aceitos – em 1.442 municípios. Trata-se de baixa adesão ao programa que, segundo pesquisas do MDS, pode estar associada a três fatores: o esgotamento da infraestrutura disponível nos municípios para execução do Projovem (espaço físico e recursos humanos); o desafio da permanência dos jovens no serviço; e a insuficiência do cofinanciamento federal.

Visando contornar as limitações associadas à insuficiência de recursos, o MDS anunciou novos critérios de cofinanciamento[25] em fins de 2010. Até então, o cofinanciamento dirigia-se a coletivos já implantados, não contemplando, portanto, as dificuldades inerentes às mobilizações iniciais para implantação destes. Agora, o município que pretender iniciar um coletivo, receberá o valor integral do cofinanciamento[26] por dois meses antes do início efetivo das atividades. Posteriormente, para receber o valor integral do cofinanciamento (R$ 1.256,25), o coletivo deve possuir entre 15 e 30 jovens; contudo, coletivos com sete a 14 jovens receberão três quartos deste valor.

A despeito do alcance das medidas no campo do cofinanciamento federal ao serviço, a análise dos desafios à expansão da cobertura do Projovem nos municípios deve considerar também as dificuldades relativas à permanência do jovem no programa. Neste sentido, convém lembrar que este programa substituiu o Agente Jovem, o qual tinha o pagamento de bolsa associada ao serviço. Com a integração desta ao pagamento ao Bolsa Família, é importante avaliar as possíveis repercussões em termos de permanência do jovem no programa.

Por fim, convém destacar o funcionamento do sistema de acompanhamento e gestão do Projovem Adolescente (Sisjovem), em caráter experimental em 2010, e sua adoção como ferramenta oficial de acompanhamento e gestão do programa[27] em fins desse ano. Ao permitir acompanhamento mais detalhado da execução do programa, inclusive a situação de cada coletivo e de cada jovem, esta ferramenta pode gerar informações importantes para o aprimoramento do serviço, até mesmo esclarecendo os obstáculos à sua expansão. Ao final de 2010, o sistema indicava 475.953 jovens vinculados ao serviço socioeducativo e quantidade média de 20 jovens por coletivo implantado. O sistema apontava ainda que dos 26 mil coletivos cofinanciados pelo MDS, 93,5% estavam efetivamente funcionando.

---

24. Conforme discutido na edição anterior deste periódico, os recursos do antigo PBT deveriam ser remanejados para serviços da PSB, tais como serviços de convivência para crianças e/ou idosos e serviços socioeducativos do Projovem Adolescente.

25. Portaria nº 848/2010.

26. O valor do cofinanciamento federal por coletivo é R$ 1.256,25.

27. Portaria no 848, de 28 de dezembro de 2010.

Além do Projovem, do PAIF e do SCFV, a PSB também inclui o BPC. Em 2010, foram 3,4 milhões de beneficiários – ou seja, 6% a mais que no ano anterior. O benefício atendeu 1,8 milhão de PcDs e 1,6 milhão de idosos (BRASIL, 2011a). Desse modo, em relação a 2009, houve aumento de 6,6% no estoque de benefícios pagos aos idosos e de 9,4% nos benefícios direcionados às PcDs.

Diversos fatores contribuem para a maior cobertura do BPC. Parte do aumento decorre do próprio processo de envelhecimento populacional. Há de se considerar também o efeito das ações que vêm sendo desenvolvidas para garantir o acesso ao benefício por parte de todos que atendam aos critérios legais. Neste sentido, contribuem as ações de busca ativa, cadastramento e acompanhamento familiar desenvolvidas no âmbito da PSB. Contudo, é importante considerar também a contribuição das ações judiciais que vêm crescendo especialmente entre as PcDs. A concessão de benefícios pela via judicial representou 20,65% das novas concessões para pessoas com deficiência. Entre os novos benefícios concedidos a idosos, 8,35% resultaram de decisões judiciais (*op. cit.*).

Além do pagamento do benefício, destacam-se outras iniciativas dirigidas ao público do BPC e que se relacionam à estratégia de integração entre serviços e benefícios no âmbito da política socioassistencial. Neste sentido, têm destaque o programa BPC na Escola, a inscrição dos beneficiários no CadÚnico e o projeto-piloto do programa BPC Trabalho.

O programa BPC na Escola visa identificar e superar as barreiras para o acesso e a permanência na escola dos beneficiários do BPC. Em 2010, não houve modificações em termos da adesão ao programa em relação ao ano anterior: todos os estados brasileiros já participavam e o número de municípios participantes não se alterou: 2.623. Com o propósito de ampliar a participação, incluindo-se 2.900 municípios que ainda não aderiram ao programa, o MDS está preparando a reabertura em 2011 do módulo de adesão do sistema BPC na Escola, o que possibilitará a segunda etapa de adesão municipal ao programa, com possibilidade de ampliar a cobertura para mais 108 mil beneficiários. Ao final de 2010, o programa possuía 232 mil beneficiários, o que equivale a 68% da população-alvo.

Visando promover o acompanhamento da situação dos beneficiários e de suas famílias, o MDS anunciou o cadastramento dos beneficiários do BPC no CadÚnico (Portaria nº 706/2010). A ideia é realizar o acompanhamento destes e de suas famílias, identificando-se situações de risco e vulnerabilidade social. Há ainda expectativa de que o cadastramento facilite o processo de revisão periódica dos benefícios, bem como permita o encaminhamento a outras políticas sociais. Com a inclusão, estes beneficiários passam também a ter acesso à Tarifa Social de Energia Elétrica.

Ainda no âmbito de promover maior inclusão social das PcDs, em 2010, destaca-se a realização do projeto-piloto do programa BPC Trabalho, cujo objetivo é promover oportunidades aos beneficiários do BPC para acesso ao mercado de trabalho, priorizando-se aqueles com idade entre 16 anos e 45 anos. A proposta consiste no desenvolvimento de atividades que permitam a identificação do perfil do beneficiário e o diagnóstico da situação familiar, a avaliação do potencial de trabalho e o levantamento das barreiras que impedem o acesso à atividade laboral, com consequente desenvolvimento dos apoios necessários para a superação das barreiras e o acesso ao trabalho. O projeto-piloto teve como marco inicial a celebração do Acordo de Cooperação Técnica entre o MDS e a Federação Nacional das Associações para Valorização e Promoção de Pessoas com Deficiência (Fenavape). Nesta fase experimental, o projeto desenvolveu-se em parceria com as secretarias municipais de São Paulo (SP) e Santo André (SP).

A avaliação do projeto-piloto mostrou, entretanto, fraca adesão por parte do público-alvo. De acordo com os relatórios preliminares, foram visitados 579 beneficiários, dos quais 127 manifestaram o interesse para ter avaliado seu potencial para qualificação e acesso ao trabalho – ou seja, apenas cerca de 22% dos beneficiários visitados. A baixa predisposição pode estar relacionada a vários fatores – entre estes, o receio de retornar à extrema pobreza diante da perda do trabalho remunerado –, uma vez que o retorno ao BPC requereria nova solicitação e novo processo de avaliação e processamento. Se, de fato, este receio for o principal desincentivo, novas expectativas abrem-se com as mudanças trazidas pela Lei nº 12.470/2011. Ao exercer trabalho remunerado, o benefício será suspenso; entretanto, extinta a relação trabalhista, a PcD poderá requerer o retorno ao benefício, sem necessidade de realização de perícia médica ou reavaliação da deficiência/incapacidade que o originou. Trata-se, portanto, da remoção de importante barreira para o acesso das PcDs ao mercado de trabalho que poderá trazer nova perspectiva para o programa BPC Trabalho. Contudo, há de considerar-se ainda o peso de outros fatores, como o receio de enfrentar situações de preconceito, dificuldades de acessibilidade, entre outros, que vão exigir outras medidas para a integração destas pessoas ao mercado de trabalho.

No âmbito da *proteção social especial*, destaca-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). A implementação do Peti busca articular transferência de renda, SCFVs e acompanhamento familiar por equipes dos Cras e Creas. No eixo transferência de renda, este programa atua de forma integrada ao Programa Bolsa Família. Contudo, se a renda da família com criança/adolescente em situação de trabalho infantil ultrapassa o limite para elegibilidade ao PBF, é concedida uma bolsa do Peti.

As orientações técnicas do Peti reforçam a importância da sua articulação às ações desenvolvidas, sobretudo, nos Creas. Neste sentido, destacam-se alguns fluxos de integração que começam geralmente com o trabalho de abordagem nas ruas, inclusive voltado para a inclusão de crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual no referido programa –, estendendo-se à oferta de serviços específicos. Portanto, a condução do Peti é bastante estratégica, pois deve articular ações de identificação das vítimas à transferência direta de renda às famílias e, ainda, à oferta de ações complementares como o acesso de crianças, adolescentes e suas famílias à rede de serviços socioassistenciais (SCFVs, Serviço Especializado em Abordagem Social, PAIF e Paefi).

Em 2010, foram atendidas nos serviços socioeducativos do Peti aproximadamente 838 mil crianças e adolescentes em 3.543 municípios. Trata-se de alcance maior que o registrado em 2009 (827 mil), mas bastante tímido diante do expressivo contingente de crianças e adolescente em situação de trabalho infantil: aproximadamente 4 milhões[28] segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 2009. É importante registrar que a oferta dos serviços socioeducativos, conjugada à transferência de renda, busca oportunizar o acesso a atividades culturais, esportivas e de lazer para crianças e adolescentes retiradas do trabalho precoce.

3.2 Programa Bolsa Família

Importante estratégia no combate à extrema pobreza, o PBF beneficiou, em 2010, 12.778.220 famílias; ou seja, 408.220 famílias a mais que no ano anterior. Além dos esforços de ampliação da cobertura do programa, percebe-se também preocupação em preservar o poder de compra dos benefícios. Os valores foram reajustados em 1º de março de 2011 e passaram a vigorar para os pagamentos a partir de abril. Com o reajuste, o benefício, que antes variava entre R$ 22,00 e R$ 200,00, passa a variar entre R$ 32,00 e R$ 242,00.[29] Já o benefício médio pago pelo programa passa de R$ 96,00 para R$ 115,00. Esta é a quarta recomposição dos valores em sete anos de vigência do programa. O último reajuste nos valores do PBF ocorreu em setembro de 2009. Descontada a inflação no período,[30] o benefício médio obteve aumento real de 10%.

28. Trata-se do número mais recente, tendo-se em vista que não houve PNAD em 2010 devido à realização do Censo Demográfico de 2010. Os resultados deste com relação ao trabalho infantil ainda não estavam disponíveis no momento de conclusão deste trabalho.

29. Considerando-se o limite de até três benefícios por criança e até dois por jovem.

30. De acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 9,48%, entre setembro de 2009 e março de 2011.

TABELA 1
Reajuste nos valores do PBF

Tipo de benefício	Valor até março de 2011 em (R$)	Valor a partir de abril de 2011 em (R$)	Variação em (%)
Básico	68,00	70,00	2,9
Variável vinculada à criança (até 15 anos)	22,00	32,00	45,5
Variável vinculada ao jovem (16 e 17 anos)	33,00	38,00	15,2
Benefício médio	96,00	115,00	19,8

Fonte: MDS.

Visando-se tornar o programa mais efetivo no combate à extrema pobreza, o maior reajuste foi concedido ao benefício variável vinculado à criança e ao adolescente de até 15 anos (45,5%). De fato, as famílias que têm o maior número de filhos são as mais vulneráveis à pobreza. Dados sobre o perfil da pobreza e da extrema pobreza em 2009 revelam que 54% das pessoas nestas situações possuem entre 0 e 18 anos.[31]

O reajuste nos valores do PBF busca fortalecer a dimensão *transferência de renda* no enfrentamento à extrema pobreza, no momento em que é anunciado o Brasil sem Miséria. Como demonstrado em diversos estudos, o programa tem contribuição importante para a redução da desigualdade social (SOARES e SÁTYRO, 2009) e da extrema pobreza, muito embora os efeitos sobre a redução da pobreza sejam limitados pelo baixo valor dos benefícios.[32] Dois terços da população extremamente pobre estava coberto pelo programa em 2009. Ainda assim, é nítida a importância que as transferências – em especial, o Bolsa Família – adquiriram na renda dos extremamente pobres (OSORIO *et al.*, 2011). As transferências, que representavam 15% da renda deste segmento em 2004, chegaram a 39% em 2009.

Se, por um lado, o PBF contribui para o alívio da extrema pobreza, por outro, o programa tem efeito multiplicador significativo sobre a economia, visto que as famílias gastam a totalidade dos recursos recebidos no consumo. De acordo com estudo do Ipea, cada R$ 1,00 investido no Bolsa Família aumenta em R$ 1,44 o produto interno bruto (PIB) do país.[33]

Além do reajuste nos valores dos benefícios, a estratégia anunciada no Brasil sem Miséria contempla também nova expansão de cobertura do programa. Segundo o plano, serão mais 800 mil famílias beneficiadas até 2013. Ainda que esta meta vise priorizar a inclusão das famílias em situação de extrema pobreza, é válido compará-la à demanda revelada pelos dados do CadÚnico, segundo o qual havia cerca de cinco milhões de famílias com renda mensal de até R$ 140,00 ainda não atendidas pelo programa.

31. Em 2009, os pobres e os extremamente pobres distribuíam-se da seguinte forma, por faixa etária: 10% (0 a 3 anos), 9% (4 a 6 anos), 26% (7 a 14 anos) e 9% (15 a 18 anos). Dados extraídos de Ipea (2011b).
32. Ver Ipea (2011b).
33. Ver Ipea (2011a).

QUADRO 1
Números do CadÚnico (atualizados em julho de 2011)

Total de famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo: 19.685.993
Total de famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até R$ 140,00: 17.285.646
Famílias beneficiadas pelo programa: 12.952.039

Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do MDS.

3.3 Aprimoramento da gestão

Além do alcance de programas e serviços, é importante destacar nesse acompanhamento da política de assistência social algumas iniciativas visando ao aprimoramento da gestão. Tais iniciativas revelam o esforço de aperfeiçoamento do Suas, de forma a efetivamente superar a heterogeneidade que historicamente marcou as práticas na assistência social e, então, consolidar política baseada no direito, com proteções definidas e serviços e benefícios organizados e disponíveis à população. No sentido do aprimoramento da gestão, convém destacar a realização do Censo Suas 2010 e o lançamento da versão 7 do CadÚnico.

Realizado anualmente desde 2007, o Censo Suas já é reconhecido como importante instrumento de gestão do Suas.[34] Este levantamento coleta informações sobre o funcionamento das unidades públicas de assistência social (Cras e Creas) – em particular, quanto à sua estrutura e aos serviços, programas e projetos realizados. Em 2010, o Censo Suas agregou novas variáveis, coletando também informações sobre as entidades privadas conveniadas com o poder público, os órgãos de gestão e os conselhos de assistência social de municípios e estados. Portanto, trata-se de ferramenta de monitoramento e avaliação que vem se consolidando na gestão do Suas, possibilitando informações sobre o perfil de oferta dos serviços e as estruturas de gestão e controle social da política.[35] Convém lembrar ainda que as informações do censo alimentam o Índice de Desenvolvimento dos Cras (IDCRAS), índice que pretende acompanhar o desempenho destes equipamentos, inclusive por meio do estabelecimento de metas.

A edição 2010 do Censo Suas confirmou a trajetória de expansão das unidades públicas de atendimento (Cras e Creas). Entre 2007 e 2010, o número de Cras cresceu 62%. Já a expansão dos Creas foi de 32% somente no biênio 2009-2010. De modo paralelo à expansão destas unidades, houve significativa expansão de trabalhadores na assistência social no setor público: aumento de 58% entre 2005 e 2010. Entretanto, quase metade destes profissionais (45,7%) tem apenas o ensino médio.

34. O Censo Suas foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334/2010.

35. De acordo com Brasil (2011a), 98,6% dos municípios brasileiros preencheram o questionário referente à gestão municipal; 94,3% responderam o questionário sobre os conselhos municipais; 84,8% informaram dados relativos a 6.801 Cras; e 26,3% preencheram o questionário referente a 1.596 Creas. Ademais, todos os estados preencheram os questionários sobre gestão e conselho estadual.

O Censo mostrou também que a maior parte das entidades socioassistenciais conveniadas com o poder público atua no serviço de proteção social especial para PcDs, idosos e suas famílias.

Ainda na perspectiva de aperfeiçoamento da gestão, destaca-se a nova versão do CadÚnico (versão 7), lançada no final de 2010. Na nova versão, houve a incorporação de módulos específicos para o cadastramento comunidades tradicionais ou grupos específicos da população, como quilombolas, indígenas, extrativistas, ciganos e população de rua. Trata-se de inovação importante, tendo-se em vista a histórica dificuldade em localizar estes grupos e promover seu acesso às políticas sociais. A identificação e o cadastramento destes grupos poderão viabilizar sua inclusão nas políticas de transferência de renda, bem como poderão também subsidiar a elaboração de políticas específicas direcionadas às suas necessidades. Ademais, o novo sistema operacional é *on-line*, evitando multiplicidade de dados e fazendo as informações chegarem mais rápido à esfera federal. O CadÚnico consiste em instrumento com grande potencial para auxiliar no diagnóstico, no planejamento e na execução das políticas sociais; seu aperfeiçoamento ocorre em momento estratégico, ao observar o lançamento do Brasil sem Miséria e a utilização do cadastro como principal base de dados na execução das ações do plano.

3. 4 Quadro geral e execução orçamentária dos programas

A análise da execução orçamentária do MDS revela crescimento real de 12,6% nas despesas em 2010 em comparação com 2009. Grande parte deste resultado deriva do comportamento das despesas com pagamento do BPC e do Bolsa Família, benefícios que respondem por 92% do gasto total executado por este ministério. As despesas com pagamento do BPC cresceram 13%, como reflexo da incorporação de novos beneficiários, inclusive daqueles por via judicial, e do reajuste dos benefícios que acompanham o valor do salário mínimo. No caso do PBF, o aumento do gasto foi de 8,9%, respondendo à incorporação de aproximadamente 400 mil novas famílias beneficiárias e, também, ao pagamento dos valores reajustados dos benefícios a partir do segundo semestre de 2009.

Muito embora os benefícios monetários representem a maior parcela dos gastos do MDS, nota-se também crescimento real bastante significativo nos gastos associados a alguns programas e serviços, notadamente na proteção social especial e no Projovem Adolescente. No primeiro caso, o aumento reflete a estratégia de ampliação dos Creas – em especial, pela implementação do Plano de Enfrentamento do Crack e outras Drogas. Com relação ao Projovem, convém notar que, a despeito do contingenciamento orçamentário sofrido pelo programa, que implicou a redução da meta de ampliação das vagas, houve crescimento dos gastos: 26,2%.

Por sua vez, alguns programas sofreram redução nos gastos. No Peti, a redução foi de 5,8%. Já no Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, foi de 15,2%. A maior redução observou-se, entretanto, no Programa Economia Solidária em Desenvolvimento: -30,2%.

TABELA 2
Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS (2010)
(Por unidade orçamentária)

Em Reais de 2010. Deflator utilizado: IPCA.

Programas selecionados	2009		2010		Variação real da despesa liquidada 2010/2009
	Liquidado[1]	Nível de execução (%)	Liquidado	Nível de execução (%)	
Assistência Social	34.065.109.158	97,7	37.964.040.166	99.4	11.4
Proteção Social Básica - BPC + RMV	19.681.342.106	97,87	22.234.139.888	100,0	13,0
Proteção Social Básica - Demais Ações	581.348.896	85,2	619.042.427	92,8	6,5
ProJovem	265.563.827	88,3	335.060.563	91,3	26,2
Proteção Social Especial	202.878.816	76,9	289.728.196	80,6	42,8
Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	298.347.145	92,6	280.937.705	91,8	-5,8
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	69.086.495	91,9	58.611.900	94,4	-15,2
Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família	12.925.486.352	99,3	14.073.804.209	100,0	8,9
Economia Solidária em Desenvolvimento	41.055.521	45,9	28.646.478	44,8	-30,2
Resposta aos Desastres e Reconstrução			44.068.800	91,7	100
Segurança Alimentar e Nutricional	772.715.791	76,5	947.574.303	92,0	22,6
Outros encargos	177.600.525	92,0	498.941.534	95,7	180,9
Apoio Administrativo	129.451.840	94,6	148.720.117	99,3	14,9
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	89.286	99,9	295.271.563	99,1	330.601,81
Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	48.059.399	85,8	54.949.854	74,8	14,3
Execução total do MDS	**35.015.425.474**	**97,1**	**39.410.556.003**	**99,2**	**12,6**

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

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), do Ipea.

Nota: [1] Em reais de dezembro de 2010.

Obs.: Inclui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (Pró-Sinase).

Por fim, quanto ao nível de execução orçamentária,[36] o MDS, que já tinha bom desempenho em 2009, melhorou sua *performance* em 2010. Para tanto, contribuiu especialmente a melhoria na execução dos recursos da PSB, do Projovem e da proteção social especial.

4 DESAFIOS

4.1 Implementação do Brasil sem Miséria

A superação da miséria é o principal desafio na atual agenda política brasileira. O anúncio do Brasil sem Miséria traz expectativas quanto ao alcance desta proposta diante das configurações da extrema pobreza no país. O principal desafio é ir além da transferência de renda – muito embora esta desempenhe papel relevante –, garantindo melhor inserção deste público no mundo do trabalho, bem como o maior acesso aos serviços.

São inúmeros os desafios que cercam a melhor inclusão produtiva dos extremamente pobres. Como visto no início deste capítulo, parte das dificuldades está no âmbito do próprio plano e diz respeito às limitações no escopo das ações de qualificação e intermediação, seja pelas características do próprio público, seja em virtude das limitações do sistema público de emprego, trabalho e renda, seja ainda em função da limitada cobertura da educação infantil. Há de considerar-se também as limitações do plano no que tange à inclusão produtiva no mundo rural, destacando-se essencialmente a ausência de esforços para ampliação do acesso à terra.

Mas há também condicionantes que são externos ao plano e que dependem do próprio padrão de desenvolvimento brasileiro nos próximos anos. Ou seja, uma melhor inserção dos extremamente pobres no mundo do trabalho depende da combinação entre ações adequadas de inclusão produtiva/acesso a serviços e maior dinamismo econômico nas regiões marcadas pela extrema pobreza. Logo, a capacidade de superar a extrema pobreza pela via da inserção produtiva depende, sobretudo, da manutenção do crescimento econômico combinado com a redução das desigualdades econômicas inter e intrarregionais.

A aposta na inclusão produtiva dos extremamente pobres deve, entretanto, guardar alguns cuidados. O primeiro destes é que tal estratégia não deve alimentar a expectativa de supressão das transferências condicionadas de renda da matriz de proteção social. Neste sentido, há de recordar o debate em torno das portas de saída do PBF, no qual os clamores por ações de inclusão produtiva emanavam da inquietação diante da presença de benefício monetário dirigido a famílias com adultos em idade ativa e, portanto, capazes para o trabalho. O segundo cuidado,

36. Refere-se à comparação entre o valor liquidado e o valor autorizado (lei orçamentária e créditos adicionais).

relaciona-se em parte com o primeiro. Implica reconhecer as dificuldades que cercam a inclusão produtiva deste segmento e, portanto, assumir que as transferências continuarão tendo papel determinante na situação social de parte destas famílias, uma vez que, como discutido no início deste capítulo, a realização de um trabalho pode não garantir a superação da extrema pobreza, como, de fato, já se verifica em muitos casos. Dadas as características deste segmento, bem como os aspectos relacionados à situação econômica da região onde vivem, pode persistir não só a dificuldade de inserção laboral, mas também inserções precárias marcadas pela alta rotatividade, pela baixa remuneração e pela informalidade. Esta perspectiva implica reconhecer o caráter perene, e não transitório, das transferências de renda na matriz de proteção social brasileira. Sua abrangência, entretanto, dependerá de como o padrão de desenvolvimento nacional é capaz de não só gerar ocupações de melhor qualidade, mas também equalizar as oportunidades de acesso a estas.

Para ir além da transferência de renda, o Brasil sem Miséria deve também garantir a ampliação do acesso aos serviços. Para tanto, é necessária a adoção de múltiplas linhas de ação e a concertação de esforços setoriais, algo não muito trivial na organização das políticas públicas no país. Neste ponto, o desafio é sobretudo representado pela necessidade de mobilização e coordenação dos diversos agentes públicos responsáveis pela provisão dos serviços – em especial, aqueles diretamente envolvidos com a oferta de serviços. Por fim, cabe lembrar que expandir a cobertura dos serviços sociais para melhorar o acesso dos extremamente pobres requer ampliação do financiamento destes serviços. Como pode ser visto nos capítulos de saúde e educação deste periódico, este é um expressivo desafio.

4.2 Estruturação da rede de serviços socioassistenciais

Com notáveis avanços nos anos recentes, a política de assistência social vem ganhando densidade, constituindo-se como campo efetivo da proteção social no país. Articulando garantia de renda e prestação de serviços, a política adquire relevância na proteção aos mais pobres e vulneráveis. Em paralelo à maior cobertura das transferências de renda, assiste-se também a uma ampliação da oferta de serviços socioassistenciais por meio da implantação gradual do Suas. De fato, a expansão dos equipamentos públicos, as regulamentações para efetivar a gestão descentralizada e participativa do sistema, bem como a delimitação do escopo dos serviços revelam a importância que a assistência vem adquirindo na matriz de proteção social.

Os avanços já conquistados estabelecem, entretanto, novos desafios que se somam àqueles preexistentes na tarefa de efetivar a proteção socioassistencial. Nesta edição, abordar-se-á particularmente aqueles relacionados à estruturação adequada da rede de serviços socioassistenciais, destacando-se três principais questões: financiamento, articulação com a oferta privada e, por fim, recursos humanos.

Quando se considera a estratégia de implementação do Suas nos anos recentes, constata-se que a prioridade foi a ampliação da cobertura geográfica dos Cras e Creas. Esta estratégia levou a proteção socioassistencial a milhares de pessoas até então desassistidas, precariamente assistidas ou cuja atenção assistencial recebida ainda se revestia de nuances caritativa e/ou clientelista. Logo, a expansão destes equipamentos tinha significado importante para a reorganização da política então proposta, expressando, inclusive, o novo caráter da proteção, com enfoques socioterritorial e familiar e organizada em dois níveis de complexidade (básica e especial).

A despeito da relevância da estratégia de expansão dos Cras e Creas, notam-se situações distintas no que se refere à capacidade destes equipamentos em todo país. Há diferenças em termos de infraestrutura, de recursos humanos e, consequentemente, de serviços ofertados. Muitos de tais equipamentos não realizam alguns serviços a estes previstos, a exemplo da busca ativa (importante estratégia na implementação do Brasil sem Miséria), que não é realizada por 47% dos Cras. Em que pese o Censo Suas 2010 apontar significativa melhoria na estrutura destes equipamentos, este ainda revela desigualdade considerável no atendimento disponibilizado pelos diversos Cras.

Em grande parte, essa desigualdade reflete a insuficiência de financiamento para os programas e os serviços. Estes são cofinanciados principalmente pelos governos municipais e federal, com fraca participação dos estados. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) de 2009, dos recursos aplicados na política de assistência social nos municípios em 2009, 77% provinha de recursos próprios, 19% vieram do cofinanciamento federal e somente 4% foram recebidos do cofinanciamento estadual. Desse modo, apenas 38% dos municípios afirmaram contar com este tipo de cofinanciamento estadual para esta política nesse ano. Este percentual, entretanto, foi mais alto entre os municípios de maior porte situados no Sudeste e no Sul. Estes números revelam a importância de rediscutir o pacto federativo em torno da política de assistência social e de seu financiamento. A baixa disponibilidade de recursos certamente é um dos principais obstáculos à estruturação da rede de serviços, notadamente da adequação dos Cras e Creas para maior e melhor oferta de serviços.

Convém lembrar, entretanto, que, além dos equipamentos públicos (Cras e Creas), a rede de serviços do Suas também envolve entidades socioassistenciais privadas. Desse modo, o segundo desafio diz respeito à consolidação de uma rede de serviços que efetivamente articule prestadores públicos e privados, garantindo-se, portanto, fluxos de atendimento e encaminhamentos. As principais dificuldades neste sentido tem sido conhecer a oferta privada. Ainda pouco se sabe sobre a atuação de entidades e organizações de assistência social, atividades realizadas, público atendido, capacidade etc. Este desconhecimento diz respeito, inclusive, às entidades

que recebem recursos públicos, como visto no caso dos CCIs. Algumas iniciativas vêm sendo adotadas para superar esta desinformação como relatado neste capítulo. Embora ainda não se tenha conhecimento do seu alcance, é válido registrar sua importância, tendo-se em vista a necessidade de maior conhecimento da atuação das entidades para a efetiva organização de rede socioassistencial.

Com relação à participação das entidades no Suas, também é igualmente desafiador garantir a prestação dos serviços em conformidade com as diretrizes da política. Esforços normativos vêm sendo envidados a fim de definir o campo da proteção assistencial e os requisitos mínimos para sua realização, a exemplo da tipificação dos serviços (Resolução no 109, de 11 de novembro de 2009) e da Norma Operacional Básica (NOB) no 269, de 13 de dezembro de 2006, sobre os recursos humanos no Suas. O desafio, então, é garantir que a integração das entidades privadas ao Suas ocorra em conformidade com aquelas orientações.[37]

Por fim, o terceiro desafio para consolidação da rede de serviços é a gestão adequada de recursos humanos; desafio ainda mais premente diante da implementação do Brasil sem Miséria. Trata-se de uma das questões mais sensíveis não só para a consolidação da política de assistência social, como também para todos os campos da política social, nos quais a prestação de serviços se dá por meio da interação direta entre profissional e público. É amplamente reconhecido que a eficácia da oferta de serviços sociais públicos – seja no âmbito da assistência social, seja no da saúde, seja no da educação, entre outros – é mediada pela qualidade do vínculo que venha a emergir entre profissionais e sua clientela. Formação, qualificação, disponibilidade para com o usuário e compromisso ético são atributos, entre outros, requeridos dos profissionais que atuam junto aos usuários dos serviços públicos, os quais a estes se apresentam – em geral, em condições de grande vulnerabilidade. Disto decorre a existência de diretrizes, protocolos e tipificações dos serviços, que emanam das instâncias formuladoras das políticas sociais, com o propósito de oferecer parâmetros para a organização e o desempenho do trabalho nestes serviços, em escala nacional.

O Suas, a despeito de sua institucionalização recente, tem apresentado importantes avanços neste campo. A definição da assistência social como "direito do cidadão e dever do Estado" – [38] e a construção do Suas como dispositivo de realização de tal direito e cumprimento do mencionado dever – tem conferido ao trabalho socioassistencial, seja este exercido por assistentes sociais ou outros profissionais, nova dimensão e reconhecimento institucional, expressos em instrumentos normativos, como a NOB-RH/Suas (2006), a tipificação dos serviços e demais diretrizes divulgadas pelo MDS, nos anos recentes. Estes instrumentos

37. Conforme indica a Resolução nº 16 do CNAS.
38. Artigo 1º da Lei Orgânica de Assistência Social – Lei nº 8.742/1993.

têm contribuído para a maior organicidade do sistema, promovendo a efetiva profissionalização dos equipamentos públicos – e até mesmo privados – de assistência social no país.

Ao longo dos últimos cinco anos, o número de equipamentos (Cras e Creas) e trabalhadores nestes alocados vem crescendo de forma consistente em todo o país. Entre 2007 e 2010, o número de Cras cresceu 62%. Já a expansão dos Creas foi de 32%, somente no biênio 2009-2010. O número de profissionais, em todo o sistema, por sua vez, cresceu 58%, passando de 139.549, em 2005, para 220.730, em 2010.

Não obstante, o tema da gestão do trabalho impõe ainda um conjunto de desafios ao sistema que requerem reflexão, até porque ainda permanecem até hoje tensionando os demais sistemas públicos, cuja efetividade depende, em boa parte, do trabalho profissional (saúde, educação etc.). Entre estes desafios, destacam-se as condições de trabalho oferecidas a estes profissionais, definidas a partir das formas de contratação e cobertura por direitos sociais e trabalhistas a estas associadas; do valor das remunerações; das perspectivas de trajetória profissional ascendente (planos de carreira); assim como das próprias condições materiais (ambiente e recursos) para o exercício do trabalho.

Essa problemática tem sido pouco visitada no debate contemporâneo sobre as políticas sociais brasileiras, ainda que recorrentes mobilizações de profissionais deste campo tenham tentado impedir que caia no total esquecimento.[39] A questão das remunerações, ainda que não seja a única, comparece como um dos aspectos centrais na estrutura de incentivos para o bom desempenho destes profissionais e, não obstante, estão entre eles os trabalhadores de nível superior mais mal pagos do país.

Outro ponto extremamente relevante para a consolidação do Suas se refere à proliferação de vínculos trabalhistas irregulares – por não observarem a legislação pertinente –[40] e/ou desguarnecidos de direitos sociais e garantias mínimas, a qual decorre muitas vezes do intento dos próprios gestores, de agilizar a implementação dos serviços.

Vale alertar que esse quadro se desenhou nitidamente no caso do Sistema Único de Saúde (SUS), quando de sua expansão nos anos 1990. Esta expansão, especialmente em face da implementação do Programa de Saúde da Família, implicou grande aumento do emprego precário no setor, principalmente nos municípios (SANTOS, 2007). Pesquisa feita pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP), da Universidade de Campinas (UNICAMP), apontou, na ocasião, que:

39. 2011, até setembro, foi marcado por greves de professores dos ensinos fundamental e médio, que ocorreram em 24 estados da Federação.

40. Pela Constituição, todo trabalhador público deve ser concursado e vinculado diretamente ao órgão estatal ao qual presta serviços. Sobre a irregularidade de vínculos no serviço público, ver Nogueira (2006).

> apenas 22% dos municípios brasileiros adotavam, em 2000, a forma contratual típica da administração pública direta como o principal tipo de contrato de trabalho dos médicos na atenção básica (para os enfermeiros, esta proporção era de 25% e para os odontólogos, 31%) (NEPP, 2000 *apud* SILVA e COSTA, 2002, p. 283).

Na área de assistência social, o quadro não é muito diferente. De acordo com o Censo Suas de 2010, apenas 30% dos trabalhadores dos Cras, em todo o Brasil, são servidores estatutários. Já os trabalhadores por contratos temporários com a prefeitura, os terceirizados – por meio de organizações não governamentais (ONGs), cooperativas e empresas – e aqueles com outros vínculos não permanentes perfazem 50% da força de trabalho nestas unidades.

Vale notar, ainda, que a maior parte dos trabalhadores de nível superior – incluindo-se graduados, mestres, especialistas e doutores – é terceirizada ou possui vínculos temporários e/ou precários: 43% do total. Os estatutários com estas qualificações são em menor número, totalizando 41%.

Com efeito, o trabalho profissional no campo da prestação de serviços sociais tem sido historicamente concebido – e exercido – a partir de ética humanitária dos profissionais.[41] Observa-se, contudo, que, no percurso de institucionalização e massificação da oferta destes serviços pelo Estado, sem a devida cobertura de recursos – como ocorreu no Brasil a partir da segunda metade do século XX –, tal ética passou a ser frequentemente confundida com "altruísmo" – ou pelo menos associada a isto. Como se estes profissionais (profissionais de saúde, assistentes sociais e professores) *não pudessem*, por imposição moral, recusar sua contribuição especializada àqueles que desta precisam, até mesmo na ausência de condições adequadas. No caso do serviço social, em particular, a subsunção da sua "ética de serviço" ao valor da caridade contribuiu, adicionalmente, para subordinar os critérios de competência técnica e treinamento profissional na escolha de trabalhadores e, principalmente, gestores das agências prestadoras destes serviços.[42]

É fato, por sua vez, que o enfrentamento desses desafios não é trivial, até porque estes demandam esforços sistêmicos, que envolvem diversos vetores da administração pública, como a disponibilidade de recursos, os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além da própria adesão, pelas elites políticas locais, ao modelo institucional – e não caritativo – de prestação de serviços sociais preconizado pelo Suas. Contudo, a questão dos recursos humanos será central nas discussões da VIII Conferência Nacional de Assistência Social,

41. A qual é, inclusive, explicitada e fiscalizada pelos próprios órgãos de classe.

42.Como se observa, por exemplo, na ocorrência persistente do "primeiro-damismo" no comando dos serviços socioassitenciais em muitos municípios do país. Segundo a Perfil dos Municípios Brasileiros MUNIC/IBGE, em 2009, a primeira-dama estava como gestora da Pnas em 1.352 municípios.

a realizar-se em dezembro de 2011, cujo tema é *Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores.* Como espaço privilegiado de debates e encaminhamentos, da conferência podem emanar deliberações importantes para a gestão dos recursos humanos no Suas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília, 2011a.

_____. _____. **O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010**. Brasília, 2 maio 2011b. (Nota MDS). Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf>. Acesso em: ago. 2011.

CASTRO, J. A. *et al*. **Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis**: uma análise exploratória. Brasília: Ipea, abr. 2010. (Texto para Discussão, n. 1.486).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Gastos com a política social**: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Brasília: Ipea, fev. 2011a. (Comunicado, n. 75).

_____. **Mudanças recentes na pobreza brasileira**. Brasília: Ipea, set. 2011b. (Comunicado, n. 111).

MEDEIROS, M.; GRANJA, F. H.; SAWAYA NETO, M. **Mudança do conceito de família do benefício de prestação continuada**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2009. (Texto para Discussão, n. 1.411).

NOGUEIRA, R. P. Alternativas de vinculação institucional para os trabalhadores do SUS. *In*: **Observatório de recursos humanos em saúde no Brasil**: estudos e análises. Rio de Janeiro: Fiocruz; Brasília: MS, 2006. v. 1.

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

SANTOS, M. P. G. **Relações de trabalho nos serviços públicos de saúde mental**. 2007. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. 200p.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. Características do mercado de trabalho no setor saúde na década de 1990: reflexões. *In*: NEGRI, B.; FARIA, R.; VIANA, A. L. D. (Orgs.). **Recursos humanos em saúde**: política, desenvolvimento e mercado de trabalho. Campinas: UNICAMP, 2002. p. 275-285.

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

CAPÍTULO 3

SAÚDE

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2010, mais especificamente o segundo semestre, foi marcado pela campanha eleitoral, o que, de certa forma, impôs alguns limites à execução de políticas, particularmente as políticas de investimento, ou à proposição de novas ações.[1] Logo após o pleito, iniciou-se um período de transição, marcado por muitas expectativas. No novo governo, iniciado em janeiro de 2011, na área da saúde, houve continuidade de políticas e programas já consolidados e foram lançados políticas e programas que estavam sendo discutidos há algum tempo. Na vigilância em saúde, destacam-se o Plano de Ações Estratégicas para Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis e o Pacto Nacional pela Redução dos Acidentes de Trânsito.

Todavia, com a mudança no comando do Ministério da Saúde (MS), observou-se uma profusão de formalizações de propostas e atos, particularmente de natureza normativa, num curto espaço de tempo, grande parte dos quais já vinha sendo gestada há algum tempo. Estas iniciativas têm, potencialmente, um significativo impacto sobre a organização e natureza do Sistema Único de Saúde (SUS). Neste campo, destacam-se a regulamentação de dispositivos da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080) e da incorporação de tecnologias no SUS, por meio da Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011.

O foco discursivo da nova gestão foi colocado na ampliação e qualificação do acesso aos serviços de saúde.[2] Com este foco, já nos primeiros meses, altera-se parte da política de assistência farmacêutica, particularmente do Programa Farmácia Popular, com a implantação do Saúde Não Tem Preço, e propõe-se a Rede Cegonha como estratégia para ampliação do acesso e melhoria da qualidade da atenção à saúde materna e da criança nos dois primeiros anos de vida.

---

1. O Artigo 73, inciso VI, da Lei nº 9.504 de 1997 proíbe, nos três meses que antecedem ao pleito, "realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública".

2. O atual ministro da Saúde, Alexandre Padilha, em seu discurso de posse, afirmou: "E a grande reclamação das pessoas é exatamente o não acesso, a demora, a espera. Eu quero dizer que tenho, como ministro da Saúde, uma obsessão e quero que seja obsessão minha, dos meus secretários – preparem-se todos –, da minha secretária, da minha equipe, a nossa obsessão tem que ser colocar no centro do planejamento das ações de saúde deste país um esforço: perseguir a garantia do acolhimento de qualidade em tempo adequado às necessidades de saúde daquelas pessoas. Este tem que ser um objetivo quase único deste ministério" (BRASIL, 2011a).

Houve também uma inversão, pelo menos num primeiro momento, do discurso com relação à necessidade de financiamento para o SUS. Mesmo reconhecendo a necessidade de se ampliar recursos financeiros, afirma-se que é importante primeiro mostrar resultados, melhorando a gestão do sistema de saúde. Assim, o MS reforça o discurso de que a transferência de recursos, principalmente dos recursos adicionais, deve estar condicionada ao alcance de metas e à necessidade de se ampliar o monitoramento e a avaliação de resultados do SUS. A regulamentação de alguns dispositivos da Lei nº 8.080 já incorpora esta proposta. Além disso, no campo da atenção básica, foi proposto o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) e colocado em consulta pública o Programa de Avaliação para Qualificação do SUS. A necessidade de se discutir a ampliação de recursos foi retomada, no segundo semestre de 2011, com os debates em torno da regulamentação da Emenda Constitucional nº 29 (EC 29).

Assim, neste texto, considerando-se as peculiaridades dos anos de 2010 e dos primeiros meses de 2011, optou-se por destacar algumas decisões que resultaram, ou podem vir a resultar, em importante impacto sobre a política de saúde, tendo em vista o foco do discurso da atual gestão em torno do acesso aos serviços de saúde.

2 FATOS RELEVANTES

Os primeiros meses de 2011 foram marcados por importantes iniciativas legislativas para o SUS. Merecem destaque nesta seção: *i)* o Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 8080; e *ii)* a Lei nº 12.401, de abril de 2011, que altera a Lei nº 8.080 no que se refere à assistência farmacêutica e à incorporação de tecnologia no SUS. Também merece destaque a Lei nº 1.131, do Estado de São Paulo, publicada em 27 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, autorizando o atendimento de pacientes particulares e de planos de saúde privados nas organizações sociais que prestam serviços para o SUS. Esta Lei altera a Lei Complementar nº 846, de 4 de julho de 1998, e traz novamente à discussão a chamada "dupla porta de entrada" em estabelecimentos públicos de saúde.

2.1 Principais novidades da regulamentação da Lei nº 8.080 trazidas pelo Decreto nº 7.508 de junho de 2011

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, regulamenta os dispositivos constitucionais para a área da saúde, ao dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como sobre a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. É bastante abrangente e regula, a partir do Título II, o SUS – objetivos e atribuições; princípios e diretrizes; organização, direção e gestão; competências e atribuições; participação complementar do setor privado; recursos humanos, financeiros e outras questões. A Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, recupera dois temas – participação

social e transferências intergovernamentais de recursos – que haviam sido vetados na Lei nº 8.080. Juntas, elas constituem a principal legislação estruturante do SUS.

Apesar de abrangentes, essas leis apresentam diversos dispositivos que, ao longo da implementação do SUS, se mostraram carentes de regulamentação que lhes desse a clareza necessária ou que complementassem a intenção inicial do legislador. O caso mais notório desta carência de regulamentação é o Artigo 35 da Lei nº 8.080, que trata dos critérios de transferência de recursos federais para os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Entre as novidades do recente Decreto nº 7.508, apenas para citar as consideradas mais relevantes, incluem-se o contrato interfederativo e a definição de parâmetros para o balizamento dos conceitos de integralidade da atenção e de acesso universal e igualitário, como se verá mais adiante. O Decreto nº 7.508 também expressa o avanço conceitual alcançado a respeito de alguns aspectos organizativos do sistema, como os conceitos de regionalização e de redes de atenção. Por fim, reforça instrumentos de gestão compartilhada, como são os colegiados intergestores. Entre as ausências importantes, em um decreto que se propõe a regulamentar a Lei nº 8.080, está o tema do financiamento, sobretudo quando se observa a grande ênfase que é dada a aspectos de organização regionalizada da rede, que requer, obviamente, novos arranjos financeiros.

A ideia de regulamentar alguns dispositivos da Lei nº 8.080 não é nova. Na verdade, como disse Gilson Carvalho em uma de suas "análises domingueiras": chega com 20 anos de atraso (CARVALHO, [s.d.]).[3] A proposta mais recente, que acabou gerando o Decreto nº 7.508, começou a ser trabalhada ainda em 2008, a pedido do então ministro José Gomes Temporão. O instrumento *decreto presidencial* foi escolhido por ser mais adequado aos propósitos pretendidos – regulamentação de lei – e por ser hierarquicamente mais elevado do que a *portaria ministerial*, amplamente utilizada pelo MS na regulamentação do SUS até o momento.

O decreto, segundo sua ementa, dispõe sobre a organização do SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa e dá outras providências. As bases organizacionais do SUS – rede de serviços regionalizada e hierarquizada – estão definidas tanto na Constituição Federal (Artigo 198), como na Lei nº 8.080 (Artigo 7º, IX, b). A necessidade de regionalizar – definir um território, uma população – e de hierarquizar a rede de serviços em função da densidade tecnológica e de economias de escala são conceitos bem antigos, mas que raramente foram implementados em sua plenitude, a não ser em espaços geográficos restritos. Apesar da importância da organização da rede, o processo de regulamentação da implementação do SUS, que

3. Carvalho, G. Regulamentação da Lei 8080: Um Decreto com 20 Anos de Atraso. Disponível em: <http://www.conasems.org.br/site/index.php/comunicacao/artigos/1831-regulamentacao-da-lei-8080-um-decreto-com-20-anos-de-atraso-por-gilson-carvalho>. Acesso em setembro de 2011.

se inicia com as Normas Operacionais Básicas (NOBs) nos anos 1990, pouco abordou os conceitos de organização dos serviços, dedicando-se mais à questão da descentralização da gestão do sistema (NOBs nºs 01/90, 01/91 e 01/93) e descentralização e financiamento da atenção básica (NOB nº 01/96). Somente as Normas de Assistência à Saúde (NOAS) 01/2001 e 01/2002 se dedicaram à questão da organização dos serviços, resgatando os conceitos de regionalização e hierarquização. Estas normas foram importantes para recuperar o papel das secretarias estaduais de Saúde na coordenação dos sistemas estaduais. Toda a experiência anterior das NOBs 01/93 e 01/96 ensejaram um protagonismo bastante forte dos municípios, com retração da esfera estadual. Contudo, as exigências de cumprir a diretriz de atendimento integral e a constatação óbvia de que a integralidade da assistência só poderia ser alcançada dentro do sistema interfederativo, articulando serviços que, na maioria das vezes, se localizavam fora do âmbito de cada município, levou à discussão mais intensa sobre o processo de regionalização e conformação de redes de atenção. Apesar de procurar regulamentar aspecto importante do SUS, as NOAS não alcançaram a totalidade de seus objetivos. Em parte porque as três esferas de governo ainda não tinham acumulado experiência suficiente em diversos aspectos relacionados à gestão interfederativa. O decreto atual, com os instrumentos que cria – sobretudo a figura do contrato organizativo da ação pública –, reforça a possibilidade de que, desta vez, os resultados sejam mais positivos.

Novidades auspiciosas são trazidas na seção II, que trata da hierarquização. Esta seção é importante porque busca definir as condições de acesso aos serviços do SUS, de forma universal, igualitária e ordenada. A seção começa por estabelecer as portas de entrada às ações e serviços de saúde nas redes de atenção à saúde: os serviços de atenção básica, de atenção de urgência e emergência e serviços especiais de acesso aberto. Além disso, trata de aspecto que tem gerado muita polêmica e mobilizado o Ministério Público e os tribunais de justiça, que é o do direito à assistência integral à saúde, também conhecido como integralidade do atendimento. Este direito pode ser entendido em dois sentidos. No horizontal, abrangeria desde a promoção da saúde até a recuperação/reabilitação. No vertical incluiria todos os serviços, dos mais simples até os mais complexos, ou, como se costuma dizer, da vacina ao transplante. Estes dois entendimentos podem ser inferidos da Lei nº 8.080, Capítulo II – Dos Princípios e Diretrizes do SUS, que no item II do Artigo 7º traz a seguinte definição: "integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso *em todos os níveis* de complexidade do sistema" (grifo nosso). Todavia, que ações e serviços seriam estes no caso da assistência à saúde? Seriam os procedimentos constantes na tabela de procedimentos ambulatoriais e hospitalares do SUS? Em princípio, sim, mas isto não estava definido em nenhum lugar.

O Decreto nº 7.508, em seu Artigo 20, ao criar a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (Renases), define que esta relação deverá compreender todas as ações e serviços que o SUS oferece ao usuário para o cumprimento da integralidade do atendimento à saúde. A relação, que deverá ser atualizada a cada dois anos, representará o elenco de serviços oferecidos pelo SUS. No Artigo 20, também é conceituada a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), que "compreende a seleção e a padronização de medicamentos indicados para atendimento de doenças ou de agravos no âmbito do SUS". A cada dois anos, o MS consolidará e publicará as atualizações da Rename e do Formulário Terapêutico Nacional (FTN), que subsidiará a prescrição, a dispensação e o uso de seus medicamentos.

A confecção de uma lista com medicamentos essenciais não chega a ser uma novidade. Na década de 1970, a Central de Medicamentos (Ceme) instituiu uma lista de medicamentos essenciais, também chamada Rename, que subsiste até hoje. Mas o que a proposição atual traz de mais relevante, e que a diferencia da experiência anterior, é que agora são definidos a periodicidade e os mecanismos que serão utilizados para a inclusão de novos medicamentos e de novas tecnologias de tratamento no rol dos serviços e da assistência farmacêutica do SUS. Diversas propostas de Lei vinham tramitando há algum tempo para regular esta questão, sobretudo na área da assistência farmacêutica. Mais adiante, serão discutidos os principais pontos destas iniciativas do Legislativo.

O decreto também tratou de definir um entendimento para o acesso universal à assistência farmacêutica (Artigo 28, itens I a IV), a saber:

I. estar o usuário assistido por ações e serviços do SUS;

II. ter o medicamento sido prescrito por profissional de saúde, no exercício regular de suas funções no SUS;

III. estar a prescrição em conformidade com a Rename e os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas ou com a relação específica complementar estadual, distrital ou municipal de medicamentos; e

IV. ter a dispensação ocorrido em unidades indicadas pela direção do SUS (Brasil, 2011g).

Os itens *i*, *ii* e *iv* reforçam o entendimento, defendido por alguns especialistas e gestores do SUS, de que a integralidade se dá nos serviços do SUS. Exemplificando: alguém que esteja em tratamento por conta de um plano privado de saúde, fazendo tratamento radioterápico em unidade credenciada do plano, não poderia optar por receber os medicamentos quimioterápicos no SUS, a menos que concomitantemente tivesse atendido aos critérios estabelecidos nos itens I a IV do Artigo 28.

A proposição tem lógica, pois, até para que o SUS possa programar suas disponibilidades de medicamentos, o ideal é que estes sejam prescritos ou que a prescrição seja referendada por profissional vinculado ao SUS. Foi justamente para evitar iniquidades no acesso ao transplante de órgãos que o MS já havia publicado a Portaria nº 2041, de 25 de setembro de 2008, para colocar em igualdade de condições o cidadão que faz todos os seus exames no SUS com aqueles que, também na lista de transplantes, fizessem seus exames por meio de planos privados. O fato é que, na prática, os usuários do SUS que têm planos privados estão acostumados a conformar a sua cesta de serviços de saúde da maneira que lhes pareça mais conveniente. Usam o SUS para alguns serviços e seus planos para outros. Assim vai continuar acontecendo na maioria das ações e serviços. A restrição tende a ocorrer de fato para as doenças que exigem tratamento contínuo de alto custo.

Outro dispositivo que merece ser acompanhado com cautela é o que possibilita (Artigo 27) a adoção pelos estados, Distrito Federal e municípios de relações específicas e complementares de medicamentos, em consonância com a Rename, "respeitadas as responsabilidades dos entes pelo financiamento de medicamentos, de acordo com o pactuado nas Comissões Intergestores". O Artigo nº 24, que tem a mesma redação, possibilita a adoção de relações específicas e complementares também à Renases, por parte dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A adoção de relações complementares é justificável para atender a necessidades decorrentes de situações epidemiológicas específicas. Por exemplo, nas áreas de fronteira da região Norte, pode-se ter a necessidade de medicamentos específicos para determinadas zoonoses.

O risco, na tentativa de preservar um salutar grau de autonomia das Unidades da Federação, é que aquelas com maiores recursos passem a adotar listas mais extensas, com maior elenco de procedimentos e medicamentos mais novos, antes que estes sejam incluídos nas respectivas relações nacionais. Ou seja, o usuário do SUS residente em um estado mais rico poderia ter acesso a uma listagem mais diversificada de medicamentos ou serviços. Pode-se argumentar que hoje já é assim, pois quem reside em São Paulo tem condições mais facilitadas de acesso, para problema de saúde idêntico, do que o cidadão residente na região Norte, por exemplo. De qualquer forma, é questão que deve ser acompanhada.

O decreto também traz novidades relevantes no campo da gestão compartilhada interfederativa. Os Artigos 30 e 31 reforçam o papel das comissões intergestores como os espaços mais importantes de pactuação técnico-política do SUS. Ademais, referenda o papel da Comissão Intergestores Regional (CIR), que terá destaque na implementação e na conformação das redes regionais de atenção à saúde. A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) tem reconhecida sua importância: são de sua competência exclusiva as diretrizes gerais para a composição da Renases,

dos critérios para planejamento integrado das regiões de saúde, das diretrizes nacionais, do financiamento e das questões operacionais das Regiões de Saúde. Mas a novidade maior no campo da gestão é o *contrato organizativo da ação pública*. O contrato, diferentemente do termo de compromisso que passou a ser adotado a partir de 2006 no âmbito do Pacto pela Saúde, define as responsabilidades dos entes federativos em uma Região de Saúde. Ao contrário do termo de compromisso, que era um instrumento unilateral, o contrato organizativo é multilateral e tem valor jurídico reconhecido. Em resumo, como diz o Artigo 35,

> O contrato Organizativo de Ação Pública de Saúde definirá responsabilidades individuais e solidárias dos entes federativos com relação às ações e serviços de saúde, os indicadores e metas de saúde, os critérios de avaliação de desempenho, os recursos financeiros que serão disponibilizados, a forma de controle e fiscalização de sua execução e demais elementos necessários à implementação integrada das ações e serviços de saúde (Brasil, 2011g).

2.2 Aperfeiçoando a regulamentação da assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia no SUS

A Lei nº 12.401/2011 é resultante de dois projetos de lei que tramitavam no Congresso Nacional desde 2007. O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 219/2007, de autoria do senador Tião Vianna, e o PLS nº 338/2007, de autoria do senador Flávio Arns. Foram analisados na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, que votou pela rejeição do PLS nº 219/2007, e pela aprovação do PLS nº 338/2007, na forma de emenda substitutiva.

A Lei nº 12.401 acrescenta ao Título II da Lei nº 8.080 (Do Sistema Único de Saúde) um capítulo (VIII) que estabelece regramentos para a assistência terapêutica e para a incorporação de tecnologia em saúde. A Lei nº 12.401 começa regulamentando o conceito de assistência terapêutica integral a que se refere a alínea "d" do inciso I do Artigo 6º da Lei nº 8.080. Nesta questão, estabelece a necessidade de que as prescrições estejam de acordo com as diretrizes terapêuticas definidas em protocolo clínico para a doença ou agravo a ser tratado; na ausência deste, a prescrição deve ser feita com base nas relações de medicamentos instituídas pelo gestor federal do SUS e nas relações suplementares instituídas por estados e municípios. Também define mecanismos e procedimentos necessários "à incorporação, à exclusão ou à alteração pelo SUS de novos medicamentos, produtos e procedimentos, bem como a constituição ou alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica" (Artigo 19-Q), dando maior suporte jurídico às atribuições da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS. A Lei nº 12.401 complementa e é complementada pelo Decreto nº 7.508. A incorporação de novos produtos e serviços é aspecto crítico para os sistemas de saúde, pois, se de um lado, podem aumentar a efetividade e qualidade da atenção,

de outro, podem – quando as inovações não são adequadamente selecionadas –, causar impactos importantes sobre os custos destes sistemas. Nos últimos anos, o SUS vem sendo questionado por meio de ações judiciais para o fornecimento de serviços e, sobretudo, medicamentos para seus beneficiários.

Este processo de se recorrer ao Judiciário para garantir direitos, como o de acesso/utilização de serviços públicos de saúde ou de planos e seguros privados, é chamado de "judicialização da saúde". A análise das ações judiciais tem mostrado que há demandas referentes a medicamentos ou serviços previstos nas tabelas ou relações de serviços, mas, muitas vezes, as solicitações dizem respeito a medicamentos ou serviços ainda não incorporados às listas ou tabelas dos subsistemas públicos ou privados. A não incorporação pode ser motivada por razões que se estendem desde o fato de ainda estarem em fase de experimentação clínica, até a situação de ainda não terem sido suficientemente analisadas as evidências científicas sobre a eficácia, a acurácia, a efetividade e a segurança do medicamento ou tecnologia e, muito menos, a avaliação econômica dos custos e benefícios comparativamente às tecnologias em uso. O fato é que a pressão de diversos segmentos – indústria, profissionais de saúde e usuários – exerce papel muito forte no processo, daí a necessidade de existirem regramentos claros e socialmente aceitos para o processo de incorporação tecnológica. A falta de um contorno legal mais explícito para esta questão era um dos vácuos legislativos do SUS. A Lei nº 12.401 tem por objetivo estabelecer estes regramentos, principalmente os mecanismos administrativos para sugestão, análise e inclusão de novos produtos e serviços à atenção da saúde.

Certamente, a Lei nº 12.401 não extinguirá ou evitará o acolhimento de pedidos feitos à Justiça. Este não é seu objetivo principal, o qual consiste, na verdade, em estabelecer regulamentos para o acesso à assistência farmacêutica e a incorporação de tecnologia no SUS, visando conferir maior racionalidade e transparência ao processo.

2.3 Oficializando a dupla porta de entrada: Lei nº 1.131/2010, do Estado de São Paulo, que permite às organizações sociais ofertarem serviços a pacientes particulares e de planos e seguros privados de saúde

Em 27 de dezembro de 2010, o governo do Estado de São Paulo aprovou a Lei Complementar nº 1.131/2010, que altera a Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, e dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (OS). [4] Em julho do ano seguinte, o governo de São Paulo publicou o Decreto

4. Os debates sobre as OS estão relacionadas a uma discussão mais ampla sobre a autonomia administrativa de estabelecimentos públicos em seus vários aspectos, entre eles, contratação de recursos humanos, aquisição de material e equipamentos, gestão do orçamento e gestão administrativa. Como alternativa ao modelo de OS entrou em pauta a discussão sobre fundação estatal, tema abordado na edição nº. 15 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, que não será tratado nesta edição. Contudo, a discussão sobre o caso de São Paulo adiciona outros elementos ao debate acerca da introdução da "dupla porta" em unidades públicas de saúde, por meio da venda de serviços para planos e seguros de saúde, o que constitui relevante objeto de análise.

nº 57.108/2011, regulamentando as condições de contratos diretos entre estas organizações e operadoras de planos e seguros privados de saúde. A nova legislação permite que unidades de saúde especializadas e de alta complexidade geridas por OS ofertem serviços a pacientes particulares ou usuários de planos de saúde privados, na proporção de até 25% de sua capacidade operacional total, cabendo à Secretaria de Estado de Saúde (SES/SP) definir quais unidades poderão usufruir desta permissão. A iniciativa, como previsível, gerou intenso debate entre o Executivo paulista e diversos especialistas da área de saúde pública. O principal argumento do governo do estado para a medida é que este procedimento viria possibilitar a cobrança dos atendimentos de beneficiários de planos e seguros privados de saúde em instalações públicas. Respondendo àqueles que discordavam da medida por entender que ela poderia levar a um acesso facilitado e privilegiado destes pacientes aos serviços de tais unidades, o secretário de Saúde paulista argumentava que a regulamentação da Lei cuidaria de estabelecer os procedimentos cautelares adequados.

Inúmeros especialistas da área de saúde pública, no entanto, prognosticam na implementação da Lei recentemente aprovada um aval do Poder Público paulista à adoção da chamada "dupla porta de entrada" nas OS paulistas, que tinham, até a aprovação desta Lei, o mérito de atenderem exclusivamente a pacientes do SUS.

Diversas instituições também se manifestaram contrariamente à Lei nº 1.131 e seu decreto regulamentador. O Ministério Público do Estado questionou estes instrumentos legais junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo e ganhou liminar a aplicação do decreto. O Conselho Regional de Medicina de São Paulo também se manifestou contra a proposta do Executivo em sessão plenária de 23 de agosto de 2011. Pouco tempo antes, também o Conselho Nacional de Saúde se pronunciou, com a Resolução nº 445, de 11 de agosto de 2011, contra a iniciativa, por entender que ela favorece a prática da "dupla porta",

> selecionando beneficiários de planos de saúde privados para atendimento nos *hospitais públicos* geridos por Organizações Sociais, promovendo, assim, a institucionalização da atenção diferenciada com: preferência na marcação e no agendamento de consultas, exames e internação; [e] melhor conforto de hotelaria, como já acontece em alguns hospitais universitários no estado de São Paulo (BRASIL, 2011h, grifo nosso).

É discutível o argumento usado pelas autoridades paulistas de que essas unidades não podiam se valer do recurso do ressarcimento no caso de atendimento de pacientes de planos privados. Mesmo sendo OS, ao estarem vinculadas ao sistema público, fazem parte do SUS. Logo, a Lei federal que prevê o ressarcimento, por parte das operadoras, de planos e seguros privados dos atendimentos prestados a seus beneficiários não teria, aparentemente, nenhuma restrição legal. Por sua vez, beira a ingenuidade a crença de que na regulamentação da Lei se poderá coibir o acesso privilegiado dos beneficiários de planos

e seguros privados de saúde. Há duas circunstâncias a considerar: uma situação na qual o portador de plano de saúde privado procura atendimento pelo SUS nestas unidades, e depois o gestor busca ressarcimento do valor do atendimento feito junto à operadora responsável pela cobertura do evento; outra, completamente diversa, se estabelecerá quando as operadoras assinarem contrato com estas unidades para atenderem a seus beneficiários. No primeiro caso, o usuário é atendido como mais um beneficiário do SUS. No segundo, sempre poderá se estabelecer algum tipo de diferenciação, afinal há um terceiro agente – a operadora do plano ou seguro – intermediando a relação entre o usuário e o provedor, no caso uma unidade pública do SUS.

3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

3.1 Atenção básica em saúde

Em dezembro de 2010, as Equipes de Saúde da Família (ESF), consideradas como componentes centrais da estratégia de Saúde da Família, totalizaram 31,6 mil equipes distribuídas em 5.294 municípios, com uma cobertura estimada de 52,2% da população.

Conforme descrito em edições anteriores de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, essa é considerada pelo MS como a principal estratégia para organização da atenção básica à saúde no país. Vários estudos mostram que ela apresenta impactos para redução da mortalidade infantil (MACINKO, GUANAIS e SOUZA, 2006; ROCHA e SOARES, 2008), mortalidade por diarreia e doenças respiratórias agudas (RASELLA, AQUINO e BARRETO, 2010), sobre as hospitalizações e internações evitáveis (GUANAIS e MACINKO, 2009), entre outros.[5]

Esses resultados mostram que é um caminho a ser seguido. Contudo, como destacam outros estudos, esse modelo exitoso necessita de revisões e complementações, pois ainda há importantes problemas demandando soluções, visando, entre outros objetivos, à ampliação da resolutividade da atenção básica e à expansão de cobertura (PAIM *et al.*, 2011; GÉRVAS e FERNÁNDEZ, 2011). Desta forma, ainda que sejam conhecidos os avanços desta estratégia, ela enfrenta, entre outros,[6] problemas de adequação da infraestrutura das unidades

5. Referências recentes a trabalhos que abordam os resultados da Saúde da Família podem ser encontradas em Facchini e Garcia (2009) e Paim *et al.* (2011).

6. Além desses problemas, Gérvas e Fernández (2011) chamam a atenção para aquilo que consideram como outros problemas e carências relacionados à estratégia de Saúde da Família. Entre os citados pelos autores, pode-se destacar: *i*) falta de desenvolvimento tecnológico, gerencial e científico da ESF; *ii)* persistência de uma "visão vertical" de programas e protocolos que compartimentam a prática clínica e fomentam um modelo rígido e fragmentado da atenção; *iii)* encaminhamento excessivo para os especialistas e para as urgências; *iv)* falta de oferta ampliada de serviços preventivos e curativos "normais" e de urgência nas UBS ou no domicílio; e *v)* escassa coordenação entre níveis de atenção, com duplicação de serviços (Gérvas e Fernández, 2011, p. 5). Alguns destes problemas estão relacionados ao modelo de organização do sistema de saúde como um todo e da inserção da Saúde da Família neste sistema. Assim, sua solução depende de uma rediscussão ampliada sobre o modelo.

básicas de saúde e de recursos humanos. Ao longo de 2010 e, principalmente, em 2011, houve várias iniciativas ou propostas do MS que abordaram, em alguma medida, estes dois problemas.

3.1.1 Inadequação da infraestrutura

Com relação às unidades básicas de saúde, em 2009, conforme descrito na edição nº 19 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, foi lançado o Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde, visando prover uma infraestrutura adequada para as ESF. Além disso, o plano tratava da construção de novas unidades. Para 2010 estavam previstas a reforma ou construção de 500 UBS, mas foram executadas apenas 327 unidades. A justificativa para uma execução física menor seria o fato de aquele ter sido um ano eleitoral, no qual parte das ações têm que ser executadas em um período mais curto, visto que fica vedada a transferência voluntária de recursos da União para estados e municípios a partir de três meses antes das eleições.

No começo de 2011, foram disponibilizados os dados da pesquisa de Assistência Médico-Sanitária do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) relativos ao ano de 2009 (AMS 2009). Tais dados, em combinação com aqueles de uma pesquisa avaliativa,[7] levaram o MS a concluir que em torno de 75% das UBS se encontrariam em condições inadequadas de funcionamento em relação aos parâmetros estabelecidos pela Resolução RDC nº 50/2002 da Anvisa e pelo próprio MS.[8] Assim, em abril de 2011, o MS iniciou mapeamento das condições gerais de infraestrutura das unidades básicas, feito por meio de questionário a ser preenchido pelos gestores municipais. As UBS que respondessem ao questionário poderiam ser incluídas no Programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde, que buscará continuar a adequação da rede física aos parâmetros estabelecidos pelo MS. Este programa trabalha com três componentes: reforma, reforma com ampliação e oferta de construção. Em versão ainda preliminar do programa, há uma previsão inicial de reforma de 8 mil UBS, ampliação de 23 mil e construção de 6 mil novas unidades em todo o Brasil.

As questões relativas à inadequação da infraestrutura envolvem desde o tamanho mínimo preconizado pela resolução da Anvisa até a falta de equipamentos ou de consultórios centrais para o funcionamento das unidades. Entende-se que a ordem de prioridade para investimento deveria começar pelos vazios assistenciais de infraestrutura (locais sem nenhuma unidade para atendimento), passando pelos locais com mínimas condições para atendimento, e chegar àqueles que necessitam de pequenas reformas ou ajustes para se adequarem aos parâmetros estabelecidos.

---

7. O ministério já dispunha dos resultados de pesquisa de avaliação da Saúde da Família coordenada pela equipe da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) que mostravam problemas de infraestrutura das UBS. Esta pesquisa foi mencionada na edição anterior (n. 19) de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise.*

8. Resolução RDC nº 50/2002 – Anvisa e alterações. Considerando as especificações estabelecidas nesta resolução, o tamanho mínimo de uma UBS deveria ser 153,42 m^2. Ver também Brasil (2008).

3.1.2 Alguns desafios na área de recursos humanos

Adicionalmente, a ampliação ou adequação da oferta de UBS deve estar relacionada com ações que busquem resolver os problemas de escassez ou distribuição desigual no território de recursos humanos, principalmente médicos, e a adequação da formação destes profissionais para compor as ESFs. Com relação à distribuição desigual no território ou à escassez de profissionais para atuação em determinadas áreas ou com formação em certas especialidades, trata-se de problemas já analisados em várias pesquisas, inclusive algumas específicas da atenção básica.[9] Segundo indicador produzido para compor a publicação *Indicadores e dados básicos de saúde do Brasil*, da Rede Interagencial de Informações para a Saúde (IDB/Ripsa), o Brasil tinha em média, em 2008, 1,8 médico por mil habitantes. Este indicador apresenta grandes diferenças regionais, estando acima de três médicos por mil habitantes no Distrito Federal e no estado do Rio de Janeiro, em torno de dois médicos por mil habitantes no Rio Grande do Sul e em São Paulo, enquanto era de menos de um ou muito próximo de um médico por mil habitantes na maioria dos estados das regiões Norte e Nordeste.

A distribuição desigual pode ser observada também nos relatórios gerados pelas auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU). Iniciadas em 2007, estas geraram relatórios enviados ao MS no início de 2010. Alguns destes relatórios mostraram que havia vários municípios que não cumpriam as regulamentações da Política Nacional de Atenção Básica à Saúde quanto à carga horária de 40 horas semanais para médicos vinculados às ESFs.

Adicionalmente reconhece-se que, mesmo nos lugares onde há oferta em quantidade adequada de médicos, existe carência de capacitação para atuação na estratégia de Saúde da Família.

Diversas medidas vêm sendo adotadas há algum tempo pelo MS. Algumas delas buscam dar respostas mais imediatas aos problemas apresentados nos relatórios dos órgãos de controle.

Entre essas medidas, encontra-se a revisão dos mecanismos de cadastramento de profissionais médicos no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES). Em abril de 2011,[10] o MS reforçou que a responsabilidade pelo correto preenchimento e atualização dos cadastros é dos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal, assim como dos

9. Sobre a adequação da formação dos profissionais e os problemas de organização do trabalho para a Saúde da Família, ver, entre outros, Campos e Belisário (2001), Cotta *et al.* (2006), Maciel Filho (2007), Campos, Machado e Girardi (2009) e Nescon (2010). Deve-ser observar que estes não são problemas só do Brasil, e que já foram feitas várias tentativas para solucioná-los conforme Maciel Filho (2007); e Campos, Machado e Girardi (2009).

10. Portaria SAS/MS 134, de 4 de abril de 2011.

gerentes dos estabelecimentos de saúde públicos e privados. Proibiu também o cadastramento de profissionais de saúde com mais de dois cargos ou empregos públicos e determinou que aqueles que exerçam estes cargos e também atuem em cargos ou empregos privados devem demonstrar compatibilidade de horários. Na verdade, reforça-se a necessidade de que o cadastramento no SCNES esteja compatível com a Constituição Federal de 1988. Para os profissionais de saúde que exerçam atividades como profissionais liberais ou autônomos em mais de cinco estabelecimentos de saúde não públicos, o cadastramento só será autorizado mediante justificativa do gerente de cada um dos estabelecimentos, e esta deve ser validada pelo gestor municipal, estadual ou do Distrito Federal. Permitiu-se o fracionamento de carga horária semanal de um cargo ou emprego público mediante justificativa do gerente do estabelecimento, validada pelo gestor. No caso de profissional pertencente à equipe da estratégia de Saúde da Família, além de respeitadas as definições relativas ao emprego ou cargo público, o MS vedou seu cadastramento em mais de uma equipe e em até três estabelecimentos de saúde.

Essa medida atendia às demandas dos órgãos de fiscalização e controle, mas não à necessidade de equacionar o problema da oferta de profissionais.[11] Assim, logo após fazer esse processo de restrição no cadastramento de profissionais e após várias rodadas de negociação com outros entes federados, em agosto de 2011 o MS publicou nova portaria flexibilizando a carga horária a ser cumprida por médicos vinculados às ESFs e possibilitando seu cadastramento em mais de uma ESF.[12] A portaria permite diversas composições de carga horária de forma tal que um mesmo profissional médico poderá atuar com carga horária de 40 horas em uma única ESF ou fazer composições de carga horária, podendo trabalhar em mais de uma equipe ou mesmo em outras ocupações públicas ou privadas.[13]

11. Em abril desse ano, aconteceu o Seminário Nacional sobre Escassez, Provimento e Fixação de Profissionais em Áreas Remotas e de Maior Vulnerabilidade, promovido pela Secretaria de Gestão do Trabalho do Ministério da Saúde. Este seminário foi importante para ajudar a dar continuidade ou rever políticas do MS.

12. Assim, para receber 100% dos repasses relacionados ao Piso da Atenção Básica-Variável (PAB-Variável), uma equipe poderia ser composta por um médico contratado por 40 horas ou dois médicos contratados por 30 horas. Abriu-se a possibilidade de se ter três médicos de 30 horas para receber o repasse equivalente a duas ESFs ou, ainda, quatro médicos de 30 horas para se receber o repasse para três ESFs. Se houvesse dois médicos contratados por 20 horas para uma ESF, o repasse corresponderia a 85% do valor previsto para uma ESF. Estabeleceu-se, também, uma modalidade de equipe transitória, com um médico com carga horária de 20 horas para uma ESF com repasse correspondente a 60% do valor previsto para uma ESF, e há limites de equipes nessa modalidade, a depender do tamanho do município. Portaria nº 2.027, de 25 de agosto de 2011.

13. Neste último caso, a ESF estaria impossibilitada de participar do PMAQ-AB, o qual será apresentado na seção sobre gestão deste capítulo. Não estão claros os termos que caracterizam a transitoriedade dessa modalidade.

Para o MS, o modelo de implementação da Saúde da Família teve que ser flexibilizado com relação à carga horária do profissional médico para garantir que continuasse funcionando e se expandisse. Contudo, ainda que se reconheçam as dificuldades para solucionar os problemas de escassez de profissionais para atuação na atenção básica, vários foram os questionamentos relacionados a essa decisão. Houve questionamento se este seria o fim da Saúde da Família. O questionamento estava atrelado ao fato de que um dos pressupostos do modelo refere-se à possibilidade de o médico efetivamente fazer um acompanhamento longitudinal da população adscrita à ESF. Outra questão é qual o interesse dos profissionais em se especializarem para atuação em ESF, caso esta se constituísse em uma das muitas possibilidades para sua atuação e organização da sua carreira.

Nessa linha, em diálogos que já vinham acontecendo entre o MS e o Ministério da Educação (MEC), foram adotadas medidas de incentivos para a fixação dos profissionais médicos em ESFs. Em agosto de 2011, foi aberta a possibilidade de reduzir o débito com o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) de profissionais com graduação recentemente concluída que optassem por fazer residência médica em áreas e regiões prioritárias com carências e dificuldade de retenção de médicos para ESF e em especialidades médicas consideradas prioritárias. Dessa forma, foram publicadas portarias[14] com os critérios para definição de regiões e áreas prioritárias. Os médicos que atuarem na atenção básica com vinculação a uma ESF terão direito ao abatimento de 1% ao mês na dívida do FIES, sendo de um ano o período mínimo. Em menos de dez anos eles teriam suas dívidas quitadas. Fica a cargo dos municípios a contratação destes médicos.

Além disso, dando continuidade à ação conjunta, o MEC e o MS estabeleceram o Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica,[15] com o objetivo de "estimular e valorizar o profissional de saúde que atue em equipes multiprofissionais no âmbito da Atenção Básica e da Estratégia de Saúde da Família" (Artigo 1º). Além de estabelecer o acompanhamento e a tutoria destes profissionais, foi previsto que os profissionais que participarem do Programa por dois anos poderão participar de curso de especialização em Saúde da Família a ser ofertado pelo Sistema Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS). Além disso, no caso dos profissionais médicos, a participação neste programa será contada como bonificação para as seleções do Programa de Residência Médica.

14. A Portaria GM/MS 1.377, de julho de 2011, informa que o modelo para definição das regiões prioritárias engloba os seguintes indicadores: *i)* Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*; *ii)* população sem cobertura de planos de saúde; *iii)* porcentagem da população residente na área rural; *iv*) porcentagem da população em extrema pobreza; *v)* porcentagem da população beneficiária do Programa Bolsa Família; *vi)* porcentagem de horas trabalhadas de médicos na área da Atenção Básica para cada 1 mil habitantes; *vii)* porcentagem de leitos para cada 1 mil habitantes; e *viii)* indicador de rotatividade definido em função do quantitativo de contratações, extinção de vínculos de emprego e número de equipes de Saúde da Família incompletas.

15. Portaria Interministerial nº 2.087, de 1º de setembro de 2011.

Essas ações deverão ser monitoradas para que se possam analisar seus resultados e impactos potenciais sobre a oferta de infraestrutura, de recursos humanos e, em última instância, sobre a ampliação do acesso e melhoria da qualidade da atenção básica à saúde no país.[16]

3.2 Atenção de média e alta complexidade

Ao se analisar a política de saúde recente, observa-se que duas estratégias se destacam na tentativa de expandir a cobertura e melhorar o acesso aos serviços de saúde do SUS: a construção de novas unidades públicas de serviço e a reorganização do modelo de atenção. Na atenção à saúde mental e na atenção às urgências, estas estratégias se traduziram na criação de novos serviços e na expansão da rede de serviços já existentes de menor complexidade, com o objetivo de reorientar e até reduzir a necessidade de serviços hospitalares.

Na área de saúde mental, está em andamento um processo de desinstitucionalização dos portadores de transtornos mentais – que, de outro modo, estariam internados em hospitais psiquiátricos ou hospitais de custódia –, por meio da implantação de uma rede de serviços de base comunitária, na qual se destacam os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT) e os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Paralelamente, o governo tem buscado expandir o número de leitos de atenção integral de saúde mental em hospitais gerais.

Os SRTs não são serviços de saúde, apenas servem de residência alternativa para pacientes que não possam retornar ao convívio familiar. Os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) desempenham papel crucial na estratégia de desinstitucionalização e são unidades de saúde que oferecem atendimento de cuidados intermediários entre o regime ambulatorial e a internação hospitalar. Têm equipes compostas por, entre outros profissionais, psicólogos, psiquiatras, assistentes sociais e terapeutas ocupacionais, constituindo-se também em porta de entrada da rede de serviços para as ações relativas à saúde mental. Possuem uma população adscrita e um território de abrangência e oferecem serviços psicoterápicos e acompanhamento psiquiátrico, além de desenvolverem ações voltadas para se facilitar a (re)inserção familiar e social dos pacientes.

16. Outra questão, que dificulta a fixação e faz com que esses profissionais atuem de forma a potencializar as possibilidades de remuneração e vinculação a vários estabelecimentos, está relacionada à precariedade do vínculo. Como citado na edição anterior (nº 19) de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, a maioria desses profissionais está atuando junto à ESF por meio de contratos temporários ou sem perspectivas de carreira. Há muita discussão em torno desse tema, mas, até o momento de fechamento desta edição, não se tinha conhecimento de nenhuma medida normativa do MS tratando do assunto.

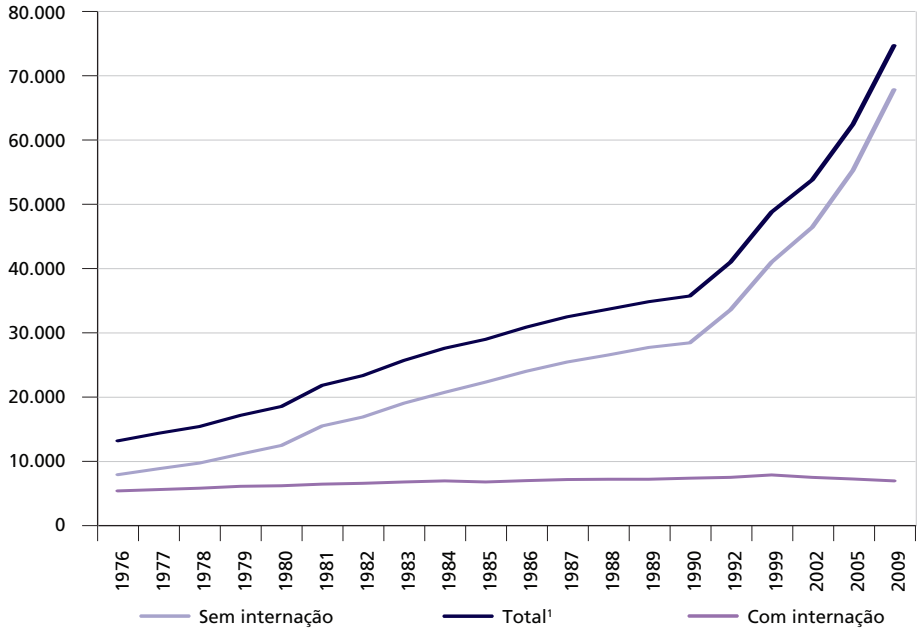
Em julho de 2011, a rede de atenção à saúde mental contava com 596 SRTs, que acomodavam 3.236 moradores, e 1.650 CAPS.[17] O MS criou também um auxílio financeiro, o Programa de Volta para Casa, que provê aos seus beneficiários um auxílio mensal de R$ 320 por tempo determinado. Atualmente, 3.832 pacientes são beneficiados pelo programa. A expansão destes serviços de atenção à saúde mental permitiu o fechamento planejado de número superior a 18.700 leitos psiquiátricos (BRASIL, 2011b).

Em 2003, foi lançada uma nova Política Nacional de Atenção às Urgências,[18] que foi tratada em detalhes na edição anterior deste periódico. Na fase inicial de implantação da política, os esforços se concentraram na atenção pré-hospitalar móvel, mais especificamente na implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192). Mas, desde 2009, se intensificaram os esforços para implantação do que se denominou aqui de atenção pré-hospitalar intermediária, em que se destacam as Unidades de Pronto Atendimento (UPA). Atualmente, já estão em funcionamento 596 UPAs e o Samu 192 conta com 157 serviços, estando presente em 1.461 municípios, com uma cobertura populacional estimada em mais de 110 milhões de brasileiros. Entre os problemas que vêm ocorrendo na atenção às urgências, destaca-se o precário funcionamento das UPAs devido à insuficiência de médicos especialistas e a substituição pura de serviços já existentes nos prontos-socorros e hospitais por serviços prestados nas novas unidades (IPEA, 2011). Alguns críticos alegam que este processo resulta em grande medida dos incentivos financeiros existentes, que disponibilizam recursos apenas para a construção de novas unidades. Também se critica a ênfase dada às UPAs como resposta às demandas por serviços que não configuram urgências hospitalares, em detrimento das unidades básicas de saúde/equipes de saúde da família e dos ambulatórios especializados. Assim, o governo federal lançou recentemente uma proposta de reformulação da política de atenção às urgências,[19] na qual se propõe a criação de redes de atenção às urgências, e novas diretrizes para a implantação das UPAs,[20] sendo destinados recursos para a ampliação e reforma de instalações já existentes.

A reorganização do modelo de atenção parece refletir-se na rede de serviços. Dados da Pesquisa Assistência Médico-Sanitária (IBGE, 2010) mostram que o número de estabelecimentos sem internação vem experimentando crescimento constante, enquanto o número de estabelecimentos com internação vem caindo, como pode ser visto no gráfico 1.

17. Dados informados pela Coordenação de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas/Dapes/SAS/MS.
18. Portaria GM/MS nº 1.863, de 29 de setembro de 2003.
19. Portaria nº 1.600, de 7 de julho de 2011.
20. Portaria nº 1.601, de 7 de julho de 2011.

GRÁFICO 1
Estabelecimentos de saúde, por tipo de atendimento – Brasil (1976-2009)



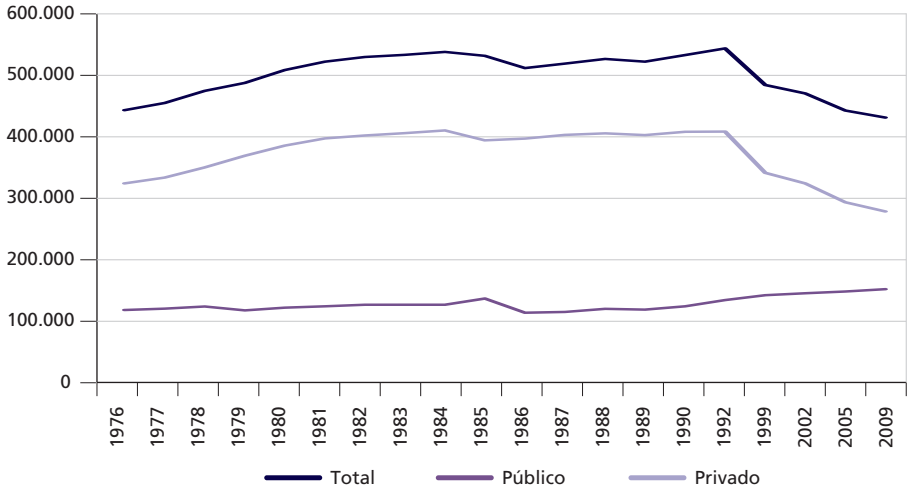
Fonte: IBGE/2010.
Nota: [1] Exclusive os estabelecimentos que realizam exclusivamente serviços de apoio à diagnose e terapia.

Contudo, é importante ressaltar que, embora o número total de estabelecimentos com internação esteja decrescendo, nos últimos anos tem havido um crescimento, ainda que discreto, no número de estabelecimentos públicos. Este movimento resulta de processos semelhantes em todas as regiões do país – um decréscimo significativo no número de estabelecimentos privados e um acréscimo menor no número de estabelecimentos públicos.[21] Apenas na região Norte, entre 2005 e 2009, o crescimento do número de estabelecimentos públicos superou o decréscimo no número de estabelecimentos privados (ANDREAZZI, 2011).

Processo semelhante vem ocorrendo com o número de leitos para internação e, novamente, apenas na região Norte o acréscimo de leitos no setor público superou o decréscimo ocorrido no setor privado. A região Norte e a região Nordeste tiveram as maiores variações percentuais de leitos públicos entre 2005 e 2009 (ANDREAZZI, 2011). Isto parece ser um reflexo de políticas voltadas para a redução das desigualdades regionais, como o Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil e Neonatal Nordeste-Amazônia Legal.

21. O crescimento do número de estabelecimentos públicos parece compensar a redução da oferta privada ao SUS, que tem se acelerado com o crescimento dos planos e seguros privados de saúde (Ribeiro, 2009).

GRÁFICO 2
Leitos em estabelecimentos de saúde, por esfera administrativa – Brasil (1976-2009)



Fonte: IBGE/2010.

O pacto consiste num termo de compromisso entre o governo federal e os 17 governadores dos estados que formam as regiões prioritárias para a redução da taxa de mortalidade infantil e de seu componente neonatal em 5% nos anos de 2009 e 2010. Entre as ações do pacto, destaca-se a expansão da cobertura de leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) neonatal. De acordo com o Relatório Anual de Gestão (RAG), em 2010, foram habilitadas 74 novas UTIs pediátricas e 195 UTIs neonatais (BRASIL, 2011b). Infelizmente o RAG não discrimina quantas destas novas unidades destinaram-se à região Nordeste e à Amazônia Legal.

O aprimoramento da assistência materno-infantil ganhou reforço com a criação da Rede Cegonha.[22] Serão disponibilizados R$ 9,4 bilhões até 2014 para reforçar a atenção obstétrica e infantil, compreendendo o período desde a confirmação da gravidez até a criança completar dois anos de idade. Terão prioridade para aderir à rede os estados e municípios da Amazônia Legal, da região Nordeste e das regiões metropolitanas. Os recursos devem ser destinados ao reforço da rede hospitalar convencional (especialmente a rede hospitalar obstétrica de alto risco), à criação de novas estruturas de assistência (como os centros de parto normal) e à qualificação dos profissionais de saúde.

22. Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011.

3.3 Vigilância em saúde

Em maio de 2011, a revista inglesa *The Lancet*, publicação médica mais influente do mundo, lançou uma edição especial, com uma série de seis artigos intitulada *A saúde dos brasileiros*, contendo ampla revisão sobre a evolução do SUS e dos principais indicadores de saúde da população brasileira.[23]

Quanto às doenças infecciosas ou transmissíveis, a publicação destaca que iniciativas de saúde pública, como o acesso universal e gratuito à vacinação e a ampliação da cobertura da atenção primária à saúde, promoveram resultados positivos. Entre os progressos, destacam-se a contribuição para a redução da mortalidade infantil e na infância, o sucesso no controle das doenças evitáveis por vacinação e da diarreia. A redução da incidência e da mortalidade por HIV/Aids também merece destaque, podendo ser atribuída às campanhas preventivas, à universalização do acesso à terapia antirretroviral (TARV), bem como às ações de prevenção da transmissão vertical do HIV/Aids, no âmbito do SUS (BARRETO *et al.*, 2011).

Por outro lado, a dengue está fora de controle. A transmissão da dengue no Brasil revela padrão marcado por ciclos, caracterizados pelo predomínio de um determinado sorotipo do vírus.[24] Além da ocorrência de epidemias de grande magnitude, a alternância de sorotipos predominantes tem levado a importantes alterações na epidemiologia da doença. No início da década de 2000, com o predomínio do sorotipo DENV-3, houve aumento da proporção de casos graves. Ao final da década, as epidemias causadas pelo DENV-2 foram marcadas pelo aumento de casos graves entre crianças. Em 2010, ocorreu a maior epidemia de dengue já registrada no Brasil, com predomínio do sorotipo DENV-1. Nesse ano, foram registrados mais de 1 milhão de casos prováveis, com coeficiente de incidência de 538,4 casos por 100 mil habitantes. Nesta epidemia, a maior parte dos casos concentrou-se nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. Os estados de Minas Gerais, São Paulo e Goiás tiveram, respectivamente, 21%, 20% e 10% dos casos registrados no país, em 2010. O estado do Rio de Janeiro, que registrou incidência elevada em epidemias anteriores, concentrou apenas 3% dos casos. No segundo semestre de 2010, o MS identificou o sorotipo DENV-4, em Roraima. Embora este sorotipo ainda não tenha se tornado predominante até o momento, diferentes regiões do mundo apresentaram a rápida substituição de outros sorotipos pelo DENV-4. Assim, existe a possibilidade da ocorrência de novas epidemias (SIQUEIRA JÚNIOR, 2011).

23. Disponível em: <http://www.thelancet.com/series/health-in-brazil>.

24. A dengue é causada por vírus do gênero *Flavivirus*, do qual são conhecidos quatro sorotipos (DENV-1, DENV-2, DENV-3 e DENV-4).

As doenças crônicas não transmissíveis, por sua vez, representam grande desafio. Em 2007, 72% dos óbitos ocorridos no país foram atribuídos a estas doenças, entre elas, acidente vascular cerebral, infarto, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas. As taxas de mortalidade por doenças cardiovasculares e respiratórias crônicas apresentaram redução, no período de 1996 a 2007, possivelmente em decorrência do controle do tabagismo e do aumento da cobertura da atenção primária à saúde (SCHMIDT *et al.*, 2011). Por seu turno, são crescentes as prevalências de sobrepeso e obesidade, importantes fatores de risco para a ocorrência de diabetes e hipertensão. Inquérito realizado pelo MS, em 2010, em todas as capitais dos estados e no Distrito Federal, revelou prevalência de sobrepeso de 48% e de obesidade de 15% (BRASIL, 2010). Frente a esta situação epidemiológica preocupante, o MS lançou o Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) no Brasil, 2011-2022 (BRASIL, 2011c). Este plano define e prioriza as ações e os investimentos necessários para preparar o país a fim de deter as DCNT nos próximos dez anos. O principal objetivo do plano é promover o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas efetivas, integradas, sustentáveis e baseadas em evidências para a prevenção e o controle das DCNT e seus fatores de risco, e fortalecer os serviços de saúde voltados para cuidados crônicos. O plano contempla ações a serem incorporadas às agendas setoriais do governo – Saúde, Educação, Economia, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Ciência e Tecnologia, Cidades, Cultura, entre outras.

Em preparação para a Reunião de Alto Nível da Organização das Nações Unidas (ONU), na qual serão discutidas estratégias de enfrentamento das DCNT, o Brasil elaborou uma declaração de apoio à implementação do Plano Nacional de Enfrentamento das DCNTs. Este documento foi apresentado para consulta pública e ratificado no fórum realizado em agosto de 2011.[25]

Reconhecendo que a prática de atividade física é fator de proteção importante contra as DCNTs, o MS instituiu, em abril de 2011, o Programa Academia da Saúde (BRASIL, 2011d). O programa tem como objetivo principal contribuir para a promoção da saúde da população a partir da implantação de polos com infraestrutura, equipamentos e quadro de pessoal qualificado para a orientação de práticas corporais e atividade física e de lazer e modos de vida saudáveis (BRASIL, 2011e; BRASIL, 2011f).

A carga de doenças associada às violências e acidentes permanece em patamares epidêmicos. Em 2007, ocorreram mais de 38 mil óbitos relacionados ao trânsito, no Brasil. A taxa de mortalidade por acidentes de transporte no Brasil, por volta de

25. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/declaracao_brasil_dant_21_07c.pdf>.

25 óbitos por 100 mil habitantes, em 2007, é superior à média mundial (19 por 100 mil), à média dos países de renda baixa a média (20 por 100 mil) e quase o dobro daquela dos países de renda alta (13 por 100 mil) (REICHENHIEIM *et al.*, 2011). Em resposta a este relevante problema, o Ministério das Cidades (MCid) e o MS lançaram, em maio de 2011, o Pacto Nacional pela Redução dos Acidentes no Trânsito – Pacto pela Vida. A meta é estabilizar e reduzir o número de mortes e lesões decorrentes de acidentes de transporte terrestre nos próximos dez anos, como adesão ao Plano de Ação da Década de Segurança no Trânsito 2011-2020, lançado pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Com a adesão, o governo brasileiro assume o compromisso internacional de reduzir as mortes a partir de um plano de ação nacional que será divulgado em setembro de 2011.

3.4 Assistência farmacêutica

Em fevereiro de 2011, foi lançado o Saúde Não Tem Preço,[26] em complementação ao Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB). O PFPB foi criado, em 2004, pelo governo federal, que reconheceu a necessidade de se ampliar o acesso aos medicamentos para as doenças mais comuns. Na forma como foi criado, o PFPB contava com dois modos de atuação: a rede própria e a rede conveniada, esta última em parceria com farmácias e drogarias privadas, tendo sido instituído o sistema de copagamento, conhecido como Aqui tem Farmácia Popular.[27] Em 2006, com a expansão do PFPB,[28] o MS passou a pagar, por meio do Aqui Tem Farmácia Popular, até 90% do valor de referência estabelecido para os medicamentos elencados, sendo obrigatório o pagamento, pelo usuário, da diferença entre o valor pago pelo ministério e o preço de venda.

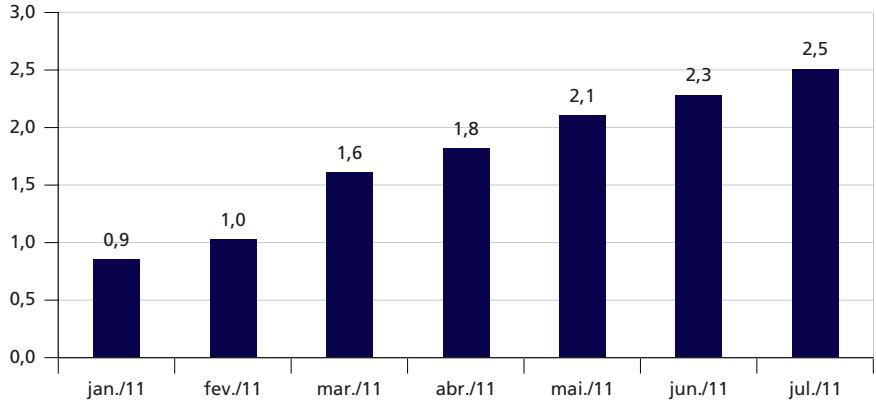
O copagamento foi alvo de críticas e gerou intenso debate,[29] uma vez que o SUS sempre foi pautado pela gratuidade das ações e serviços. Com o Saúde Não Tem Preço, o PFPB passou a contar com uma terceira forma de atuação: a dispensação gratuita, em farmácias privadas, de medicamentos para o tratamento de hipertensão e diabetes. Nesta terceira forma, não existe copagamento – o MS paga 100% do valor de referência, não cabendo ao usuário o pagamento de complementação.[30]

O programa Saúde Não Tem Preço alavancou o Aqui Tem Farmácia Popular. Desde a implantação do programa Saúde Não Tem Preço, foi registrado crescimento não apenas do número de usuários que passaram a retirar os medicamentos

26. Portaria nº 184 GM/MS, de 3 de fevereiro de 2011, do Ministério da Saúde.
27. O Decreto nº 5.090, de 20 de maio de 2004, regulamentou a Lei nº 10.858, de 13 de abril de 2004, e instituiu o programa Farmácia Popular do Brasil.
28. Portaria nº 491, de 9 de março de 2006, do Ministério da Saúde.
29. Ver Vianna, Piola e Reis (1998).
30. Portaria nº 184 GM/MS, de 3 de fevereiro de 2011, do Ministério da Saúde, e Portaria nº 233, de 11 de fevereiro de 2011, do Ministério da Saúde.

cuja dispensação é gratuita, mas também daqueles que obtiveram os outros medicamentos para os quais o sistema de copagamento foi mantido.[31] A evolução do número de usuários atendidos, no período de janeiro a julho de 2011, está ilustrada gráfico 3.

GRAFICO 3
Número de usuários que retiraram medicamentos nas farmácias privadas conveniadas ao Programa Farmácia Popular do Brasil, Aqui Tem Farmácia Popular e Saúde Não Tem Preço – Brasil (janeiro-julho de 2011)
(Em milhões)



Fonte: Ministério da Saúde. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=124&CO_NOTICIA=13138>. Acesso em: 10 de agosto de 2011.

A iniciativa vai ao encontro do cumprimento do dever do Estado de garantir os meios indispensáveis à prevenção, à promoção e à recuperação da saúde, oferecendo alternativas de acesso à assistência farmacêutica, com vistas ao fortalecimento da integralidade do atendimento à saúde. Contudo, sua implementação tem sido questionada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Em relatório de auditoria operacional sobre o Aqui Tem Farmácia Popular, o TCU revelou que os valores que o MS paga às farmácias privadas conveniadas, por alguns medicamentos, apresentam diferenças significativas em relação aos valores destes mesmos medicamentos quando adquiridos por meio de licitações. Estas diferenças atingem 2.500%, ou seja, o valor que o MS repassa às farmácias privadas para atender a um usuário seria suficiente para atender a 25 usuários do mesmo medicamento, caso este tivesse sido adquirido por meio de licitação. O TCU ressalva, entretanto, que a simples comparação de preços não é suficiente para caracterizar que um programa é mais custo-efetivo que o outro. Também é necessário observar outros custos envolvidos na logística de

31. O copagamento foi mantido para os anticoncepcionais e para os medicamentos indicados no tratamento de asma, incontinência urinária, osteoporose, rinite, colesterol, doença de Parkinson e glaucoma.

armazenamento, transporte e distribuição dos produtos (BRASIL, 2011i).

Contudo, segundo o TCU, o MS não apresentou estudos que justifiquem o custo-efetividade do programa como estratégia complementar à Farmácia Básica, o programa por meio do qual o governo federal transfere recursos para aquisição e distribuição de medicamentos para a atenção primária. O TCU ressalta que "o governo deveria ser bastante cauteloso na montagem de sua estratégia para o setor farmacêutico, como forma de garantir que os diversos programas atuem de forma complementar, em contraposição a uma atuação concorrencial". Com o pagamento às farmácias conveniadas, o MS está repassando ao setor privado recursos que poderiam estar sendo investidos na atenção básica e nos demais serviços públicos de saúde. Isto é ainda mais preocupante ao se observar as significativas diferenças de valores mencionadas.

O relatório revela, ainda, outros pontos preocupantes. Entre eles, destaca-se que a distribuição das farmácias conveniadas é desigual no território nacional. Existe concentração dos estabelecimentos nas regiões Sul e Sudeste, bem como em municípios com mais de 150 mil habitantes. Outro ponto que merece destaque é o fato de o programa possuir, especialmente até 2009, controles internos muito frágeis, com baixo poder de detectar e punir as irregularidades praticadas nas transações.

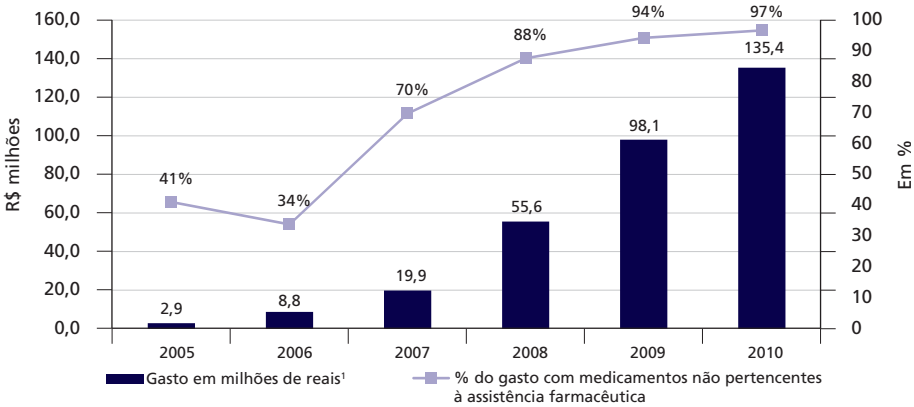
Ainda sobre o PFPB, ressalta-se que o orçamento previsto para o ano de 2011, da ordem de R$ 472 milhões, não será suficiente. O valor do empenho liquidado, até junho, já ultrapassava R$ 330 milhões (BRASIL, 2011j).

Outro fato que merece destaque, no âmbito da assistência farmacêutica, é a publicação da Lei nº 12.401, de abril de 2011, que altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e dispõe sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Com a Lei nº 12.401, a assistência farmacêutica prestada pelo SUS é limitada, basicamente, à dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, cuja prescrição esteja em conformidade com as diretrizes terapêuticas definidas em protocolo clínico para a doença ou o agravo à saúde a ser tratado. Ficam vedados a dispensação e o pagamento de medicamentos em fase experimental, de uso não autorizado ou sem registro pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (BRASIL, 2011k).

O custo do atendimento a demandas judiciais por medicamentos tem se elevado, conforme se pode observar no gráfico 4.

GRÁFICO 4

Gastos do Ministério da Saúde com a compra de medicamentos para atendimento a demandas judiciais e proporção deste gasto com medicamentos que não fazem parte dos programas de assistência farmacêutica do SUS (2005-2010)



Fonte: Departamento de Logística do Ministério da Saúde (DLOG/MS).
Nota: [1] Valores corrigidos pelo IPA-Medicamentos, tendo como base dezembro de 2010.

Considerando apenas os gastos do MS com a compra de medicamentos para atendimento a demandas judiciais, o custo elevou-se de R$ 2,9 milhões para R$ 135,4 milhões, no período 2005 a 2010. Aproximadamente 97% destes gastos, em 2010, corresponderam à compra de medicamentos que não fazem parte do elenco dos programas de assistência farmacêutica do SUS. A Lei nº 12.401 tem por efeito limitar, em parte, o número de ações judiciais que pleiteiam o fornecimento destes medicamentos.

3.5 Gestão do SUS

No discurso que inaugurou a nova gestão no MS, o ministro expressou a necessidade da construção de

> um indicador nacional de garantia da qualidade de acesso, que seja nacional, que possa ter padrões regionais. Que se estabeleça de forma pactuada com estados e municípios qual será esse padrão/esse indicador. Que seja expresso e exposto à população, para a imprensa, para a academia, para as pessoas que querem e exigem melhoria na gestão do SUS e no campo da saúde.(...) e que seja indicador público (PADILHA, 2011).

Assim, em abril de 2011, coloca-se em consulta pública a proposta para o Programa de Avaliação para Qualificação do SUS (BRASIL, 2011a). Em sua primeira versão, a proposta previa a criação de indicadores de acesso que permitissem avaliar as gestões municipal, estadual e federal do SUS. Ela vai ao encontro dos anseios da presidente da República de ter mecanismos de monitoramento das políticas

públicas que sejam divulgados para toda a população. Além disso, deveria, num segundo momento, pautar a alocação de recursos federais, principalmente de recursos adicionais, para a saúde.

Após consulta pública, esse Programa está sendo revisto e ainda não há data para seu lançamento oficial. Contudo, nesse meio tempo, dentro da lógica de monitoramento de resultados e busca da melhoria da qualidade da atenção à saúde, foi lançado o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB). Havia um consenso de que os recursos para a atenção básica em saúde eram insuficientes. No processo de negociação por mais recursos, foi solicitado que o MS mostrasse os resultados e as razões pelas quais os recursos deveriam ser ampliados. Como pesquisas avaliativas têm mostrado a efetividade da atenção básica, particularmente da Saúde da Família, mas, também, demonstram vários problemas relacionados a infraestrutura física e a recursos humanos, entre outros, chegou-se ao consenso de que mais recursos eram necessários. Contudo, estes recursos deveriam estar atrelados a metas e ao desempenho das equipes que atuam na atenção básica. Nesse contexto foi lançado o PMAQ-AB, tendo por objetivo "induzir a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da atenção básica, com garantia de um padrão de qualidade comparável nacional, regional e localmente de maneira a permitir maior transparência e efetividade das ações governamentais." (Artigo 1º, Portaria SAS/MS 1.654, de 19 de julho de 2011).

Em certo sentido, esse programa pode ser considerado uma extensão da metodologia *avaliação para melhoria da qualidade* (AMQ) da Estratégia de Saúde da Família.[32] Contudo, até o momento, este tinha um foco na avaliação de processos, sem mecanismos de incentivos ou sanções, ao passo que o PMAQ-AB reforça a avaliação de resultados. Além disso, estende a possibilidade de incluir Equipes de Atenção Básica (EAB) que não estejam organizadas como ESF. De acordo com este programa, um município pode receber até 100% de aumento nos repasses por EAB de acordo com a pactuação e o cumprimento de metas preestabelecidas. Como não há informações que permitam identificar com precisão o número de EABs em funcionamento, o cálculo será feito com base no número de ESFs de cada município, sendo que a adesão inicial será equivalente a 50% destas equipes.

O programa é composto por quatro fases: contratualização, desenvolvimento, avaliação externa e recontratualização. Na primeira fase, a ESF declara seu interesse, contratualiza com o município que cadastra a equipe no Programa, informa e pactua com o Comitê de Gestão Regional e na Comissão Intergestores Bipartite. Na segunda fase, as equipes e as secretarias municipais aplicam instrumentos de

32. A metodologia AMQ vinha sendo utilizada desde 2005. Disponível em: <http://dtr2002.saude.gov.br/proesf/autoavaliacaoesf/Home/pdf/ImprsDocumento_T%C3%A9cnico_final.pdf>. Em 2007, um número da *Revista de Saúde da Família* dedicou-se à discussão do tema. Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/docs/publicacoes/revistas/revista_saude_familia13.pdf>.

autoavaliação, estabelecem metas e pactuam os indicadores em torno dos quais serão acompanhadas. Em um momento que pode ser de dois a seis meses após a adesão ao PMAQ-AB, será realizada avaliação externa (fase 3), que possibilitará a certificação da equipe. Entre os indicadores pactuados serão incluídos indicadores de satisfação dos usuários. Além disso, o processo incluirá avaliação das condições de trabalho e das condições de funcionamento das UBS onde atua a equipe, entre outros elementos.

Foi instituído o incentivo financeiro do PMAQ-AB (Componente de Qualidade do Piso de Atenção Básica Variável – PAB Variável), cujo valor integral por equipe contratualizada será publicado de acordo com disponibilidade orçamentária. No momento da adesão, o correspondente a 20% do valor será repassado por ESF para cada município e poderá ser majorado ou restituído em função do desempenho das equipes. O programa inclui uma proposta de comparação entre equipes em estratos de municípios semelhantes e, na fase 3, no processo de certificação, o desempenho de cada equipe seria classificado em *insatisfatório*, *regula*r, *bom* e *ótimo*. Para aqueles com desempenho insatisfatório, suspende-se o repasse de 20% do componente de qualidade. Para aqueles com desempenho regular, mantêm-se os 20%. Em relação àqueles com desempenho considerado bom, os repasses são ampliados de 20% para 60%, e, para os com desempenho considerado ótimo, para 100%.

Ainda dentro desse processo de melhoria da gestão e apresentação de resultados, como dito anteriormente, o Decreto nº 7.508 prevê a elaboração de mapa de saúde, definido como

> descrição geográfica da distribuição de recursos humanos e de ações e serviços de saúde ofertados pelo SUS e pela iniciativa privada, considerando-se a capacidade instalada existente, os investimentos e o desempenho aferido a partir dos indicadores de saúde do sistema (BRASIL, 2011g).

Cabe destacar também que, em seu Artigo 16, o decreto prevê que os serviços e ações prestados pela iniciativa privada, de forma complementar ou não ao SUS, deverão compor os mapas e serem considerados no planejamento regional, estadual e nacional.

Não está claro como será a articulação entre os mapas e o Programa de Avaliação para Qualificação do SUS, e destes com o PMAQ-AB. Também não está claro como, ao se mostrar a existência de vazios assistenciais e de outros problemas que podem implicar a necessidade de recursos públicos adicionais, estes serão obtidos. A questão do subfinanciamento não está contemplada no decreto e está sendo tratada à parte nas discussões relacionadas à regulamentação da EC 29, tema da próxima seção desta publicação.

3.6 Financiamento e gasto

3.6.1 Execução orçamentária do Ministério da Saúde 2009-2010

Em 2010, verificou-se um pequeno aumento no total de recursos que foram executados na saúde. O valor empenhado apresentou um crescimento real de R$ 1,3 bilhão em relação a 2009. A maior parte deste aumento está relacionada ao Programa Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada e ao Programa de Atenção Básica em Saúde (tabela 1). Parte deste aumento se deve a reajustes nas tabelas de procedimentos e reajustes dos valores repassados pelo Piso da Atenção Básica (PAB).

Grande parte dos recursos do MS foi destinada à média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, por meio do Programa de Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada (em torno de 46% do total) ou pela aquisição de medicamentos voltados para tratamentos de média e alta complexidade. O programa de Atenção Básica à Saúde continuou com pouco menos de 15% dos recursos do MS.

TABELA 1
Execução orçamentária do MS, por programas (2009 e 2010)

Programas do MS	2009		2010	
	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%
Execução total do MS	**66,09**	**100,00**	**67,34**	**100,00**
I - Execução do MS em ASPS	61,21	92,61	61,97	92,02
Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada (1220)	30,35	45,93	31,07	46,15
Atenção Básica em Saúde (1214)	9,62	14,56	10,09	14,98
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (1293)	5,83	8,82	5,56	8,25
Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos (1444)	3,79	5,73	3,35	4,98
Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços (1289)	0,31	0,46	0,28	0,42
Saneamento [1]	1,41	2,13	1,12	1,66
Programas de Atenção a Grupos Específicos [2]	0,45	0,68	0,44	0,65
Gestão (0016)	0,54	0,81	0,49	0,73
Formação e Gestão de Recursos Humanos (1436)	0,37	0,57	0,39	0,57
Regulação e Fiscalização da Assistência Suplementar (1185)	0,17	0,26	0,20	0,29
Apoio Administrativo (750)	7,37	11,15	8,09	12,01
Cumprimento de Sentenças Judiciais e outros Encargos Especiais [3]	0,23	0,34	0,22	0,33
Política de Promoção de Saúde (1446)	0,04	0,06	0,03	0,05
Outros [4]	0,73	1,11	0,65	0,97
II - Execução do MS em ações não ASPS	4,88	7,39	5,37	7,98
Inativos e Pensionistas	4,81	7,28	5,32	7,90
Serviço da Dívida Interna e Externa [5]	0,06	0,09	0,04	0,06
UO 74202 - Recursos Financiados pela ANS	0,01	0,02	0,01	0,02

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>.

Obs.: valores de 2009 atualizados pela média anual do Índice Nacional de Preços Amplo (IPCA).

A execução orçamentária do MS por grupo de natureza de despesa (GND) mostra um alto nível de execução do valor empenhado em praticamente todos os grupos em 2009. Em 2010, esta configuração mudou um pouco: a execução dos investimentos, que tinha ficado em 80% em 2009, apresentou um desempenho de 68% em 2010. E os juros, que em 2009 apresentaram um percentual de execução de 84,4%, caiu para 40% em 2010. Deve-se considerar que 2010 foi um ano cujo empenho dos recursos para investimento aconteceu até o final do primeiro semestre, visto que foi um ano eleitoral.

TABELA 2
Execução orçamentária do Ministério da Saúde por grupo de natureza de despesa (2009-2010)

GND	2009		2010	
	Empenhado (em R$)	Nível de execução (%)	Empenhado (em R$)	Nível de execução (%)
Pessoal	11.841.520.608,26	99,5	12.846.522.298,6	99,5
Juros	21.070.020,11	84,4	10.393.348,5	40,1
ODC	50.503.889.978,04	99,0	51.202.539.633,3	98,3
Investimento	3.584.525.265,41	80,0	3.116.563.867,7	68,0
Inversões Financeiras	98.310.615,72	99,5	131.500.000,0	95,6
Amortizações	40.312.452,45	99,4	31.766.624,6	87,7
Total	**66.089.628.939,98**	**97,8**	**67.339.285.772,8**	**96,5**

Fonte: Siga Brasil.

Obs: Valores de 2009 atualizados pela média anual do Índice Nacional de Preço Amplo (IPCA).

Segundo informações do Relatório Anual de Gestão (RAG) do Ministério da Saúde, os restos a pagar totalizaram R$ 6,4 bilhões em 2010. Em 2009, conforme destacado na edição nº 19 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, os recursos repassados para serem executados em 2010 como restos a pagar totalizaram R$ 8,6 bilhões. Estes montantes executados como restos a pagar têm sido motivo de preocupação, por seu volume, e tem havido questionamentos se eles deveriam ser considerados no cálculo do mínimo constitucional a ser aplicado pela União em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

3.6.2 Financiamento da saúde

A regulamentação da Emenda Constitucional nº 29 (EC 29) ganhou espaço no debate público no segundo semestre de 2011.[33] Com isso, volta-se a discutir a necessidade de ampliação de recursos para a saúde e as dificuldades para viabilizá-la. Neste processo de regulamentação há três pontos em discussão: *i)* definição clara

33. Esse processo, que estava previsto para acontecer até 2004, já se arrasta por alguns anos. As implicações gerais da não regulamentação da EC 29 têm sido objeto de exame em todas as edições de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise.*

do que são ações e serviços públicos de saúde (ASPS) para efeitos de cumprimento da EC 29; *ii)* manutenção ou mudança da regra de vinculação do mínimo a ser aplicado pela União; e *iii)* criação de um novo tributo ou majoração de alíquota de tributos existentes. Cada um deles tem implicações e impõe dificuldades de diversas ordens para a efetiva regulamentação da EC 29.

1) Clara definição do que são ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e suas implicações

Até o momento, para efeitos de análise do cumprimento da EC 29, tem sido utilizada como base a Resolução 322 do Conselho Nacional de Saúde. Apesar de não ter força de Lei, ela tem sido corroborada pelo Ministério Público da União (MPU) e utilizada em análises feitas por alguns tribunais de contas dos estados. Contudo, alguns estados não reconhecem este normativo. A equipe técnica do SIOPS, a partir da análise de balanço dos estados, elabora nota técnica para ver quais estados estariam se adequando ao preconizado na Resolução 322 do CNS. Nesta análise de balanços, observa-se que há estados que incluem como ASPS itens de despesas ou ações que não se enquadrariam como tal por aquela resolução (BRASIL, 2010).

Com isso, uma importante implicação de se regulamentar por lei complementar a EC 29 seria que os estados estariam obrigados a adequar-se imediatamente ao preconizado nessa regulamentação, o que implicaria aumento da destinação dos recursos próprios para ASPS.

Alguns desses estados alegam que, seja por causa dos processos de renegociação das suas dívidas estaduais, no final da década de 1990 e começo dos anos 2000, seja por outros motivos que levaram a situações que engessaram suas finanças, não teriam como adequar-se imediatamente ao que se encontra previsto nos projetos de regulamentação da EC 29, em tramitação no Congresso.

Para aliviar as finanças estaduais, o PLP 306-B[34] previa a retirada do FUNDEB da base de cálculo do mínimo a ser aplicado pelos estados em saúde. Estimava-se que haveria uma perda em torno de R$ 6 bilhões no total de recursos aplicados em saúde quando comparados com o volume de recursos aplicados em 2010, se esta proposta fosse mantida sem nenhuma mudança na regra de vinculação dos recursos da União ou adoção de fonte adicional de recursos para a saúde. Na tramitação no Senado, foi retirado o artigo que tratava da exclusão do FUNDEB da base de cálculo.

34. Substitutivo do deputado Pepe Vargas ao PLS 121 de autoria do senador Tião Viana.

2) Mudança na regra de vinculação dos recursos da União

A EC 29 adotou um critério de vinculação dos recursos da União diferente daquele utilizado para estados e municípios. Enquanto estados e municípios devem aplicar, respectivamente, 12% e 15% de suas receitas vinculadas, a União deve aplicar o equivalente à variação nominal do produto interno bruto (PIB) dos dois anos anteriores sobre o valor empenhado no ano anterior.[35] Por exemplo, em 2011, deveria aplicar o equivalente à variação do PIB nominal de 2010 em relação a 2009, sobre o valor empenhado em 2010.

Essa regra diferenciada da União tem sido questionada. Durante o processo de tramitação dos projetos que regulamentarão a EC 29, o Senado poderia decidir por rejeitar as alterações feitas na Câmara dos Deputados e encaminhar o PLS 121/2007 para sanção presidencial na versão anterior às modificações. Este projeto previa, a partir de sua aprovação, que a União passaria a aplicar 8,5% de sua receita corrente bruta (RCB), aumentando 0,5% ao ano, até alcançar 10% da RCB e se estabilizar. Se houvesse esta alteração na regra de vinculação, estima-se um aumento de R$ 32,5 bilhões para a saúde, comparando o orçado para 2011 e uma aplicação equivalente a 10% da RCB. Contudo, o Senado revolveu manter a regra de vinculação da União.

3) Criação de novo tributo ou majoração de alíquota de tributos existentes

Em um dos projetos em tramitação no Congresso (PLP 306B), havia previsão de criação da Contribuição Social da Saúde (CSS). Este tributo seria criado como fonte adicional de recursos a ser somada ao mínimo previsto nas regras de vinculação das três esferas de governo. Sua base de cálculo é a mesma da antiga Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeira (CPMF). Contudo, em votação na Câmara, rejeitou-se parte do projeto que definia a base de cálculo do novo tributo.

Sem a criação de novo tributo, o governo ainda tem discutido alternativas de ampliação dos recursos para a saúde. Já foram citadas como alternativas: *i)* majoração da alíquota de tributação sobre tabaco e bebidas alcoólicas; *ii)* majoração da alíquota do DPVAT em sua parcela destinada para a saúde; *iii)* criação de uma contribuição sobre grandes fortunas destinada à saúde.

35. Conforme destacado na nota de rodapé 38 da edição nº 19 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Esse método de cálculo do valor mínimo (tomando como base o valor empenhado no ano imediatamente anterior, corrigido pela variação nominal do PIB dos dois anos anteriores), baseia-se na Decisão nº 143/2002 do TCU. De acordo com esta decisão, a apuração deve ser feita com base no valor empenhado no ano anterior acrescido da variação do PIB (base móvel), e não com base no valor empenhado em 1999, acrescido da variação nominal do PIB a cada ano (base fixa).

Aparentemente, a majoração da alíquota dos tributos que hoje incidem sobre tabaco e/ou bebidas alcoólicas teria um efeito mais regulatório (buscando alguma redução do consumo) e pouco efeito em termos de volume adicional de recursos. Com relação ao DPVAT, o Ministério da Saúde estima que a majoração de alíquotas possa trazer mais recursos. Ainda não há muita clareza sobre a formatação da contribuição sobre grandes fortunas destinadas à saúde e qual o volume de recursos a ela associada.

Considerando os projetos em tramitação no Congresso, Gilson Carvalho estimou seus impactos orçamentários, conforme a tabela 3.

TABELA 3
Estimativas do impacto da regulamentação da EC 29
(Em R$ bilhões)

Projetos – Congresso Nacional	Ganha (a)	Perde (b)	Orçamento líquido (c = a + b + R$ 71,5 bilhões do MS em 2011)
PLP 306-B sem CSS	0	7,0	64,5
PLS 121/2007 original (10% RCB)	32,5	0	104,0

Fonte: Carvalho (2011).
Obs.: Carvalho havia estimado o PLP 306-B com a criação da CSS. Contudo, como este imposto ficou sem base de cálculo, esta alternativa foi excluída da tabela.

Assim, o projeto que foi encaminhado para sanção presidencial manteve a variação do PIB como base de cálculo da vinculação de recursos da União a serem aplicados em ASPS. Por outro lado, excluiu o artigo que retirava o FUNDEB da base de cálculo. Caso sancionado, existirá uma lei definindo o que são ASPS para efeitos de cumprimento da EC 29.

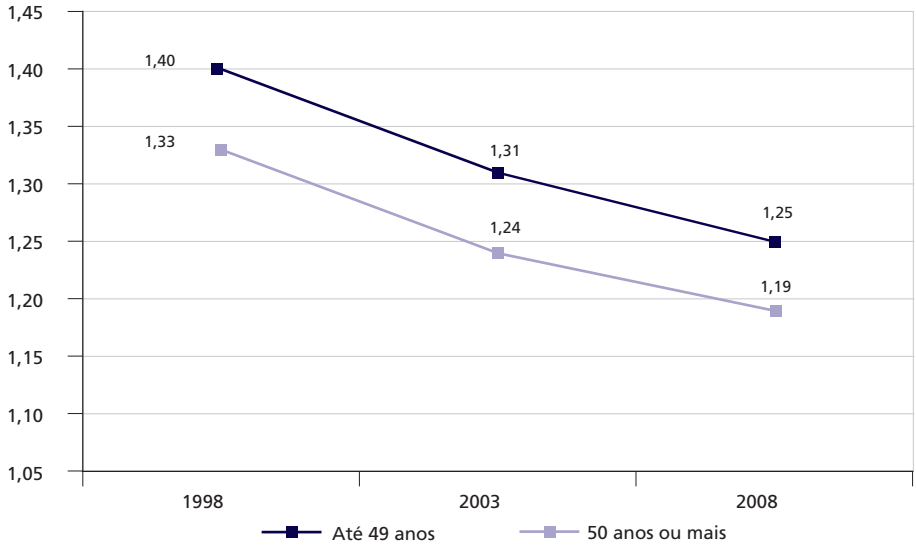
4 DESAFIOS

O processo de implantação e consolidação do SUS tem sido marcado por expansão da cobertura e melhoria do acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de atenção. Mas, a despeito das melhorias que vêm ocorrendo, ainda persistem sérios problemas de acesso que afetam mais severamente certos grupos populacionais e pessoas vivendo em determinadas áreas do país.

O estudo feito por Viacava (2010) sobre o uso de serviços de saúde com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) ilustra bem esses fatos. Entre 1998 e 2008, a razão entre a porcentagem de pessoas no quinto quintil e no primeiro quintil de renda que realizaram consulta médica, pelo SUS ou não, nos 12 meses anteriores à coleta dos dados, reduziu-se. Contudo, a população com maior rendimento ainda utiliza mais os serviços de

saúde do que a população com menor rendimento (gráfico 5).

GRÁFICO 5
Razão entre as porcentagens de pessoas no quintil 5 e no quintil 1 de renda *per capita* que consultaram médico nos últimos 12 meses, segundo idade (1998, 2003 e 2008)

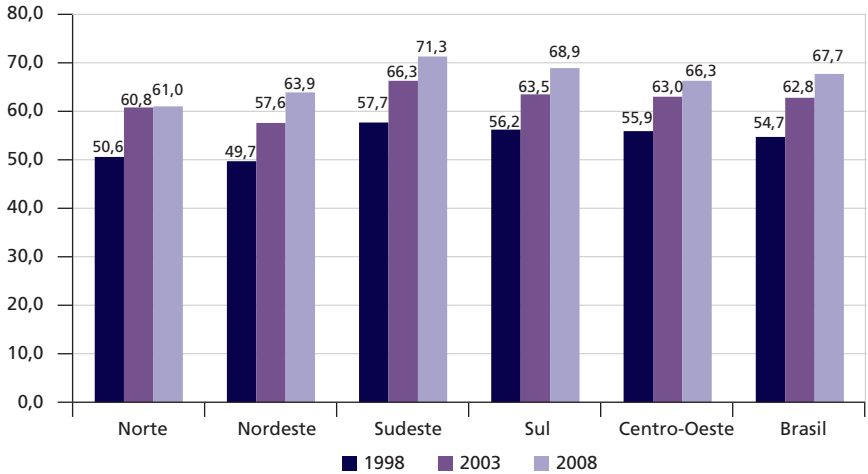


Fonte: Viacava (2010).

Padrão semelhante verifica-se quando se comparam as regiões do país. Entre 1998 e 2008, a porcentagem de pessoas que consultaram médico nos 12 meses anteriores à coleta dos dados passou de menos de 55% para quase 68%. Porém, apesar da melhora verificada, os dados de 2008 apontam que mais de 32% dos entrevistados não realizaram nenhuma consulta no período descrito.[36] A comparação entre a região Sudeste, de melhor desempenho, com a região Norte, com pior desempenho, ilustra as diferenças regionais. Enquanto no Sudeste a porcentagem dos entrevistados que não realizaram nenhuma consulta foi inferior a 19%, na região Norte esta proporção foi de 39% em 2008. O gráfico 6 apresenta os dados para todas as regiões e para o Brasil.

36. Cabe ressaltar que, no processo de pactuação, uma das metas estipuladas era a realização de 1,5 consulta de atenção básica por habitante/ano (Portaria nº 91/GM, de 10 de janeiro de 2007). Como este indicador é uma média, no processo de monitoramento, deve-se estar atento para o grupo que não realizou nenhuma consulta ao longo do ano. Considerando uma situação em que a atenção básica funcione com qualidade, garantindo atendimento oportuno, esta situação poderia ser aprimorada por meio de acompanhamento continuado, a ser realizado pelas ESFs.

GRÁFICO 6
Pessoas que consultaram nos últimos 12 meses, por regiões (1998, 2003 e 2008)
(Em %)



Fonte: Viacava (2010).

Os problemas descritos guardam relação direta com as desigualdades socioeconômicas e com a má distribuição da oferta de serviços de saúde, e sua solução passa pela garantia de volumes de recursos adequados à progressiva expansão da oferta de serviços e pela disponibilidade de profissionais em quantidade e com qualificação adequadas.

O governo tem envidado esforços para melhorar o acesso aos serviços de saúde. Os investimentos em capacidade física têm sido direcionados para reduzir os vazios assistenciais (ver, por exemplo, o caso dos serviços hospitalares descritos na seção 3.2 deste capítulo). Adotaram-se também iniciativas em áreas específicas da assistência, como a criação da Rede Cegonha. No que tange aos recursos humanos, algumas iniciativas foram adotadas para lidar com a falta de médicos nas ESFs e em algumas especialidades.

Apesar de propiciarem avanços em campos específicos, estas iniciativas parecem desvinculadas de uma estratégia de planejamento e gestão mais compreensiva do sistema de saúde. A Rede Cegonha, por exemplo, reproduz a estratégia de estabelecimento de redes temáticas, uma das modalidades de organização de redes de saúde. Mas existem questionamentos se esta modalidade não traria riscos de fragmentação da política de saúde. Há outras alternativas de organização das redes de serviço em discussão. Para se garantir o acesso oportuno e adequado da população aos serviços de que necessita, o ponto de partida parece ser a identificação de suas necessidades, de modo que se possa avançar na constituição de redes resolutivas de atenção e no processo de regionalização que integre o sistema.

Nesse sentido, o Decreto nº 7.508 traz uma inovação importante ao introduzir a necessidade de elaboração de mapas de saúde para orientar o planejamento integrado das ações e serviços a serem prestados no âmbito do SUS (Artigos 16 e 17). Os mapas de saúde identificam os serviços e ações prestados pelo setor público e pelo setor privado, de forma complementar ou não ao SUS. A partir dos mapas de saúde, podem ser elaborados um plano de aprofundamento dos investimentos públicos em capacidade física e um programa amplo de gestão de recursos humanos que leve em conta também a oferta privada, inclusive a que não mantém vínculos com o SUS.

Todavia, para que a elaboração dos mapas de saúde não redunde apenas em mais uma versão renovada de instrumentos de programação anteriores, como a Programação Pactuada Integrada, é necessário montar um Plano Plurianual de Investimentos realmente consistente e rever, em profundidade, a questão dos recursos humanos.

Diversos fatores afetam a distribuição de pessoal médico e incluem as desigualdades socioeconômicas, o sistema de capacitação em saúde, os incentivos financeiros e a forma como se desenvolveu a combinação público-privado no sistema de saúde. Portanto, enfrentar a má distribuição dos recursos humanos em saúde requer políticas mais amplas para lidar com as desigualdades socioeconômicas e políticas setoriais específicas de gestão do sistema de saúde, com ênfase na gestão de recursos humanos.

Existem municípios sem médico e a falta de médicos em algumas especialidades já afeta até os grandes centros urbanos – a disputa por especialistas entre as urgências hospitalares e as UPAs no Rio de Janeiro é um exemplo. A estratégia de Saúde da Família, que muito contribuiu para a expansão da cobertura e melhoria do acesso à atenção básica, tem que enfrentar a escassez de profissionais, a inadequada formação destes profissionais e sua alta rotatividade. Assim, a gestão dos recursos humanos precisa lidar com dois grandes desafios: um desafio de mais longo prazo envolvendo a formação de pessoal médico, particularmente em algumas especialidades, e um desafio de médio e curto prazos envolvendo a atração e retenção de profissionais de saúde para determinadas áreas.

REFERÊNCIAS

ANDREAZZI, M. A. R. **Assistência Médica Sanitária 2009**. AMS, 8 ago. 2011.

BARRETO, L. M. *et al*. Successes and failures in the control of infectious diseases in Brazil: social and environmental context, policies, interventions, and research needs. **The Lancet**, v. 377, n. 9.779, p. 1.778-97, 21 May 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Manual de estrutura física das unidades básicas de saúde**: saúde da família. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. (Série A. Normas e Manuais).

_____. _____. Secretaria Executiva. Departamento de Economia da Saúde e Desenvolvimento. **Nota técnica n. 19/2010**. Para apreciação da Câmara Técnica do SIOPS. Brasília: SIOPS, 2 fev. 2010.

_____. _____. _____. Departamento de Monitoramento e Avaliação. **Programa de avaliação para qualificação do SUS**. Brasília, 7 abr. 2011a. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/programa_avaliacao_qualificacao_SUS_versao3.pdf>; <http://200.214.130.94/CONSULTAPUBLICA/display/dsp_print_completo.php?d=2728>.

_____. _____. Secretaria de Atenção à Saúde. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília: mar. 2011b.

_____. _____. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022**. Brasília: MS, 2011c. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cartilha_dcnt_pequena_portugues_espanhol.pdf>.

_____. _____. Portaria nº 719, de 7 de abril de 2011. Institui o Programa Academia da Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde. Brasília: MS, 2011d.

_____. _____. Portaria nº 1.401, de 15 de junho de 2011. Institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o Incentivo para construção de Pólos da Academia da Saúde. Brasília: MS, 2011e.

_____. _____. Portaria nº 1.402, de 15 de junho de 2011. Institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica e da Política Nacional de Promoção da Saúde, os incentivos para custeio das ações de promoção da saúde do Programa Academia da Saúde. Brasília: MS, 2011f.

_____. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do SUS, o planejamento de saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Brasília: Pr, 2011g.

_____. Conselho Nacional de Saúde – CNS . Resolução nº 445. Brasília: CNS, 11 ago. 2011h.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional**: farmácia popular. Brasília, 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/saude/Relat%C3%B3rio_Farm%C3%A1cia_Popular_Internet.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2011.

_____. Senado Federal. **Siga Brasil**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>.

_____. Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Brasília, 2011k.

CAMPOS, F. E; BELISÁRIO, S. A. O programa de saúde da família e os desafios para a formação profissional e a educação continuada. **Interface**, v. 5, p. 133-142, 2001.

CAMPOS, F. E.; MACHADO, M. H; GIRARDI, S. N. A fixação de profissionais de saúde em regiões de necessidades. **Revista Divulgação em Saúde para Debate**, n. 44, p. 13-24, 2009.

CARVALHO, G. Nós e perspectivas de regulamentação da emenda constitucional 29 com mais recursos para a saúde. **Domingueiras**, 2011. Disponível em: <http://www.idisa.org.br/site/documento_6037_0__2011---27---584---domingueira---primavera-da-saUde.html>. Acesso em: 15 set. 2011.

_____. **Regulamentação da Lei 8.080**: um decreto com 20 anos de atraso. Brasília: Conasems, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/BEXIJ>.

COTTA, R. M. M. *et al*. Organização do trabalho e perfil dos profissionais do Programa Saúde da Família: um desafio na reestruturação da atenção básica em saúde. **Epidemiol. Serv**., v. 15, n. 3, p. 7-18, 2006.

FACCHINI, L.; GARCIA, L. P. Evolução e avanços da *Saúde da Família* e os 20 anos do Sistema Único de Saúde no Brasil. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde Brasil 2008**: 20 anos de Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Brasília: MS, 2009.

GÉRVAS, J.; FERNÁNDEZ, M. P. **Una atención primaria fuerte en Brasil**. Informe sobre cómo fortalecer los aciertos y corregir las fragilidades de la estrategia de salud de familia. Madrid, agosto 2011. Disponível em: <http://www.rededepesquisaaps.org.br/UserFiles/File/SBMFC_relatorio%20final.pdf>.

GUANAIS, F.; MACINKO, J. Primary care and avoidable hospitalizations: evidence from Brazil. **Journal of Ambulatory Care Management**, v. 32, n. 2, Apr./June 2009.

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária** 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MACIEL FILHO, R. **Estratégias para a distribuição e fixação de médicos em sistemas nacionais de saúde**: o caso brasileiro. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro , 2007.

MACINKO, J.; GUANAIS, F.; SOUZA, M. F. M. An evaluation of the impact of the family health program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. **Journal of Epidemiology and Community Health**, v. 60, p. 13-19, 2006.

NESCON – NÚCLEO DE EDUCAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA. **Construção do índice de escassez de profissionais de saúde para apoio à política nacional de promoção da segurança assistencial em saúde**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

PADILHA, A. **Discurso de posse**. Brasília, jan. 2011. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=124&CO_NOTICIA=12054>. Acesso em: 5 set. 2011.

PAIM, J. *et al*. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. **The Lancet**, v. 377, n. 9.779, p. 1.778-97, 21 May 2011.

RASELLA, D.; AQUINO, R.; BARRETO, M. L. Reducing childhood mortality from diarrhea and lower respiratory tract infections in Brazil. **Pediatrics**, v. 126, n. 3, Sept. 2010.

REICHENHEIM, M. E. *et al*. Violence an injuries in Brazil: the effect, progress made, and challenges ahead. **The Lancet**, v. 377, n. 9.779, p. 1778-97, 21 May 2011.

ROCHA, R.; SOARES, R. **Impacto de programas de saúde a nível familiar e comunitário**: evidências do Programa Saúde da Família. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., Salvador, 2008.

RIBEIRO, J. M. Desenvolvimento do SUS e racionamento de serviços hospitalares. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 771-782, 2009.

SCHMIDT, M. I. *et al*. Chronic non-communicable diseases in Brazil: burden and current challenges. **The Lancet**, v. 377, n. 9.779, p. 1.778-97, 21 May 2011.

SIQUEIRA JR, J. B. Dengue no Brasil: tendências e mudanças na epidemiologia, com ênfase nas epidemias de 2008 e 2010. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde Brasil 2010**: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde. Brasília: MS, 2011.

VIACAVA, F. Acesso e uso de serviços de saúde pelos brasileiros. **RADIS**, n. 96, ago. 2010.

VIANNA, S. M.; PIOLA, S. F.; REIS, C. O. O. **Gratuidade no SUS**: controvérsia em torno do copagamento. Brasília: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 587).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RASELLA, D.; AQUINO, R.; BARRETO, M.L. Impact of the Family Health Program on the quality of vital information and reduction of child unattended deaths in Brazil: an ecological longitudinal study. **BMC Public Health**, v. 10, n. 380, 29 June 2010.

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

O objetivo principal deste capítulo é apresentar um balanço da situação da educação brasileira em 2010 e no primeiro semestre de 2011, tendo como foco as políticas e programas educacionais sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). Neste período, dois são os fatos relevantes na área da educação – destacados na seção 2 deste capítulo. O primeiro diz respeito à elaboração e encaminhamento para o Congresso Nacional, por parte do governo federal, do Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2011 a 2020. Fundamental para orientar a educação no país nos próximos dez anos, o novo Plano Nacional de Educação deve dirigir as ações integradas da União, estados e municípios com o objetivo de garantir o direito à educação de qualidade. O segundo fato que merece destaque diz respeito à criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que promete elevar o ensino técnico e profissionalizante a um novo patamar no país nos próximos anos.

Na seção 3, apresenta-se o acompanhamento das principais políticas e programas desenvolvidos pelo MEC, bem como uma análise sobre os últimos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Programa Internacional de Avaliação de Aluno (Pisa). Em relação à educação profissional, à educação de jovens e adultos, ao ensino superior e à educação dos alunos com necessidades especiais, as análises partem da evolução recente das matrículas e dos indicadores de demanda e oferta. Na área de educação para a diversidade e cidadania, o tema escolhido para análise em 2010 foi a educação do campo, dada a promulgação do Decreto presidencial nº 7.352/2010, que estabelece a política específica para a área com o objetivo de superar as defasagens históricas de acesso à educação escolar pelas populações rurais. Toda a seção de acompanhamento de políticas e programas está permeada pela observância da evolução dos indicadores que medem o cumprimento das metas para a educação, estabelecidas por meio do Plano Plurianual 2008-2011.

Na seção 4, que fecha o capítulo, destaca-se o desafio de assegurar a conclusão da escolaridade básica com qualidade a todas as crianças e jovens brasileiros. Este desafio está incorporado como ponto central nas metas em discussão propostas no PNE 2011-2020, tal como se poderá observar a seguir.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 O Plano Nacional de Educação 2011-2020

Um dos fatos mais relevantes da área de educação em 2010 diz respeito à formulação e ao envio ao Congresso Nacional, em dezembro daquele ano, de Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PL/PNE), a viger no período 2011-2020.

Do total de vinte metas que compõem o PL/PNE, dez estão vinculadas à ampliação do acesso ao ensino em seus diversos níveis e modalidades. Também cabe destacar o fato de outras cinco metas relacionarem-se à formação e valorização de professores, com implicações sobre o financiamento dos sistemas de ensino, o que aponta para a necessidade do fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados. O quadro 1 classifica as vinte metas segundo os temas aos quais se referem.

QUADRO 1
Classificação das metas do PL/PNE

Temas	Metas
Ampliação da oferta/acesso ao ensino	(1) (2) (3) (4) (6) (8) (9) (10) (11) (12) (14)
Formação e valorização do magistério	(13) (15) (16) (17) (18)
Desempenho e rendimento escolar	(5) (7)
Gestão democrática	(19)
Financiamento	(20)

Fonte: MEC.

Quando comparado com o PNE 2001-2010, constata-se que o PL/PNE apresenta estrutura diferenciada e mais sintética. Além de contar com um número bem maior de metas, o PNE anterior também continha um sem-número de intenções não quantificadas, o que certamente comprometeu seu monitoramento e sua avaliação. Neste sentido, o PL/PNE tem feição mais operacional, tendo em vista o menor número de metas e sua efetiva quantificação.

O PL/PNE também difere de seu antecessor, que se estruturava segundo níveis e modalidades de ensino, enquanto o PL em questão orienta-se por metas vinculadas a temas, tais como acesso, desempenho, formação e valorização do magistério. É possível que as novas disposições constitucionais, em particular as que se referem à ampliação da obrigatoriedade do ensino à faixa de 4 a 17 anos, tenham influenciado tal estruturação, a exemplo das primeiras três metas, que correspondem ao cumprimento da Emenda Constitucional (EC) nº 59.

Das três faixas etárias compreendidas pela referida emenda constitucional, acredita-se que a de 15 a 17 anos seja a que constituirá maior desafio para efeito do cumprimento da meta de universalização. Neste caso, para se assegurar a

inclusão de cerca de 1,4 milhão de jovens – tendo-se como referência o ano de 2009 –, não bastará ampliar a oferta de vagas. Será necessário, principalmente, assegurar a permanência e progressão de todos os estudantes ao longo do ensino fundamental, de modo que, ao atingirem 15 anos, possam ingressar no ensino médio e concluir a educação básica.

O PL/PNE também inova ao introduzir meta pela qual se busca atingir padrões mínimos de escolaridade para todos, com atenção especial para aqueles que se encontram na base da pirâmide social. É o caso da meta 8, que estabelece o mínimo de doze anos de escolaridade para a faixa etária de 18 a 24 anos, inclusive na região com menor índice para este indicador e entre os 25% mais pobres da população.

A referida meta também prevê a equiparação da escolaridade média entre brancos e não brancos, nessa faixa etária. Contudo, se, nos próximos dez anos, for mantido o mesmo ritmo de crescimento registrado na década precedente – quando então a proporção entre as taxas de frequência líquida na educação superior, de negros em relação a brancos, ampliou-se de 21% para 39% –, a proporção a ser atingida em 2020 seria de apenas 71%. Portanto, esforços adicionais deverão ser implementados para o alcance desta meta.

O PL/PNE reitera as metas de desempenho escolar estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e acrescenta meta relativa ao desempenho dos estudantes brasileiros no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (em inglês, Programme for International Student Assessment – Pisa) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tais metas, a serem alcançadas no prazo de uma década, correspondem à média de desempenho dos países da OCDE à época em que o PDE foi lançado.

Esse ousado desafio de equiparação de desempenho entre estudantes brasileiros e os de países da OCDE, que se encontram em patamar de desenvolvimento socioeconômico bem mais elevado, não poderá ser vislumbrado sem que ocorram, paralelamente a todos os esforços em prol do fortalecimento da política educacional, os necessários avanços no tocante à erradicação da miséria, redução da pobreza e das iniquidades sociais.

Como não poderia deixar de ser, a erradicação do analfabetismo também constitui meta do PL/PNE. Trata-se, provavelmente, da meta mais audaciosa deste novo plano decenal. Atingir tal intento pressupõe o alcance de grande parte das demais metas, que se referem à garantia de educação de qualidade para todos na idade adequada, além de uma verdadeira mobilização nacional para atrair os segmentos populacionais mais avessos ao retorno à escola: idosos, populações rurais, trabalhadores informais, enfim, todos aqueles grupos sociais que, de alguma forma, são mais afetados por precárias condições socioeconômicas.

Por fim, a meta 20 do PL/PNE trata do financiamento da educação e estabelece como patamar mínimo de investimento público em educação a proporção de 7% do PIB. Mais que um objetivo em si, esta meta constitui o meio pelo qual as demais metas poderão ser alcançadas ou não.

Tendo-se em conta a experiência legada pelo último PNE – que sofreu vetos do Executivo federal no tocante às cláusulas financeiras –, o foco central de disputa que se estabelece em torno do PL/PNE diz respeito a qual deverá ser o investimento público, como proporção do PIB, necessário para garantir educação de qualidade como direito de todos.

A proporção de 7% do PIB, a ser investida para viabilizar o alcance das metas educacionais contidas no PL/PNE, tem sido contestada por educadores e estudiosos do financiamento da educação, em grande parte aglutinados em torno da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). De acordo com a CNDE, seriam necessários 10% do PIB para que, de fato, pudessem ser atingidas as demais metas do referido PL.

O referencial utilizado por esse movimento da sociedade civil organizada, para efeito da definição da meta de financiamento da educação, é o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). De acordo com a campanha, caso o CAQi não seja levado em consideração, a tendência apontada para a próxima década é a de persistir a cisão entre acesso e qualidade, apontados por seus interlocutores como elementos indivisíveis do direito à educação.

2.2 O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Em maio de 2011, foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de lei que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Este novo programa revela o peso que a educação técnica e profissional passa a ter na política educacional brasileira. A perspectiva oficial, inclusive, é que tal modalidade de ensino consuma 11,8% dos recursos orçamentários alocados a programas educacionais ao longo do PPA 2012-2015.[1] Em comparação à previsão do PPA 2008-2011, significa um crescimento de 4 pontos percentuais (p.p.) da participação da educação técnica e profissional no total de recursos orçamentários da União alocados aos programas geridos pelo MEC. Ademais, os anos recentes têm sido marcados por outras iniciativas do MEC com foco na educação profissional e tecnológica, particularmente a expansão da rede federal e o acordo feito com o Sistema S.[2]

1. Estimativa feita a partir dos dados apresentados ao Congresso Nacional pela ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior, em 14 de setembro de 2011 (ver Brasil, 2011b).
2. Ver Ipea (2010).

Embora ainda não exista uma estimativa dos valores que deverão ser alocados ao PRONATEC, este programa deverá ser o principal instrumento de financiamento da expansão da educação técnica e profissional do país no quadriênio 2012-2015. Além da expansão da rede federal, o PRONATEC também financiará: a expansão das redes estaduais de educação profissional; a ampliação de vagas e a expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; e o acesso de estudantes e de trabalhadores a cursos técnicos, tecnológicos e de formação inicial e continuada. As metas divulgadas para a educação em nível técnico revelam o quão ambicioso é o PRONATEC: busca-se alcançar, até 2014, a marca de 5 milhões de matrículas em cursos técnicos (integrados, concomitantes ou subsequentes ao ensino médio). Para se ter uma ideia do tamanho deste desafio, em 2010, o número de matrículas nessa modalidade chegou a 1,1 milhão. Por sua vez, o potencial de expansão é considerável: cerca de 8 milhões de jovens cursavam o ensino médio em 2010.

Os recursos do programa advirão do orçamento do MEC, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Sistema S e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além de ações voltadas ao nível técnico, há também previsão de incentivos a cursos de formação inicial e continuada, que não preveem necessariamente escolaridade mínima. São objetivos deste programa a expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos técnicos e profissionais de nível médio, bem como de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores. Além disso, o PRONATEC visa:

- à ampliação de vagas e à expansão da rede federal e das redes estaduais de educação profissional;
- à ampliação da Escola Técnica Aberta do Brasil (E-Tec), que oferta educação profissional e tecnológica a distância;
- ao alcance mais rápido das metas de gratuidade que constam do acordo firmado com o Sistema S, em 2008, segundo o qual as entidades destes sistemas devem aplicar dois terços de seus recursos advindos do imposto sobre a folha de pagamentos do trabalhador na oferta de cursos gratuitos;
- à oferta, pelo Sistema S e redes públicas, de cursos de formação inicial e continuada para capacitar os favorecidos do seguro-desemprego que sejam reincidentes neste benefício, ação esta que se aplica também ao público beneficiado pelos programas de inclusão produtiva, como o Bolsa Família; e
- à ampliação do alcance do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), que passa a chamar-se Fundo de Financiamento Estudantil, com a mesma sigla, e passa a poder prover mais duas linhas

de crédito, sendo uma para estudantes egressos do ensino médio e a outra para empresas que desejem formar seus funcionários em escolas privadas habilitadas pelo MEC ou no Sistema S – o Fies passa a, portanto, também financiar o ensino técnico.

3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

3.1 Educação básica

Os resultados do IDEB e do Pisa

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 para servir de:

- indicador de resultado dos sistemas de educação básica federais, estaduais e municipais;
- mecanismo simples de informação a educadores, educandos, formuladores de política e sociedade em geral acerca da qualidade dos sistemas educacionais brasileiros; e
- instrumento indutor de uma cultura de responsabilização educacional à qual estariam sujeitos gestores públicos e trabalhadores da educação.

O IDEB é calculado e divulgado pelo INEP para três marcos do percurso escolar: anos iniciais do ensino fundamental; anos finais do ensino fundamental; e ensino médio. Trata-se, nos três casos, de um índice composto por uma medida de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) e outra de fluxo (taxas de aprovação). O cálculo do IDEB inclui tanto as escolas públicas quanto as escolas privadas – com a diferença de que, para estas, o cálculo do IDEB é feito a partir do desempenho de uma amostra de escolas no SAEB, enquanto, para aquelas, o cálculo é fundado no universo de escolas públicas brasileiras de educação básica, pois a participação na Prova Brasil envolve todas elas.

O IDEB é, ademais, o único indicador de acompanhamento de um dos objetivos setoriais que constam do PPA 2008-2011, qual seja, o de "ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica". Sua utilização para esta finalidade específica, contudo, expõe uma falta de compreensão do IDEB por parte dos que estiveram envolvidos na elaboração do PPA vigente. Afinal, trata-se de um indicador de resultados, que permite, no máximo, alguma ilação sobre eventuais avanços e retrocessos em relação a duas dimensões (desempenho e fluxo) da qualidade dos sistemas de ensino. O referido objetivo setorial, no entanto, não se restringe à qualidade do ensino ou, mais propriamente, ao desempenho dos estudantes. É também parte dele a questão da ampliação do acesso, a qual não

vem sendo monitorada por nenhum indicador, tampouco dispõe de qualquer meta no âmbito do PPA. Vale registrar que a questão do acesso à educação básica não é um problema de todo superado no contexto nacional, pois o outro lado do dado, que atesta que mais de 95% das crianças brasileiras de 7 a 14 anos estão na escola, é a constatação de que mais de 500 mil crianças nesta faixa etária ainda estão fora da escola no Brasil – e muito pouco se sabe sobre elas.

Feita essa ressalva, cabe destacar que o IDEB vem se afirmando como um indicador de acompanhamento da evolução dos sistemas de educação básica que convivem no Brasil, bem como de ponto de partida para a mobilização destes sistemas (em especial os públicos) em busca de melhorias de qualidade. Ele é muito eficaz, portanto, às três finalidades para as quais foi criado e que estão enumeradas no início desta seção.

A tabela 1 informa os resultados observados para o IDEB nos anos de 2005, 2007 e de 2009, bem como as metas estipuladas para 2007, 2009 e 2021 (este sendo o ano em que se tem por objetivo atingir o patamar médio que seria equivalente ao alcançado pelos países integrantes da OCDE, em um exame internacional aplicado em 2006). A tabela ainda informa, para o total do Brasil e por dependência administrativa, se foram alcançadas as metas estipuladas para os anos de 2007 e de 2009 – na ocasião em que o foram, os dados da célula correspondente encontram-se grifados.

TABELA 1
Resultados observados e metas estipuladas para o IDEB – Brasil, total e por dependência administrativa (2005, 2007, 2009 e 2021)

	Anos iniciais do ensino						Anos finais do ensino						Ensino médio					
	IDEB observado			Metas			IDEB observado			Metas			IDEB observado			Metas		
Dependência administrativa	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021
Total	**3,8**	**4,2**	**4,6**	**3,9**	**4,2**	**6**	**3,5**	**3,8**	**4**	**3,5**	**3,7**	**5,5**	**3,4**	**3,5**	**3,6**	**3,4**	**3,5**	**5,2**
Pública	3,6	**4**	**4,4**	3,6	4	5,8	3,2	**3,5**	**3,7**	3,3	3,4	5,2	3,1	**3,2**	**3,4**	3,1	3,2	4,9
Estadual	3,9	**4,3**	**4,9**	4	4,3	6,1	3,3	**3,6**	**3,8**	3,3	3,5	5,3	3	**3,2**	**3,4**	3,1	3,2	4,9
Municipal	3,4	**4**	**4,4**	3,5	3,8	5,7	3,1	**3,4**	**3,6**	3,1	3,3	5,1	2,9	**3,2**	-	3	3,1	4,8
Privada	5,9	**6**	**6,4**	6	6,3	7,5	5,8	**5,8**	5,9	5,8	6	7,3	5,6	**5,6**	5,6	5,6	5,7	7

Fonte: INEP (2011).

Percebe-se que, no agregado, as metas estabelecidas para o IDEB têm sido atingidas. À exceção do setor privado, em 2009, em todos os outros casos, a meta foi cumprida. Caso o exame deste indicador fosse por Unidade da Federação, contudo, ficaria evidente que alguns estados não atingem suas metas, principalmente no ensino médio. Isto foi feito na edição anterior deste boletim.[3] No agregado do país, com exceção das escolas privadas, as metas estabelecidas não vêm se colocando como um problema, e foram alcançadas, inclusive, as metas previstas para 2011, no Plano Nacional de Educação 2011-2020, para o ensino fundamental.

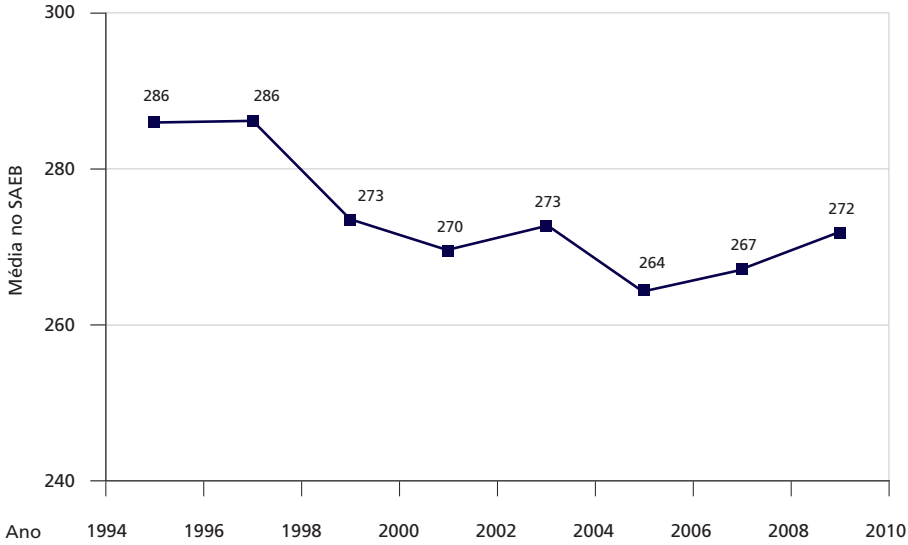
Conforme mencionado anteriormente, as metas do IDEB para 2021 foram construídas a partir de uma estimativa, feita pelo INEP, de quanto equivaleria, na escala do IDEB, o desempenho médio dos países membros da OCDE em um exame internacional aplicado em 2006. Este exame é o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). Lançado em 1997, o Pisa procura medir a capacidade de os jovens de 15 anos usarem os conhecimentos que têm de forma a enfrentarem os desafios da vida cotidiana, em vez de simplesmente avaliar o domínio que detêm sobre o conteúdo do seu currículo escolar específico. Por meio dele, busca-se monitorar, de maneira regular e comparável, os sistemas educativos de diferentes países. A primeira aplicação do Pisa se deu em 2000 e, desde então, há novas edições a cada três anos. A última ocorreu em 2009, e seus resultados foram divulgados no final de 2010.

Três são as disciplinas avaliadas no Pisa: leitura, matemática e ciências. Em todas elas, o Brasil tem apresentado avanços significativos desde 2000, diminuindo sua distância em relação aos países mais desenvolvidos – embora ainda não o suficiente para que deixe de figurar entre os países de pior desempenho.

Este avanço nas habilidades cognitivas medidas pelo Pisa ocorre concomitantemente com uma trajetória em "U" das habilidades cognitivas medidas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), cujos resultados, em 2009, ainda estavam abaixo daqueles de 1995 (gráficos 1 e 2).

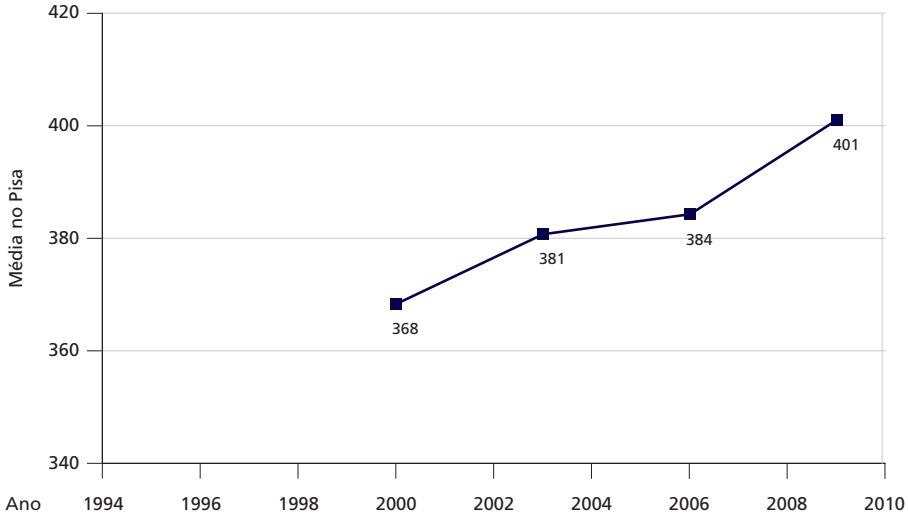
3. Ver Ipea (2010, capítulo 4, mapa 1, p. 145).

GRÁFICO 1
Evolução das habilidades cognitivas segundo o SAEB (1994-2010)



Fonte: SAEB/MEC (*apud* Soares e Nascimento, 2011).

GRÁFICO 2
Evolução das habilidades cognitivas segundo o Pisa (1994-2010)



Fonte: Pisa/OCDE (*apud* Soares e Nascimento, 2011).

A nota média do Brasil nos exames do Pisa vem subindo desde 2000, refletindo melhoria da qualidade educacional no Brasil. Por sua vez, no SAEB, a nota caiu quase sem parar de 1995 a 2005, refletindo a redução da retenção causada pela repetência. Apenas em 2007 e 2009 a melhoria no desempenho das escolas passou a ser mais forte que a entrada cada vez maior de novos estudantes no terceiro ano do ensino médio, algo que costuma ser atribuído à difusão das políticas de progressão continuada. Como resultado, começou a haver aumento na nota média.

Uma diferença relevante entre as duas avaliações decorre do universo de cada uma: enquanto o Pisa concentra sua amostra nas crianças escolarizadas de 15 a 16 anos, mesmo que em séries inferiores à adequada, a amostra do SAEB refere-se a crianças no final do ensino médio, ainda que com idade superior à adequada. Consequentemente, a melhoria do fluxo escolar observada no Brasil nos últimos anos tende a ter maior impacto sobre o SAEB do que sobre o Pisa, pois mais jovens tendem a chegar, em idade correta, no último ano do ensino médio, quando, então, passam a compor o universo amostral do SAEB.[4]

Perspectivas de alcance das metas do PPA para os programas orçamentários da educação básica

Tal como antecipado, o IDEB tem sido utilizado como indicador de acompanhamento, no âmbito do PPA 2008-2011, da meta setorial de "ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica". Resta discutir as metas do PPA para os programas orçamentários destinado a atender a educação básica e se as perspectivas, até o fechamento do orçamento de 2010, seriam de alcance ou não das metas estipuladas.

Os programas estruturantes da educação básica são o Brasil Escolarizado e o Qualidade na Escola. O primeiro deles abrange um rol de ações das mais diversas, desde a assistência ao estudante até a infraestrutura das escolas. Além disso, responde pela complementação de recursos ao Fundo de Manuntenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) nas Unidades Federadas que não atingiram o valor mínimo por aluno – que, a partir de 2010, deveria representar 10% do total de recursos deste fundo. O programa Qualidade na Escola está voltado a apoiar a reestruturação física das escolas de educação infantil das redes de ensino municipais, bem como a capacitação e qualificação de professores em exercício nas escolas de educação básica das redes públicas de ensino.

4. Para uma discussão mais aprofundada sobre a evolução do Brasil no Pisa, ver Soares e Nascimento (2011).

Não há indicação, no PPA 2008-2011, de indicadores de monitoramento do programa Qualidade na Escola. Talvez por ser um programa com foco em atividades meio, mais especificamente atinentes a questões de infraestrutura física e de formação de professores, os seus indicadores são unicamente as próprias metas físicas de cada ação orçamentária. Por seu turno, o monitoramento do Brasil Escolarizado fica por conta das taxas de frequência líquida aos níveis de ensino que integram a educação básica: creche, pré-escola, ensinos fundamental e médio.[5]

A análise desses indicadores permite concluir que dificilmente as metas estabelecidas para 2011 serão atingidas, especialmente as referentes à educação infantil (creche e pré-escola). A meta para 2011 concernente à frequência líquida à creche é 54,4%, o que significaria chegar ao final do PPA vigente com 54,4% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos matriculadas em creches. Este indicador, porém, embora crescente, ainda mostra-se abaixo do patamar de 20%. A taxa líquida de frequência à pré-escola, por sua vez, tem apresentado comportamento mais errático, variando bastante nos últimos anos – entre 55% e 65% –, com altos e baixos entre um ano e outro. Parece distante alcançar os 87,5% almejados para 2011 – o que significaria matricular na pré-escola praticamente nove em cada dez crianças na faixa etária de 4 a 6 anos.

As outras duas metas, concernentes à taxa de frequência líquida nos ensinos fundamental e médio, parecem mais factíveis de serem alcançadas em 2011. Em relação ao ensino fundamental, o índice de 95,3% verificado em 2009 está próximo da meta de 97,5%. Maior probabilidade de êxito verifica-se no ensino médio, no qual o índice de 50,9% encontra-se apenas 1,9 p.p. abaixo da meta estabelecida para 2011.

3.2 Educação profissional e tecnológica

Evolução das matrículas em nível técnico e tecnológico

Na discussão sobre o PRONATEC, feita na seção 2 deste capítulo, foi destacado como a educação profissional tem ganhado peso na política educacional brasileira, o que se revelaria pelo próprio advento de tal programa e pelo fato de que a essa modalidade têm sido alocadas proporções cada vez maiores do orçamento do Ministério da Educação, em um movimento que se revela também pela expansão expressiva da rede federal e pelo acordo de gratuidade firmado com o Sistema S. Reforçam este argumento as metas estipuladas, no âmbito do PPA 2008-2011, para o alcance do objetivo setorial de "ampliar a oferta da

5. O PPA 2008-2011 também prevê a taxa de frequência bruta ao ensino médio como um quinto indicador de acompanhamento do Brasil Escolarizado. Por entender ser este um indicador desnecessário, pois é bem menos informativo que a taxa líquida, optou-se por desconsiderá-lo no presente trabalho.

educação profissional levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino". Seu acompanhamento é feito pelo monitoramento de dois indicadores:

- número-índice de matrículas iniciais na educação profissional de nível técnico; e
- número-índice de matrículas iniciais na educação profissional de nível tecnológico.

Para o primeiro caso, são consideradas as matrículas iniciais nos cursos de nível técnico integrados, concomitantes ou subsequentes ao ensino médio – dado informado anualmente pelo Censo da Educação Básica. Para o segundo, consideram-se as matrículas iniciais nos cursos superiores de tecnologia, que formam profissionais de nível superior com o título de tecnólogo – dado informado anualmente pelo Censo da Educação Superior. Tanto para um quanto para outro caso, toma-se como referência o ano de 2006. O indicador é, então, calculado para os anos seguintes, transformando o número de matrículas inicias em um número-índice de base 100. Para os dois casos, foi estabelecida a mesma meta no PPA 2008-2011: ao final de 2011, um e outro índice deveriam chegar a 224,64. O alcance de tal meta significaria multiplicar o número de matrículas, em cinco anos (2006 a 2011), por aproximadamente 2,25 – ou seja, fazer crescer cada um dos dois indicadores em 125% (portanto, mais do que dobrá-los) em metade de uma década.

Estabelecer uma única meta para os dois níveis desta modalidade (técnico e tecnológico) não parece fazer muito sentido, pois o ensino técnico já dispunha de alunos matriculados em uma dimensão muito maior do que a educação tecnológica. Com efeito, as matrículas iniciais no ensino técnico já eram superiores a 460 mil em 2001, quando o número de estudantes matriculados em cursos superiores de tecnologia não chegava a 70 mil. Em 2006, ano-base dos dois indicadores de acompanhamento da educação profissional, o número de matrículas de ensino técnico era mais do que duas vezes superior ao número de matrículas nos cursos superiores de tecnologia. Vê-se, portanto, que uma e outra modalidade de educação profissional se encontravam em graus bem distintos de consolidação no ano de 2006. Tendo elas bases inicias tão díspares, é de se esperar que o desafio de multiplicar o número de matrículas por 2,25 haveria de ser muito maior para o nível técnico do que para o tecnológico.

De fato, enquanto o indicador de acompanhamento da educação profissional de nível tecnológico caminha para o alcance da meta (este índice, em 2009, era de 244), o indicador para o ensino profissional de nível técnico tem uma evolução bem mais comedida: tal índice fechou 2010 em 153,1, bem distante dos 224,64 colocados como meta no PPA 2008-2011. Vale destacar, contudo, que

isto não significa um desempenho pífio. Pelo contrário, um incremento superior a 50% entre 2006 e 2010 é bastante significativo. Em relação ao início da década, a expansão das matrículas em educação de nível técnico é ainda mais substancial: entre 2001 e 2010, as matrículas nessa modalidade foram multiplicadas por 2,5. A aparente distância de desempenho entre os níveis técnico e tecnológico parece remeter, de fato, à expressiva diferença de tamanho entre as duas modalidades de educação profissional.

Sem embargo, as metas ambiciosas estipuladas para a educação profissional de nível técnico não decorrem simplesmente de uma definição pouco criteriosa de metas. Elas refletem, também, a prioridade dada pelo MEC a esta modalidade de ensino. As metas antecipadas para o PPA 2012-2015, apresentadas ao Congresso Nacional em 14 de setembro de 2011 (BRASIL, 2011b), exprimem um desafio ainda maior: o governo federal espera que as matrículas de educação profissional em nível técnico alcancem a marca de 8 milhões até 2014. Dado que isto significa multiplicar por oito as matrículas contabilizadas em 2010, o governo parece depositar muita confiança em que suas políticas mais recentes para esta modalidade (expansão da rede federal, acordo com o Sistema S e introdução do PRONATEC) acarretarão forte impacto nos próximos anos.

Perspectivas de alcance das metas do PPA para os programas orçamentários da educação profissional e tecnológica

No que tange à educação profissional e tecnológica, um único programa congrega todas as ações orçamentárias pertinentes a esta modalidade de ensino. Trata-se do programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, que se confunde, inclusive, com o próprio objetivo setorial de "ampliar a oferta da educação profissional, levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino". Daí os seus indicadores de monitoramento serem os mesmos já abordados na discussão anterior, sobre a evolução das matrículas em nível técnico e em nível tecnológico. Tal como já destacado, as perspectivas são de ultrapassar a meta estipulada para o nível tecnológico, enquanto os resultados para o nível técnico devem fechar o período do PPA aquém das metas estipuladas.

Afora essa discussão, pormenorizada nos parágrafos anteriores, vale registrar que nenhum dos dois indicadores relativos a este programa informa sobre os possíveis resultados de ações concernentes a atividades de formação inicial e continuada que integram o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) – política também financiada por ações orçamentárias deste programa, mas que não remete à formação profissional em nível técnico e tecnológico, por não exigir necessariamente escolaridade mínima, como é o caso nestes dois níveis.

3.3 Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos

Efetividade do combate ao analfabetismo

As ações de combate ao analfabetismo e elevação da escolaridade da população de 15 anos ou mais, estruturadas no programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, aprofundaram, em 2010, o processo de estagnação que já vinha sendo verificado. No processo de alfabetização, a diminuição do número de analfabetos e da taxa de analfabetismo ano a ano continua muito aquém das próprias metas estipuladas pelo programa. Na educação de jovens e adultos, a queda de matrículas se acelerou entre 2009 e 2010, mesmo com a permanência de baixa escolaridade geral entre a população de 15 anos ou mais.

Conforme mostra a tabela 2, existiam no Brasil, em 2010, 13,9 milhões de pessoas analfabetas com idade de 15 anos ou mais, o que corresponde a uma taxa de analfabetismo de 9,6%.

TABELA 2
Total de analfabetos e taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, por situação do domicílio – Brasil e grandes regiões (2010)

Grandes regiões	Total de analfabetos			Taxa de analfabetismo (%)		
	Total	Urbana	Rural	**Total**	Urbana	Rural
Brasil	**13.940.729**	9.004.026	4.936.703	**9,63**	7,29	23,19
Norte	**1.221.106**	650.940	570.166	**11,19**	7,91	21,27
Nordeste	**7.431.414**	4.154.361	3.277.053	**19,07**	14,32	32,86
Sudeste	**3.432.113**	2.799.763	632.350	**5,46**	4,78	14,76
Sul	**1.092.126**	803.664	288.462	**5,10**	4,41	9,01
Centro-Oeste	**763.970**	595.298	168.672	**7,20**	6,29	14,65

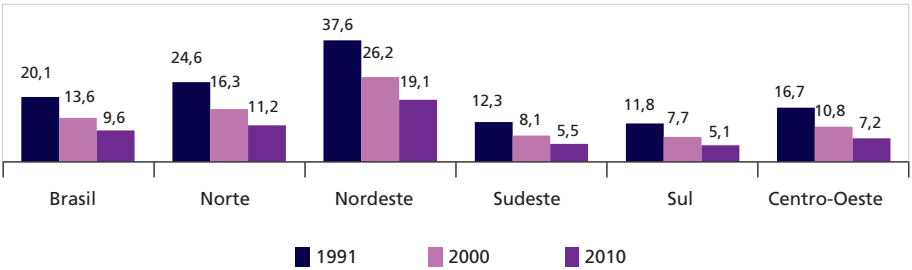
Fonte: IBGE (2010, tabela 7).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os estados com maior número absoluto de analfabetos são Bahia e São Paulo, com 1,7 e 1,4 milhões, respectivamente. Minas Gerais, Ceará e Pernambuco têm mais de um milhão de analfabetos cada. Em relação à taxa de analfabetismo, o pior resultado é encontrado em Alagoas, com 24,3% de analfabetos entre a população de 15 anos ou mais. Maranhão, Paraíba e Piauí também têm taxas maiores que 20% cada. Os demais estados do Nordeste – Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Pernambuco – estão na casa dos 18%, à exceção da Bahia, com 16,6% de analfabetos. Fora do Nordeste, o pior resultado na taxa de analfabetismo é encontrado no Acre, 16,5%. Amazonas, Roraima, Pará e Tocantins completam a lista dos estados com taxas de analfabetismo maiores que a média brasileira.

Na outra ponta, em situação melhor, estão o Distrito Federal, 3,5% de analfabetos, e os estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, todos na casa dos 4%. Nestes estados e no Distrito Federal, porém, é grande a disparidade entre a taxa de analfabetismo da população urbana em relação à rural. No Rio de Janeiro, por exemplo, a taxa de analfabetismo no meio rural passa dos 14%.

O índice de analfabetismo previsto para o final do PPA 2008-2011 era de 6,19%. Já é possível afirmar, no entanto, que a meta não será alcançada. Pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2004 a 2009, a média de redução anual da taxa de analfabetismo tem sido de 0,35 pontos percentuais. Pelo Censo, de 2000 a 2010, a taxa de analfabetismo recuou 0,4 p.p. ao ano. O gráfico 3 traz a evolução do índice de analfabetismo a partir dos censos de 1991, 2000 e 2010.

GRÁFICO 3
Evolução da taxa de analfabetismo na população de 15 anos ou mais – Brasil e grandes regiões (1991, 2000 e 2010)



Fonte: IBGE ([s.d.]).
Elaboração: Disoc/Ipea.

No Nordeste, em especial, a taxa de analfabetismo é alarmante. A meta para o fim do PPA 2008-2011 é de 12,28%, o que é um índice ainda bastante alto. Entretanto, o verificado no Censo 2010, 19,07%, está longe disso.

Segundo o MEC, o Programa Brasil Alfabetizado manteve, em 2010, a média anual de atendidos com 1,4 milhões de beneficiários, sendo 74% deles no Nordeste. O censo demográfico de 2010, porém, identificou a diminuição de apenas 2,3 milhões de analfabetos em relação a 2000. A diminuição de 4 p.p. na taxa de analfabetismo com o passar de uma década inteira, levando-se em consideração o tamanho da taxa no Brasil, já é, em si, um dado ruim. Ao se desprezarem, nestes 2,3 milhões a menos, os dados computados de pessoas analfabetas que vieram a óbito no período, a situação de baixa efetividade do Brasil Alfabetizado fica mais evidente. Soma-se à dinâmica demográfica o processo acelerado de inclusão na escola verificado a partir dos anos 1990, que levou à quase universalização do

ensino fundamental no Brasil, diminuindo muito o fluxo de novos analfabetos na década de 2000. Ou seja, o incremento de analfabetos nos anos 2000 passou a ser bem menor, permitindo que os programas de alfabetização de jovens e adultos se concentrassem basicamente no estoque de analfabetos gerados nas décadas anteriores, o que, teoricamente, facilitaria uma aceleração na diminuição da taxa de analfabetismo.

Evolução negativa nas matrículas da EJA

Além dos problemas nas ações do combate ao analfabetismo, há um processo de redução acentuada nas matrículas relativas à educação de jovens e adultos (EJA) verificada nos anos mais recentes. A exceção é o crescimento das vagas da EJA integradas à educação profissional, insuficiente para reverter a desempenho negativo, pois estas vagas específicas ainda têm uma participação percentual insignificante. A tabela 3 mostra o total de matrículas relativas à EJA, além da variação anual de 2008 a 2010.

TABELA 3
Número de matrículas na educação de jovens e adultos (EJA) – Brasil (2008-2010)[1]

	2008	2009	2010
EJA – Ensino fundamental	3.291.264	3.090.896	2.846.104
EJA – Ensino médio	1.635.245	1.547.275	1.388.852
EJA – Integrada à educação profissional de nível fundamental	3.976	3.628	14.126
EJA – Integrada à educação profissional de nível médio	14.939	19.533	38.152
EJA – Total	**4.945.424**	**4.661.332**	**4.287.234**
% de variação anual			
EJA – Ensino fundamental		-6,1	-7,9
EJA – Ensino médio		-5,4	-10,2
EJA – Integrada à educação profissional de nível fundamental		-8,8	289,4
EJA – Integrada à educação profissional de nível médio		30,8	95,3
EJA – Total		**-5,7**	**-8,0**

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]a).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

O próprio financiamento da EJA por estados e municípios no âmbito do FUNDEB, acompanhou em parte a queda de matrículas, pois passou de R$ 5,5 bilhões, em 2009, para R$ 5,2 bilhões em 2010. A correção do fluxo escolar, com mais crianças e jovens concluindo os estudos na idade correta, e algumas políticas mais restritivas quanto à idade mínima para ingresso na EJA parecem ser parte da explicação para a queda de matrículas verificada nesta modalidade de ensino. Contudo, sendo ainda baixas a escolaridade média da população e a frequência

líquida no ensino médio ,[6] fica evidente que o público-alvo da EJA ainda é grande e que aumentar o nível de escolaridade da população jovem e adulta ainda é um desafio considerável. Logo, é bastante provável que a diminuição do número de matrículas se dê menos pela diminuição do público-alvo e mais por dificuldades no acesso, nas condições de permanência, na adequação da EJA à realidade dos educadores e educandos, ou mesmo na mobilização dos jovens e adultos com baixa escolaridade para frequentarem esta modalidade de ensino.

Entre os esforços desenvolvidos pelo MEC em 2010 para melhorar o programa, destaca-se a criação de mais 16 comissões estaduais da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, totalizando 26 comissões em funcionamento no país. Este processo de articulação territorial e intersetorial com o objetivo de mobilizar atores governamentais e da sociedade civil por um pacto social em torno da EJA parece ser uma das principais respostas do MEC para os problemas que o Brasil enfrenta no combate ao analfabetismo e na educação de jovens e adultos.

Outra ação importante em 2010 foi a efetivação do Programa Nacional do Livro Didático para a EJA (PNLD-EJA), lançado em 2009, que visa atender todo o público da educação de jovens e adultos com livros didáticos específicos. Resultados mais expressivos deste programa, no entanto, são esperados para 2011. Já o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização (PNLA), existente desde 2007 e recentemente incorporado ao PNLD-EJA, distribuiu mais de 2 milhões de livros aos alfabetizandos, educandos da primeira série do ensino fundamental da EJA e educadores, com um investimento de R$ 20 milhões. O total de livros e de recursos destinados ao PNLA em 2010, contudo, foi ligeiramente menor que o de 2009, quando foram distribuídos 2,6 milhões de livros aos educandos, além de 233.280 livros aos educadores, com gastos de R$ 20,6 milhões.

A distribuição de livros didáticos específicos para a EJA é um ação importante e se insere no esforço de adequar o processo pedagógico à realidade do seu público-alvo, já que, muitas vezes, os métodos e materiais disponíveis para o trabalho dos educadores são os mesmos que os da educação das crianças e adolescentes, o que resulta numa espécie de infantilização da EJA. Além disso, a vida dos jovens e adultos com pouca escolaridade, que, em sua maioria, fazem parte de setores populares e excluídos socialmente, é marcada fortemente pelas relações de trabalho, por experiências vividas, conhecimentos adquiridos de diversas maneiras, além de problemas e contradições concretas relacionadas à sobrevivência e ao meio social em que vivem. Por isso, a EJA demanda um método pedagógico mais reflexivo e materiais didáticos melhor articulados com essas trajetórias de vida.

6. Média de 7,5 anos de estudo para a população de 15 anos ou mais e 50,9% de frequência líquida na faixa de 15 a 17 anos em 2009, segundo a PNAD (IBGE, 2009).

Ocorre que adequar materiais didáticos à realidade e ao ponto de vista de populações socialmente excluídas levanta temores em grupos conservadores da sociedade brasileira, acostumados à imposição automática do ponto de vista dos setores dominantes a toda a sociedade. Um exemplo desse fato foi a polêmica gerada e repercutida pela imprensa brasileira durante semanas, no primeiro semestre de 2011, em torno do livro didático *Por uma vida melhor*, que faz parte do PNLD-EJA. O livro foi acusado de ensinar de forma errada a língua portuguesa, quando, na verdade, mediante a explicitação da realidade dos grupos populares na sala de aula, propunha uma reflexão sociolinguística com intuito de formar cidadãos capazes de usar a língua com flexibilidade, de acordo com as exigências da vida e da sociedade.

A distribuição de materiais didáticos específicos e uma melhor articulação entre diferentes atores são ações importantes, mas talvez não suficientes para reverter no curto e médio prazo os problemas que o combate ao analfabetismo e a EJA enfrentam no Brasil. Os gestores públicos, tanto no âmbito federal, quanto nos estados e municípios, parecem ter se conformado com a realidade da baixa ou da falta de escolarização como uma fatalidade entre a população jovem e adulta, dada sua dura realidade, resultante da desigualdade e da pobreza no país. Os argumentos mais utilizados para explicar a baixa efetividade dos programas em curso estão relacionados à ideia de que grande parte dos analfabetos está no campo – o que complica o atendimento pelo estado –, ou, então, que a população analfabeta se concentra entre os setores de maior faixa etária, que apresentam mais dificuldades para serem alfabetizados. Ambos os argumentos são verdadeiros, mas só teriam relevância como justificativa em relação aos obstáculos para se diminuir a taxa de analfabetismo caso ela fosse residual no diagnóstico da população brasileira, ou seja, menor que 4% ou 3% segundo parâmetros internacionais.

O problema do analfabetismo é extremamente grave entre a população rural – ultrapassando os 30% entre os moradores do meio rural no Nordeste, índice só comparável à África-Subsaariana – e a população de maior idade. Mas não necessariamente há taxas de analfabetismo adequadas nos outros estratos, sejam urbanos ou por faixa de idade, à exceção dos jovens de 15 a 19 anos, em todo o Brasil, que viveram o período de quase universalização do ensino fundamental, e das populações de 15 a 29 anos no Centro-Oeste e de 15 a 39 no Sul e Sudeste, que já alcançaram níveis satisfatórios, embora haja espaços também nestes estratos para avanços. A tabela 2 mostra que a taxa de analfabetismo na população urbana nordestina é particularmente grave: 14,3%. A tabela 4 traz a taxa de analfabetismo por faixa etária, em todas as regiões do Brasil.

TABELA 4
Taxa de analfabetismo, por faixa etária – grandes regiões (2010)

Grandes regiões	15 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos ou mais
Brasil	**2,2**	**3,4**	**6,6**	**9,9**	**13,8**	**26,5**
Norte	3,3	4,6	8,3	13,4	20,0	35,7
Nordeste	4,1	7,4	15,2	22,4	30,1	47,1
Sudeste	1,1	1,4	2,8	4,7	7,4	17,1
Sul	0,9	1,1	2,4	4,1	7,1	16,6
Centro-Oeste	1,1	1,7	3,8	7,1	12,1	26,8

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração: Disoc/Ipea.

A pouca capacidade apresentada pelos programas Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos para combater o analfabetismo e elevar a escolaridade da população demanda uma rediscussão e realinhamento de suas estratégias. O crescimento das matrículas na EJA integrada à educação profissional é um indício de que modelos de ensino mais relacionados com a realidade prática dos grupos a que se destinam parecem despertar mais o interesse do público-alvo. Nos processos de alfabetização e na EJA, modelos mais flexíveis quanto ao tempo, prazos, horários, locais, métodos e conteúdos, por sua vez, podem se adequar melhor à complexa realidade dos distintos grupos sociais que demandam escolaridade. Condições de permanência e incentivos financeiros aos educandos jovens e adultos podem diminuir a evasão e aumentar as possibilidades de sucesso destes no aprendizado.

Por fim, é necessário superar, especialmente entre os gestores públicos, o conformismo advindo da ideia de fatalidade em relação ao analfabetismo e à baixa escolaridade, além da falta de iniciativas específicas e estratégias eficazes para enfrentar o problema onde ele mais se concentra, ou seja, notadamente no meio rural, entre a população de mais idade, e no Norte e Nordeste. Em todos estes casos, a mobilização da sociedade em torno da questão e a busca ativa por parte dos gestores públicos em relação aos jovens e adultos analfabetos ou com baixa escolaridade, nos mesmos moldes da estratégia que está sendo colocada em prática no Programa Brasil Sem Miséria, parecem ser estratégias ainda pouco exploradas que poderiam ter resultados positivos.

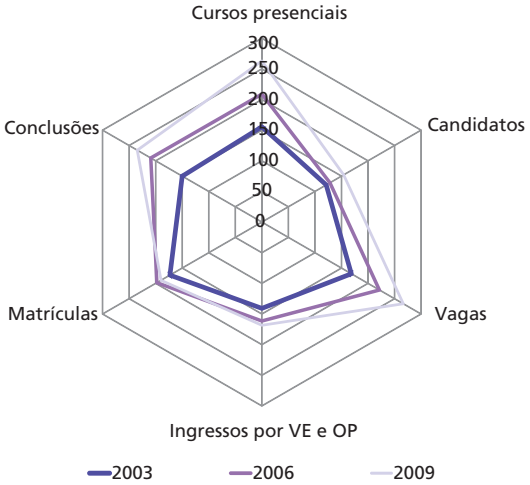
3.4 Educação superior

Evolução dos indicadores de demanda e de oferta

O ensino superior brasileiro tem experimentado, nos últimos anos, uma acelerada expansão de seus indicadores de oferta. Apesar de a taxa de frequência

líquida a esse nível de ensino ter fechado a década em menos da metade da meta de 30% estipulada pelo PNE 2001-2010, nota-se, no gráfico 4, que os indicadores de oferta (número de cursos presenciais e número de vagas) cresceram, entre 2000 e 2009, mais do que os indicadores de demanda (candidatos, ingressos e matrículas).[7]

GRÁFICO 4
Evolução de indicadores da educação superior – Brasil (2000, 2003, 2006 e 2009)
(Em número-índice, com 2000=100)



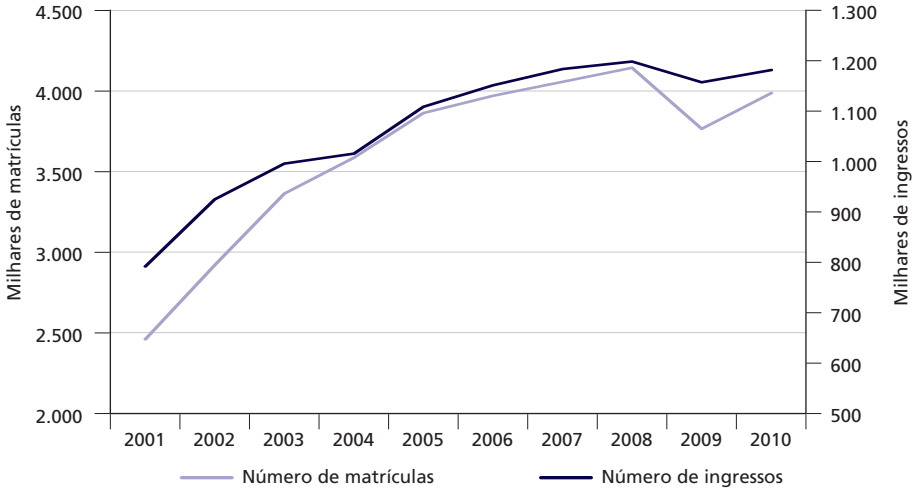
Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, [s.d.]b).
Obs.: A sigla VE remete a "vestibular", enquanto a sigla OP trata de "outros processos seletivos".

A evolução dos indicadores representada no gráfico 4 revela, por um lado, uma tendência positiva, que é uma expansão significativa do ensino superior brasileiro ao longo da década. Por outro, revela algo potencialmente preocupante, ao se considerar, adicionalmente, a ainda baixa taxa de frequência líquida nesse nível de ensino (aproximadamente 14% da população brasileira de 18 a 24 anos frequentavam o ensino superior em 2009, segundo dados da PNAD). O lado preocupante do gráfico acima é a aparente tendência de saturação que a evolução dos ingressos e das matrículas parece sinalizar. Vale notar que o número de ingressantes quase não cresceu de 2006 para 2009, e o de matrículas apresentou ligeira queda. Uma eventual continuação desta tendência nos próximos anos pode tornar ainda mais difícil alcançar a meta de 33% de taxa de frequência líquida ao ensino superior colocada pelo PL/PNE 2011-2020.

7. O termo "candidatos" refere-se ao número de pessoas que concorrem às vagas abertas pelas intituições de ensino superior (IES); o termo "ingressos" refere-se ao número de candidatos aceitos pelas IES para as vagas abertas; já o termo "matrículas" refere-se ao número de matrículas registradas em todas as etapas de um determinado curso (do primeiro ao último período).

O problema pode estar relacionado ao encolhimento do sistema privado de educação superior, que vem reduzindo número de matrículas e de ingressos nos anos mais recentes. O gráfico 5 mostra que é justamente a partir de 2006 que a expansão do ensino superior privado, medida por número de ingressos e por número de matrículas, começa a perder força. Em 2009, esses dois indicadores apresentam, pela primeira vez, uma redução.

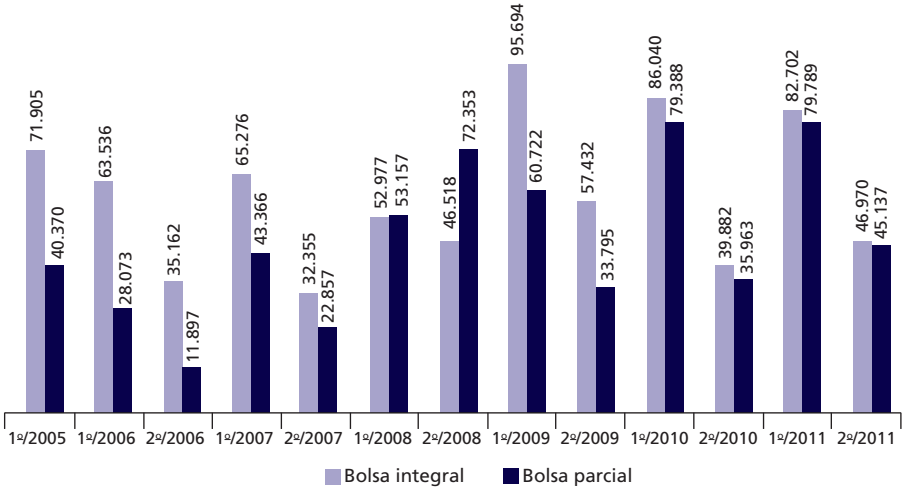
GRÁFICO 5
Evolução das matrículas e dos ingressos em cursos superiores presenciais oferecidos por instituições de ensino superior (IES) privadas – Brasil (2001-2010)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, [s.d.]b).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Esse encolhimento do setor privado em 2009 ocorre a despeito de ter sido esse o ano em que foi mais alto o número de concessões de bolsas do Programa Universidade para Todos (ProUni), como pode ser observado no gráfico 6.

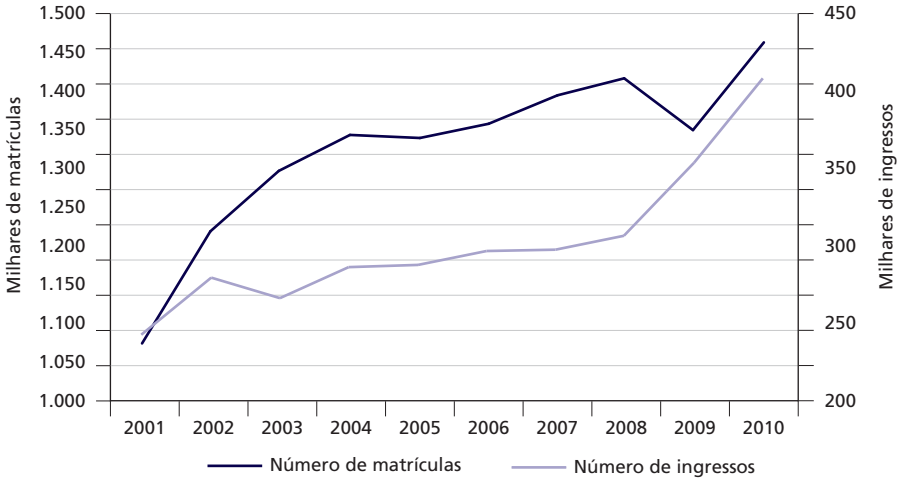
GRÁFICO 6
Evolução do número de bolsas integrais e parciais concedidas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni) – Brasil (2005-2011)
(Em números absolutos, por semestre)



Fonte: Sisprouni/MEC. Disponível em: <https://prouni.mec.gov.br/prouni2006/login/default.asp>.

O setor público, ao contrário, vem se expandindo desde a implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2007 (gráfico 7).

GRÁFICO 7
Evolução das matrículas e dos ingressos em cursos superiores presenciais oferecidos por IES públicas – Brasil (2001-2010)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, [s.d.]b).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Embora o número de matrículas das intituiçoes de ensino superior (IES) públicas também tenha caído em 2009, o número de ingressantes experimentou uma forte elevação, que tem se mostrado contínua nos últimos anos. Isto não tem sido suficiente, contudo, para reverter a tendência delineada pelo setor privado. Como se vê pela escala do gráfico 7, o setor público ainda é muito menor que o privado, em ambos os indicadores. Evidentemente é preciso ainda aguardar uma série mais longa antes de afirmar que há um "saturamento" do ensino superior privado no Brasil. De todo modo, nota-se aí um vasto campo para pesquisas que busquem identificar o que pode estar levando a isso e em que medida isso comprometeria o atingimento da meta do PNE 2011-2020.

A educação superior e o cumprimento das metas do PPA 2008-2011

São dois os programas do MEC de grande vulto na área de educação superior. O Brasil Universitário, que assegura a manutenção das instuições federais de ensino superior (Ifes) e gerencia ações tais como o ProUni e Fies, responde por mais de um terço da execução financeira deste ministério. Por sua vez, e em que pese sua menor dimensão, o Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica é imprescindível para o apoio à ciência no Brasil.

O Brasil Universitário é monitorado por meio de seis indicadores, sendo três deles relacionados à titulação de docentes, e outros dois mantêm o foco nas matrículas no ensino noturno. Por fim, há um indicador que trata da proporção de alunos por docente no conjunto das redes de ensino.

De acordo com o SigPlan, o índice de docentes em exercício nas Ifes com titulação em nível de doutorado correspondia a 44,3% do total. Contudo, tomando-se os dados do Censo da Educação Superior naquele ano, a proporção seria de 47,3%. Em relação a 2010, também se constata discrepância entre as duas fontes. No primeiro caso, o índice teria atingido 65,6%, enquanto, no segundo, a proporção seria de apenas 55,8%. De qualquer modo, mesmo considerando-se o menor valor, o alcance da meta estabelecida para o final do PPA, que é de 56,9%, deverá ser logrado.

Em relação ao índice de docentes com graduação, duas ressalvas se fazem necessárias. A primeira é que o índice apurado em 2006 incluía os docentes com especialização (pós-graduação *lato sensu*), ao passo que, em 2010, houve apuração deste indicador com a exclusão destes últimos. Portanto, a proporção teria caído de 29,4% para 7,2%, segundo o SigPlan. Mas, utilizando-se dados do Censo da Educação Superior, verifica-se que o índice oscilou de 26,4% a 15,7%. Em ambos os casos, a meta de 22,7% foi largamente superada.

Por fim, o alcance da meta de 20,3% de docentes com mestrado no período de quatro anos ficará comprometido, uma vez que a redução do contingente com graduação implicou aumento dos primeiros. Assim, houve pequena ampliação desta proporção no período 2006-2010, de 26,9% para 28,2%, tendo-se como fonte o Censo da Educação Superior.

Apesar de os indicadores de titulação docente estarem vinculados ao programa Brasil Universitário, deve-se ressaltar que estes são bastante influenciados pelas ações que integram o Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, na medida em que professores recebem, por seu intermédio, bolsas de estudo para realizar cursos de mestrado e doutorado.

No que se refere aos dois indicadores que tratam do acesso à educação superior no período noturno, verificam-se situações distintas entre ambos. Em relação às Ifes, dificilmente será alcançada a meta de 40%, estabelecida para 2011. Apesar de ter havido ampliação da oferta de vagas em cursos noturnos, apenas 28,4% das matrículas em 2010 concentravam-se neste turno. Por sua vez, a proporção alcançada no conjunto das redes de ensino neste ano foi de 63,5%, muito próxima da meta de 64,1%.

Por fim, a meta de 16,3 alunos por docente poderá ser alcançada ao final do PPA, tendo em vista que, em 2010, atingiu-se o índice de 15,8. Considera-se, no entanto, que este indicador deveria ter como foco as Ifes, em que o coeficiente neste último ano era de apenas 10,6 alunos por docente em exercício. Outra razão que respalda tal entendimento refere-se ao Reuni, que estabeleceu como meta o índice de 18 alunos por docente.

Quanto ao programa Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, cabe destacar os aumentos substanciais de algumas ações por meio das quais são concedidas bolsas de estudo. Por exemplo, os dispêndios com bolsas em atendimento ao Plano Nacional de Pós-Doutorado foram ampliados em 73%. Também foram significativos os acréscimos verificados em relação à concessão de bolsas para cooperação internacional, inovação e política industrial, conforme mostra a tabela 5.

TABELA 5
Gastos com bolsas de estudo sob o programa Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica (2009-2010)

	2009	2010	Variação (%)
Concessão e manutenção de bolsas de estudos no país	779.274.666	841.851.352	7,7
Concessão de bolsas em atendimento ao Plano Nacional de Pós-Doutorado	38.605.842	66.863.300	72,6
Concessão de bolsas para cooperação internacional e desenvolvimento científico e inovação	54.566.282	84.441.775	54,2
Concessão de bolsas para o atendimento das diretrizes da Política Industrial, Tecnológia e de Comércio Exterior (PITCE)	65.039.881	86.797.659	33,0
Concessão de bolsas para pesquisa em temas estratégicos – Novas Fronteiras da Pós-Graduação	23.540.939	20.181.671	14,6
Concessão e manutenção de bolsas de estudo no exterior	73.709.208	80.044.230	8,2
Total	**1.034.736.819**	**1.180.179.987**	**13,7**

Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]b).
Elaboração: Disoc/Ipea.

De um total de mais de 63 mil bolsas concedidas, cerca de 53% corresponderam ao nível de mestrado, enquanto outras 39% destinaram-se a cursos de doutorado. Conforme mostra a tabela 6, houve aumento de 27% no total de bolsas concedidas no biênio 2009-2010.

TABELA 6
Bolsas concedidas segundo as ações integrantes do programa Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica (2009-2010)

	2009	2010	Variação (%)
Concessão e manutenção de bolsas de estudos no país	39.966	50.321	25,9
Concessão de bolsas em atendimento ao Plano Nacional de Pós-Doutorado	1.163	1.772	52,4
Concessão de bolsas para cooperação internacional e desenvolvimento científico e inovação	1.063	2.251	11,8
Concessão de bolsas para o atendimento das diretrizes da PITCE	4.645	3.789	18,4
Concessão de bolsas para pesquisa em temas estratégicos – Novas Fronteiras da Pós-Graduação	1.379	2.457	78,2
Concessão e manutenção de bolsas de estudo no exterior	1.357	2.522	85,9
Total	**49.573**	**63.112**	**27,3**

Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).
Elaboração: Disoc/Ipea

Outra ação integrante deste programa é a de Avaliação e Acompanhamento de Programas de Pós-Graduação. Por meio desta, foi realizada, em 2010, a avaliação trienal referente ao período 2007-2009, que abrangeu cerca de 4,1 mil cursos, distribuídos por mais de 2,7 mil programas de pós-graduação.

Na avaliação, apenas 70 cursos, ou 1,7% do universo avaliado, não obtiveram a nota mínima para aprovação, que é de três pontos – sendo a metade deles localizada no estado de São Paulo. Por sua vez, as IES privadas respondiam por quase a metade dos cursos reprovados (48,6%), seguidas pelas Ifes, com 35,7% do total, e das instituições estaduais, com os restantes 15,7%.

Em relação ao processo de avaliação anterior, houve aumento de 705 cursos avaliados, ou 20,8%. Mesmo tendo sido ampliado este universo, a proporção de cursos reprovados foi 1,3% menor. Desta feita, predominaram os cursos oferecidos pelas Ifes, com 51,1% do total, seguidos pelas IES privadas, com 28,9% e, por fim, as instituições estaduais, com 20% do total.

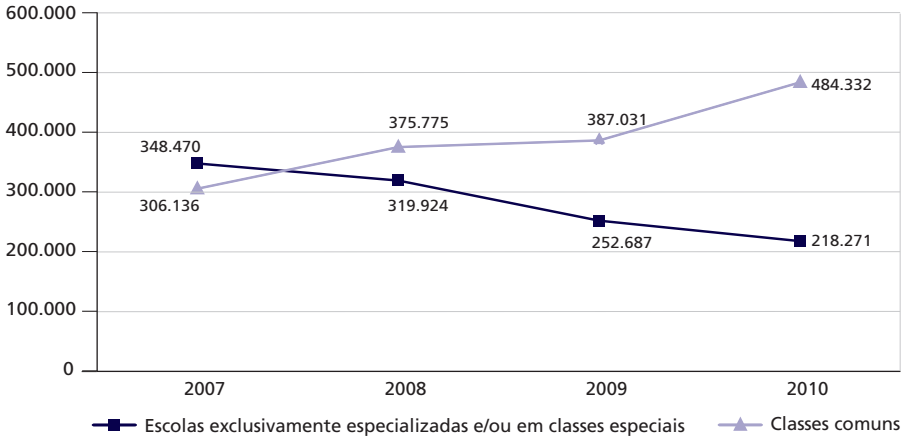
Quanto aos indicadores do programa – índice de mestres e doutores titulados no país –, constata-se que as respectivas metas previstas para o último ano do PPA foram superadas em 2010.

3.5 Desenvolvimento da educação especial

Evolução das matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais nas classes regulares

A perspectiva da educação inclusiva teve avanços significativos em 2010, a despeito de enormes deficiências na infraestrutura das escolas para receber os alunos com necessidades educacionais especiais, bem como do pouco número de professores capacitados para acompanhá-los. A evolução do paradigma da inclusão, que substitui o da integração, conforme já trabalhado na edição 19 deste boletim (IPEA, 2010), e vem sendo verificada durante toda a década de 2000, acelerou-se entre 2009 e 2010. No período, quase 100 mil pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades (superdotação) foram incluídas em classes normais do ensino básico regular. Como a redução das matrículas deste público em escolas especiais ou classes especiais de escolas regulares não se deu na mesma proporção, é possível afirmar que a política de educação inclusiva não só está tendo sucesso em incluir na educação regular o público que antes estava somente na educação especial, mas também está trazendo para a escola crianças, jovens e adultos com necessidades especiais que, no paradigma anterior, estavam excluídos. O gráfico 8 mostra como foi a evolução das matrículas na área entre 2007 e 2010.

GRÁFICO 8
Evolução das matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais (2007-2010)



Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]a).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula

Em 2009, as matrículas em classes regulares de alunos com necessidades educacionais especiais somavam 60,5% do total, alcançando 68,9% em 2010. O índice de 2011 ultrapassou a meta de 68% prevista no PPA. No início da década, em 2001, este valor era de apenas 20%. O crescimento do número de matrículas em classes regulares em 2010, em relação ao número existente no ano anterior, porém, foi mais expressivo, com variação de 25,1%. A rede pública foi responsável em 2010 por 94,4% do total de matrículas de alunos com necessidades especiais nas classes regulares da educação básica.

Além do desenho da política de inclusão que orientou todos os sistemas de ensino neste sentido, o MEC tem procurado apoiar a adequação da infraestrutura das escolas, a capacitação dos professores e a montagem de salas com equipamentos adequados para receber os alunos com necessidades educacionais especiais. Por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, o governo federal apoiou, em 2010, mais de cinco mil projetos de escolas públicas para acessibilidade arquitetônica, com investimento de R$ 65 milhões. O Programa de Implantação de Salas Multifuncionais investiu R$ 32,3 milhões em 2010, atendendo a 3.750 escolas. Cerca de 83% dos municípios brasileiros já possuem sala de atendimento especial. As salas disponibilizam equipamentos, mobiliário, materiais didático-pedagógicos e recursos de acessibilidade e têm como público-alvo os alunos com necessidades educacionais especiais matriculados nas turmas do ensino regular. Também foram feitos investimentos na formação continuada de professores para atendimento na educação especial, que resultaram em 24 mil vagas em cursos a distância para professores da rede pública.

Se for observada somente a velocidade em que está se dando a inclusão dos alunos com necessidades educacionais especiais nas classes regulares, pode-se ter a falsa impressão de que a questão caminha bem. No entanto, é possível perceber que a resposta do MEC no apoio à adequação dos sistemas de ensino não tem conseguido acompanhar o processo. Isso fica evidente quando se observam as limitações da rede regular de ensino básico para promover a inclusão com qualidade destes alunos na escola. Em 2010, apenas 18% das escolas públicas de educação básica tinham condições de acessibilidade para receber pessoas portadoras de deficiências físicas. A existência de salas multifuncionais com equipamentos e materiais didáticos adequados aos alunos com necessidades educacionais especiais ainda é raridade nas escolas públicas brasileiras e quase inexistentes nas escolas do campo. A tabela 7 mostra o total de escolas públicas com tal equipamento e a variação entre 2009 e 2010.

TABELA 7
Escolas públicas em atividade que possuem sala de atendimento especial

	2009		2010	
	Quatidade	%	Quatidade	%
Brasil	7.055	4,3	10.397	6,5
Norte	754	3,2	1.175	5,1
Nordeste	978	1,4	1.809	2,7
Sudeste	2.261	5,5	3.585	8,8
Sul	1.987	9,6	2.641	13,0
Centro-Oeste	1.072	14,0	1.183	15,5
Urbano	**6.635**	**8,3**	**9.697**	**12,0**
Rural	**422**	**0,5**	**704**	**0,9**

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]a).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Aqui também as desigualdades regionais ficam evidentes. Além das escolas do campo, a região Nordeste está em pior situação em relação a número de escolas com tal equipamento. Centro-Oeste e Sul são as regiões com realidade mais satisfatória. Obviamente uma distribuição geográfica planejada das escolas com salas para atendimento especial pode amenizar o impacto negativo de muitas escolas não terem esse equipamento, já que as matrículas deste público tendem a se concentrar nas escolas mais bem equipadas para atendê-los. Para efetivar a política de educação inclusiva, no entanto, é necessário que mais escolas sejam preparadas rapidamente para atender ao público com necessidades educacionais especiais, visto que sua inclusão na escola regular deve se dar nas mesmas condições que os alunos sem esse tipo de necessidade. Logo, concentrar as matrículas deste público específico em uma escola, mesmo que em classes regulares, trazendo dificuldades extras de deslocamento que os outros alunos não possuem, pode ir de encontro aos princípios do paradigma da inclusão. Estes princípios preconizam que a escola deve se adaptar para receber o aluno com necessidades especiais e não o contrário, como se observava no paradigma anterior, quando o aluno é que tinha de se adaptar ao que estava sendo oferecido a ele em termos de educação.

Outras dificuldades para efetivar a política de educação inclusiva se exprimem na taxa de qualificação docente para atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais na educação básica. Em 2010, 3,4% dos professores da educação básica eram considerados qualificados, frente a uma meta de 5,5% para o final do PPA 2008-2011. A pouca qualificação, somada aos baixos rendimentos médios recebidos pelos professores no Brasil, tende a dificultar a motivação necessária dos docentes para dar o atendimento adequado aos alunos com necessidades especiais que estão sendo inseridos nas classes regulares.

3.6 Educação para a diversidade e cidadania

Programa Mais Educação e Formação de Professores

O programa Educação para a Diversidade e Cidadania estrutura as ações do MEC voltadas à redução de desigualdades no espaço escolar em todos os níveis e modalidades de ensino, além de pautar o processo educativo pela compreensão e pelo respeito à diversidade. São foco do programa o combate às desigualdades étnico-raciais, de gênero, de orientação sexual, geracional, regional e cultural. As ações do MEC na área são tanto finalísticas, quanto de coordenação e indução de políticas junto aos diferentes sistemas de ensino. Em 2010, três ações tiveram destaque: o programa Mais Educação, a capacitação de professores e a política para a educação do campo. Esta última terá destaque na análise que segue.

O Mais Educação financia atividades socioeducativas no contraturno escolar, com foco em temas ligados a diversidade, cidadania, direitos humanos e meio ambiente. Em 2010, este programa chegou a 389 municípios brasileiros, um número significativo frente aos 126 atendidos no ano anterior. O número estimado de alunos beneficiados foi de 2,25 milhões. O programa apoia também atividades esportivas, de lazer, prevenção e promoção da saúde, educação científica e econômica, artes, entre outras, inserindo-se no esforço de fomento à educação em tempo integral.

Na formação de professores tiveram destaque em 2010 o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), que permitiu a abertura de 3.825 vagas em cursos de licenciatura para a educação do campo, em 31 instituições de ensino superior em todo o país. O programa de apoio à formação superior de professores que atuam em escolas indígenas de educação básica (Prolind), por sua vez, beneficiou 1,5 mil professores indígenas em 23 licenciaturas interculturais criadas em vinte IES. A área de diversidade e cidadania do MEC também trabalha com a formação continuada voltada a professores da educação básica. Em 2010, foram ofertadas 37 mil vagas em cursos de cultura afro-brasileira e indígena, questões de gênero e diversidade nas escolas, meio ambiente e direitos humanos. Os cursos ofertados nas áreas de raça e gênero, em particular, são parte das estratégias voltadas à educação das relações étnico-raciais e de gênero e diversidade na escola, tratadas com mais profundidade neste volume nos capítulos *Igualdade racial* e *Igualdade de gênero*, respectivamente.

O Decreto nº 7.352/2010 e as escolas do campo

Na política de educação do campo, além do fomento à licenciatura específica, há o Programa Escola Ativa, voltado às classes multisseriadas das escolas do campo. Em 2010, o programa chegou a 39 mil escolas, beneficiando 1,3 milhões de alunos. Foram distribuídos mais de 7 milhões de livros didáticos especificamente

desenvolvidos para classes multisseriadas, bem como 30 mil *kits* pedagógicos. O principal fato na área, em 2010, no entanto, foi a promulgação do Decreto presidencial nº 7.352, que trata da política brasileira de educação do campo e regulamenta o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

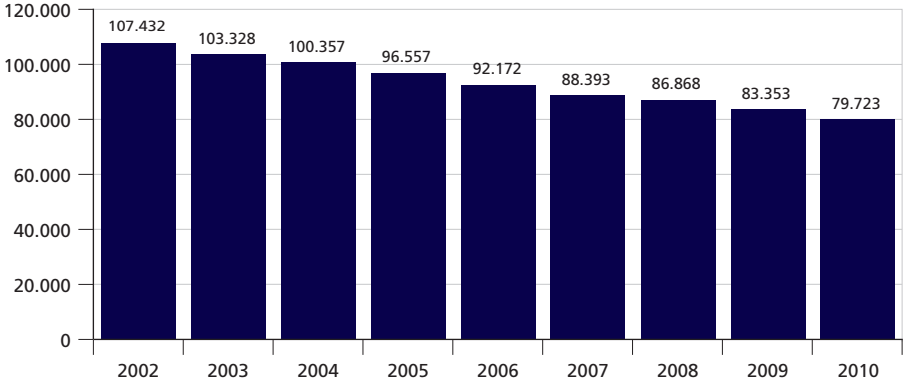
O Decreto nº 7.352/2010 reconhece a especificidade do campo e de suas populações e preconiza a adaptação da educação a essa realidade. Assim, prevê a organização do calendário escolar de acordo com o ciclo produtivo e as condições climáticas de cada região, além da oferta de educação básica e superior com os princípios da metodologia da pedagogia da alternância.[8] Também estabelece para o governo federal o papel de criar e implementar mecanismos que garantam a manutenção e o desenvolvimento da educação do campo nas políticas públicas educacionais, com o objetivo de superar as defasagens históricas de acesso à educação escolar pelas populações do campo. Entre as ações concretas que cabem à União, segundo o decreto, estão: fomentar a oferta de alfabetização e da EJA nas localidades onde vivem e trabalham as populações do campo; garantir o fornecimento de energia elétrica, água potável e saneamento básico, bem como outras condições necessárias ao funcionamento das escolas do campo; além de contribuir para a inclusão digital destas escolas.

Há grandes expectativas em relação à implementação do decreto a partir de 2011, já que as ações desenvolvidas em âmbito federal em prol da educação do campo – à exceção do Pronera, que desenvolve importante trabalho de educação com o público da reforma agrária – são excessivamente tímidas. O decreto parece colocar ao MEC o desafio de trazer os problemas da educação do campo para o centro da agenda da política de educação. Até o momento, as ações específicas do MEC – cita-se o Programa Escola Ativa e o Procampo, entre outras – têm se mostrado insuficientes diante das dificuldades que enfrenta a educação do campo e da existência de expressiva desigualdade nos indicadores educacionais quando comparadas a população rural e urbana.

Entre as dificuldades que parecem cada vez mais evidentes em relação à educação do campo, está o processo acelerado de fechamento de escolas no meio rural brasileiro. Entre 2009 e 2010, nada menos que 3.630 escolas do campo foram fechadas em todo o Brasil. O gráfico 9 mostra a diminuição acelerada no número de escolas no meio rural nos últimos anos.

8. Pedagogia da alternância é uma forma de organização e administração do ensino escolar mais adequado à realidade do campo (distribuição demográfica rarefeita, observância do calendário agrícola e das peculiaridades do meio rural) e diferente da escola convencional, urbana. Geralmente alterna períodos de permanência na escola, disciplinas regulares e técnicas, com períodos em casa, quando o educando desenvolve projetos práticos.

GRÁFICO 9
Evolução do número total de escolas no meio rural (2002-2010)



Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]a).
Elaboração: Ipea/Disoc

O total de escolas do campo fechadas no período de 2002 a 2010 é de 27.709 escolas. Em termos percentuais, em 2002, as escolas do campo representavam mais da metade de todas as escolas de ensino básico brasileiras, 50,2%. Em 2010, esse número diminuiu para 39,7%. O Nordeste sozinho é responsável por 55,4% do total de escolas fechadas no período, 15.358. Destacam-se os estados do Ceará, com 42,8% menos escolas rurais em 2010 se comparado a 2002. Rio Grande do Norte, Alagoas, Bahia e Piauí tinham em 2010 quase um terço a menos de escolas do campo que em 2002. O fechamento acelerado de escolas no meio rural do Nordeste é especialmente preocupante, pois, além de essa região concentrar o maior número absoluto e relativo de população rural no Brasil, é no campo nordestino que estão os maiores problemas de acesso à educação e onde se concentram os piores indicadores.[9]

Em termos relativos, porém, o estado campeão no fechamento de escolas no meio rural no período analisado fica na região Norte. Rondônia fechou 1.233 escolas, o que equivale a uma diminuição de 63,1% no número de escolas rurais em 2010 em relação a 2002. Tocantins, Goiás, Rio Grande do Sul e Santa Catarina também fecharam mais de 40% de suas escolas rurais no mesmo período.

No caminho inverso estão estados que abriram novas escolas do campo: Amazonas, com mais 7,2%; Amapá, com mais 6,6%; e Mato Grosso do Sul, com mais 47,1%. O Acre manteve o número praticamente igual, com variação negativa de apenas três escolas entre 2002 e 2010, totalizando atualmente 1.328 escolas no meio rural.

9. Especialmente o número elevado de analfabetos, inclusive entre a população mais jovem.

É certo que a população rural diminuiu na última década. Segundo o censo do IBGE, de 2000 a 2010, a diminuição foi de pouco mais de 6%. Contudo, ao se comparar a velocidade do fechamento de escolas do campo – e a consequente diminuição de matrículas – com o número de alunos matriculados na educação básica que residem no campo, fica evidente que a diminuição da população no meio rural não é o principal fator que leva ao fechamento das escolas. A tabela 8 mostra como foi esse movimento nos últimos três anos.

TABELA 8
Evolução da educação do campo (2008-2010)

	2008	2009	2010	Variação (%)
Total de escolas do campo	86.868	83.353	79.723	-8,23
Matrículas em escolas do campo	6.450.541	6.315.074	6.091.790	-5,56
Alunos residentes no meio rural	8.968.800	8.944.731	8.768.775	-2,23

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]a).
Elaboração: Ipea/Disoc

No Censo da Educação Básica de 2010, há o registro de 8,7 milhões de alunos matriculados no ensino básico que residem no meio rural. O número de matrículas nas escolas do campo, porém, é de pouco mais de 6 milhões. Isto significa que um contingente de quase 2,7 milhões de crianças e jovens se deslocava em 2010 todos os dias do campo até a cidade para estudar. Com o processo acelerado de fechamento de escolas do campo, este contingente tem aumentado ano a ano: em 2008 eram 2,5 milhões. Além dos que se deslocam diariamente, há as crianças e jovens rurais que se mudam temporariamente ou migram definitivamente para as cidades para estudar, seja por falta de opção de escola no campo ou por falta de transporte escolar. Tradicionalmente, isso ocorre a partir dos anos finais do ensino fundamental e principalmente no ensino médio. Nesse caso, o Censo Escolar registra esses jovens já como sendo residentes do meio urbano. Nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, a não frequência à escola também é relevante no meio rural, indicando a falta de opção dos que não podem ou não querem abandonar o campo.

Possíveis explicações para o processo acelerado de fechamento de escolas podem ser encontradas no próprio desenho da política nacional de educação. Por um lado, a educação do campo não parece estar sendo considerada adequadamente em suas especificidades em relação a necessidades de financiamento, tanto no âmbito do FUNDEB quanto nas ações complementares de repasse de recursos do MEC. De outro lado, o programa federal de apoio à educação mais estruturado para o meio rural, principalmente em termos de recursos financeiros, é o fomento ao transporte escolar. Ocorre que, no ponto de vista das prefeituras, que são as responsáveis pela maior parte das escolas do campo, como há uma

maior facilidade para obter financiamento para o transporte escolar do que para a manutenção de escolas, pode estar havendo uma indução tácita, não intencional, da política nacional de transporte escolar, levando ao fechamento de cada vez mais escolas do campo.

A ampliação dos investimentos em transporte escolar para o meio rural é, em si, um fato positivo, porém contraditório. Por um lado, há necessidades reais de transporte para locais onde escolas são inviáveis, dada a baixa densidade demográfica, e, inclusive, de transporte intracampo no caso de escolas do campo nucleadas. Por outro lado, a dinâmica do transporte escolar no campo é diferente do transporte escolar urbano, em que geralmente as crianças embarcam no veículo próximo de suas casas. No campo, os veículos do transporte escolar raramente entram em todas as estradas vicinais, geralmente percorrem apenas a estrada principal, a rodovia de referência daquela comunidade. Isso faz com que as crianças tenham que se deslocar a pé, e muitas vezes o local de parada do veículo escolar corresponde à sede da comunidade rural, onde, antes do advento do transporte escolar, existia uma escola. Outras vezes, até mesmo a comunidade com a escola fechada fica distante do local de parada do veículo, e o caminho percorrido a pé é mais penoso, o que, somado ao próprio tempo para o deslocamento motorizado até a cidade, traz um desgaste e sofrimento desnecessário, especialmente para as crianças de menor idade. Em casos como estes, se associado ao fechamento de escola do campo, o transporte escolar rural acaba tendo efeitos não esperados no desenho da política, justamente o contrário do objetivo desejado. Ao invés de possibilitar o acesso à escola, pode dificultá-lo; ao invés de encurtar a distância percorrida a pé pelas crianças, pode aumentá-la; ao invés de diminuir o tempo necessário para chegar à escola, pode estendê-lo.[10]

Obviamente, outras questões relevantes podem influir na decisão de um gestor municipal ou estadual em relação à manutenção ou ao fechamento de uma escola no campo. O processo de transição demográfica que tem diminuído o número de matrículas no ensino fundamental é uma destas questões. Não resta dúvida, porém, que a histórica omissão das políticas sociais no trato das especificidades do campo pode ter ainda forte influência sobre os programas educacionais.

Além do fechamento acelerado de escolas estar debilitando a educação do campo, as condições precárias das escolas que permanecem no meio rural também preocupam. A tabela 9 mostra o número absoluto e percentual de escolas do campo que não possuem infraestrutura básica para seu funcionamento, com as respectivas matrículas.

10. Sobre a relação entre transporte escolar e o tempo gasto pelas mulheres no acompanhamento das crianças, ver a discussão no capítulo *Igualdade de gênero* deste boletim.

TABELA 9
Escolas públicas do campo sem infraestruturas básicas (2010)

	Estabelecimentos		Matrículas	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Abastecimento de água	873	1,11	40.272	0,62
Esgoto sanitário	11.139	14,12	407.161	6,22
Sanitários	8.761	11,08	298.918	4,57
Energia elétrica	13.058	16,55	406.506	6,21
Cozinha	11.695	14,79	441.209	6,74

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]a).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

O número de escolas do campo sem abastecimento de água se refere apenas às que não possuem qualquer tipo de abastecimento. Aquelas que são abastecidas de forma precária por cacimbas, cisternas, fontes ou rios não são contabilizadas neste índice. Neste caso, o Censo Escolar também não permite fazer inferências corretas quanto à potabilidade da água disponível aos alunos. Em relação à existência de esgoto sanitário, o número se refere às escolas que não estão ligadas à rede de esgoto e que não possuem fossa séptica, ou seja, há um evidente risco à saúde dos mais de 400 mil alunos que frequentam escolas do campo nesta situação. A inexistência de banheiros, seja dentro do prédio escolar ou mesmo improvisado do lado de fora, é uma realidade em 11% das escolas.

Mais frequente que a falta de saneamento básico, porém, é a falta de energia elétrica nas escolas. Em 2010, 16,5% das escolas do campo não estavam conectadas à rede de distribuição, tampouco possuíam qualquer alternativa de geração de eletricidade. Este fato representa um prejuízo evidente na qualidade do ensino ofertada aos 406,5 mil alunos matriculados nestas escolas, já que boa parte da infraestrutura e dos equipamentos didático-pedagógicos dependem da eletricidade para seu funcionamento. Grave também é a falta de cozinhas para o preparo da merenda escolar, o que é uma realidade em 14,8% das escolas do campo. A ausência de cozinhas é algo que dificulta, se não inviabiliza, o preparo da merenda escolar, que é um dos direitos mais elementares dos alunos da educação básica e um item determinante para a própria permanência das crianças na escola.

A inexistência de itens de infraestrutura básica é um problema grave, mas atinge apenas parte das escolas do campo. No entanto, quando analisado os números relativos à inexistência de infraestrutura e equipamentos que guardam estreita ligação com o processo ensino-aprendizagem, percebe-se que raras são as escolas do campo que têm algum dos itens. A tabela 10 mostra que a imensa maioria não tem praticamente nenhum item de infraestrutura, tecnologia ou equipamentos didático-pedagógicos, que são importantes para imprimir qualidade à educação.

TABELA 10
Escolas públicas do campo sem infraestruturas e equipamentos didático-pedagógicos (2010)

Infraestruturas e equipamentos didático-pedagógicos disponíveis	Estabelecimentos		Matrículas	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Laboratório de informática	69.038	87,3	4.274.576	65,3
Laboratório de ciências	78.311	99,0	6.290.831	96,1
Quadra de esportes	73.053	92,4	5.183.660	79,2
Biblioteca	70.636	89,3	4.728.508	72,3
TV	48.601	61,6	1.962.091	30,0
DVD	52.020	65,9	2.267.891	34,7
Copiadora	72.159	91,4	5.076.289	77,6
Retroprojetor	72.742	92,2	4.882.867	74,6
Acesso à internet	73.160	92,7	5.034.906	77,0
Banda larga	75.610	95,8	5.612.558	85,8

Fonte: Censo Escolar (INEP, [s.d.]a).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

Os números a respeito da infraestrutura das escolas do campo mostram apenas uma das dimensões do desafio colocado ao MEC e aos sistemas estaduais e municipais de ensino em relação à efetivação do disposto no Decreto nº 7.352/2010. Reverter o processo acelerado de fechamento de escolas no campo, ampliar a oferta de vagas, especialmente para os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio, oferecer ensino técnico e superior, além de dar mais efetividade para as ações de combate ao analfabetismo e aumento da escolaridade da população de jovens e adultos do campo completam as ações necessárias para melhorar os indicadores de educação entre a população que vive no meio rural.

Fato é que a promulgação do decreto deu segurança jurídica e perenidade as ações de Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, afastando temores quanto a sua continuidade. Além disso, parece ter dado condições legais para que o MEC fortalecesse sua participação na educação do campo e o fizesse, através do desenho de políticas públicas específicas que coloquem em prática os princípios da educação do campo e induzam os demais sistemas de ensino a desenhar políticas públicas adequadas a esta realidade.

3.7 Execução orçamentária do Ministério da Educação em 2010

A execução orçamentária do Ministério da Educação, em 2010, revelou significativo incremento em relação ao exercício anterior. Em valores constantes, o acréscimo foi de 23,5%. Trata-se de índice bastante superior ao do crescimento do PIB brasileiro no mesmo período. Deste modo, elevou-se a proporção dos dispêndios do MEC em relação ao total das riquezas produzidas no país, de 1,3% para 1,5%.

Em grande medida, o aumento dos gastos do MEC deveu-se à ampliação dos orçamentos dos principais programas finalísticos, sobretudo daqueles destinados à educação básica e profissional. Mais da metade dos R$ 10,3 bilhões acrescidos ao orçamento do MEC em 2010 vieram dos programas de maior vulto destinados à educação básica – Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola –, que tiveram crescimento de 41% e 47%, respectivamente. Um dos fatores que contribuíram para a disponibilização de mais recursos para o MEC foi a diminuição gradativa do percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU), estabelecida pela Emenda Constitucional nº 59.

No que se refere à execução orçamentária das ações que integram o programa Brasil Escolarizado, verifica-se que algumas delas tiveram crescimento elevado, conforme pode ser constatado pela tabela 11.

TABELA 11
Execução orçamentária das principais ações do programa Brasil Escolarizado (2009 e 2010)

Ação	2009	2010	Variação (%)
Complementação da União ao FUNDEB	5.325.637.398	6.714.479.642	26,1
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	2.125.095.933	3.038.969.418	43,0
Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	1.237.563.783	1.427.454.062	15,3
Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental	621.209.496	857.710.922	38,1
Apoio ao Fortalecimento do Ensino Médio	-	800.000.000	-
Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	442.904.512	596.461.275	34,7
Apoio à Recuperação da Rede Física Escolar Pública	-	449.997.400	-
Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica	207.709.465	395.335.025	90,3
Formação Inicial e Continuada a Distância	267.957.136	232.201.407	-13,3
Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Educação Pública	136.517.558	212.148.196	55,4
Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Médio	144.495.312	124.735.212	-13,7
Distribuição de Acervos Bibliográficos para a Educação Básica	60.778.701	116.666.199	92,0
Total do programa	**10.827.960.074**	**15.244.451.145**	**40,8**

Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]b).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Por intermédio do Brasil Escolarizado foram acrescidos R$ 4,4 bilhões à execução orçamentária do MEC em 2010. Este montante correspondeu a 43% do volume adicional de recursos disponibilizados a este ministério nesse ano. No âmbito deste programa, as ações que mais contribuíram para esse crescimento foram a Complementação da União ao FUNDEB e o Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, ambas de transferência de recursos para estados e municípios. Também é digna de menção a inclusão de duas novas ações – Apoio ao Fortalecimento do Ensino Médio e Apoio à Recuperação da Rede Física Escolar Pública, que, juntas, aportaram montante adicional de R$ 1,25 bilhão.

Apesar de não aportarem volumes de recursos tão expressivos, outras ações também merecem destaque, considerando-se o crescimento registrado. A Distribuição de Acervos Bibliográficos para a Educação Básica e a Concessão de Bolsa de Incentivo para Professores da Educação Básica tiveram aumentos superiores a 90% no período sob análise. Outra ação que teve expansão acima da média do programa foi a Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Educação Pública, conforme pode ser observado na tabela anterior.

Em relação ao programa Qualidade na Escola, destacam-se as ações de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica e Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica, por terem respondido por 82% do adicional de recursos aportados a este programa, assim como pode ser observado pela tabela 12.

TABELA 12
Execução orçamentária das principais ações do programa Qualidade na Escola (2009 e 2010)

Ação	2009	2010	Var. (%)
Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	879.366.269	1.256.722.574	42,9
Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica	574.557.234	882.296.200	53,6
Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica – Caminho da Escola	143.109.757	156.403.708	9,3
Concessão de Bolsa de Iniciação à Docência	15.075.309	80.398.941	433,3
Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	39.239.334	49.497.193	26,1
Disseminação de Tecnologias Educacionais	13.268.623	46.300.901	249,0
Total do Programa	**1.758.599.111**	**2.593.121.603**	**47,5**

Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]b).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Outras ações de menor dimensão financeira apresentaram crescimento relativo bastante elevado. É o caso da Concessão de Bolsa de Iniciação à Docência e a Disseminação de Tecnologias Educacionais.

A ação de Reestruturação da Rede Física Pública tem por foco a ampliação das vagas na educação infantil. De acordo com o MEC, foram construídas 628 unidades de ensino em 2010. Além disso, esta ação também assegurou a manutenção de 365 convênios com instituições de ensino.

Ainda em relação à educação básica, cabe mencionar o acréscimo de 106% nos gastos do Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, apesar de os dispêndios deste programa terem correspondido, em 2010, a apenas 1,2% do montante de recursos executados pelo MEC.

Os programas da área de educação superior, por sua vez, tiveram aumento acima do crescimento do PIB, mas em patamar inferior ao do índice médio do MEC. O Brasil Universitário, que é o maior de todos os programas deste ministério, registrou aumento de 12%, elevando o montante liquidado para R$ 20 bilhões. Com isso, sua participação no dispêndio global do ministério reduziu-se de 41% para 37% do total. De modo semelhante, o programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica sofreu ampliação de cerca de 14%, o que também implicou redução de sua participação no dispêndio global do MEC.

Com isso, houve aumento da participação dos gastos na educação básica em relação ao dispêndio global do MEC. Enquanto os dois maiores programas desta área ampliaram sua participação, de 29% para 33%, na educação superior houve queda de 44% para 40%.

Ainda cabe destacar o grande impulso obtido pelo Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, cujo aumento dos dispêndios atingiu 36%, o que elevou para mais de R$ 4 bilhões o montante de investimentos realizados pelo MEC, neste nível de ensino, em 2010.

4 DESAFIOS

Em que pesem os avanços logrados nas duas últimas décadas, o Brasil ainda se apresenta como uma das nações mais desiguais do mundo, na qual a educação reflete, talvez, uma das imagens mais nítidas desta sociedade profundamente desigual. Considerando-se as causas históricas de todas essas desigualdades, reconhece-se que o rompimento radical com esse legado dependerá dos níveis de abrangência e aprofundamento da ação do Estado.

Desse modo, o PL/PNE constitui mais uma iniciativa que visa recolocar uma série de desafios que há muito vêm sendo enfrentados pelo país,

ainda que, em grande parte deles, os resultados alcançados tenham sido insatisfatórios. Em alguma medida, tais desafios revelam o quanto a sociedade brasileira deixou de avançar no sentido de assegurar o direito fundamental de acesso à educação de qualidade para todos, que integra o ideário contemporâneo de cidadania.

Alguns desses desafios, provavelmente os mais complexos, não foram vencidos em razão de terem sido profundamente afetados pelas precárias condições sociais de parcela significativa da população brasileira. Quando associadas à questão educacional, geram círculos viciosos que tendem a reproduzir o binômio baixa escolaridade e pobreza.

Apesar de não constituir exclusividade nacional, no Brasil, é bastante acentuada a associação entre níveis de renda e qualidade dos equipamentos e serviços públicos ofertados. Por exemplo, áreas onde vivem pessoas de baixa renda tendem a dispor de saneamento básico insuficiente ou deficiente. O mesmo ocorre com as instalações escolares. Portanto, a alocação de recursos para investimentos em infraestrutura deverá sofrer forte inflexão, de modo a reverter tendência histórica segundo a qual os que menos têm continuam a receber menos.

Em face da complexidade social brasileira e dos diversos desafios no campo educacional, torna-se necessário definir alguns focos de atuação prioritária, sem perder de vista a natureza sistêmica da educação. Nesse sentido, assegurar a conclusão da escolaridade básica com qualidade a todas as crianças e aos jovens brasileiros talvez seja o desafio estruturante do próximo PNE. Isso não significa a desqualificação das demais metas e menos ainda a reedição de medidas adotadas no passado recente, que acarretaram desinvestimentos nos níveis de ensino não obrigatórios, em particular na educação superior. Pelo contrário, para que tal desafio estruturante seja vencido, cada qual das demais metas do PL/PNE deverá ser alcançada.

No entanto, a garantia de que todos tenham educação de qualidade dificilmente poderá ser concretizada, em uma sociedade marcada por profundas desigualdades de diversas ordens, sem que haja avanços em relação aos demais direitos sociais. Acreditar que o contrário disto seja possível, só mesmo quando se concebe a educação como algo em separado, com tamanho poder de transformação sobre a sociedade e, principalmente, imune às suas mazelas.

Nesse sentido, o desafio de assegurar educação de qualidade para todos caminha *pari passu* com o processo de transformação do Brasil em uma sociedade mais justa e muito menos desigual. Certamente, em alguns momentos, a educação assumirá papel de liderança neste processo, mas dificilmente poderá determiná-lo.

Portanto, o desafio de assegurar educação de qualidade para todos constitui, ao mesmo tempo, objetivo e meio, por intermédio dos quais será possível caminhar em direção à edificação de uma sociedade mais próxima de um padrão de desenvolvimento característico daqueles países que se encontram na dianteira do processo civilizatório.

Até o final do século XX, o Brasil tinha como desafio premente a universalização da então escolaridade obrigatória, reiterada pela Constituição de 1988. Apesar dos esforços empreendidos, este desafio não foi completamente vencido, em certa medida, pelo fato de a pobreza e miséria não terem sido erradicadas, mas também pela própria ineficácia dos sistemas de ensino que, sem disporem dos investimentos necessários, contribuíram para a promoção do fracasso escolar de parcela considerável dos jovens brasileiros.

No início do presente milênio, outros desafios estão sendo colocados. A começar pela ampliação da obrigatoriedade do ensino, que agora se estende dos 4 aos 17 anos de idade. Faz-se necessário ampliar a oferta de vagas em quantidade suficiente para atender aos novos demandantes; dotar escolas com infraestrutura adequada; formar, aperfeiçoar e valorizar os profissionais da educação; e garantir condições de acesso, permanência e sucesso escolar, cuja intervenção ocorre, em grande medida, no campo das variáveis extrínsecas à escola. Para tanto, requer-se a articulação da política educacional com outras políticas públicas setoriais. Trata-se, pois, de uma engenharia que, até então, tem sido edificada de forma incipiente.

No que se refere à política educacional *stricto sensu*, será imprescindível o fortalecimento do regime de colaboração entre as três esferas de governo.[11] Isto se faz necessário como instrumento de equalização dos insumos e das oportunidades educacionais, considerando-se as diversas desigualdades que permeiam a sociedade brasileira.

Por fim, não há dúvida quanto à necessidade de se ampliar em significativamente os investimentos públicos para assegurar a todos o direito a uma educação de qualidade. Nesse sentido, o montante a ser aplicado deverá oscilar entre o mínimo de 7% do PIB, que integra o PL/PNE, e os 10% propostos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. O resultado final evidenciará o quanto de esforço a sociedade, representada pelos atores sociais que se inserem nesse "embate", estará disposta a empreender.

11. Devidamente reiterado por ocasião da Conferência Nacional de Educação, em 2010.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. **Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Brasília, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sidor – Sistema Integrado de Dados Orçamentários**. Brasília, [s.d.]b.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**: exercício 2011. Brasília, 2011a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2012-2015 e PLOA 2012**. Brasília: MP, 2011b. Apresentação em PowerPoint. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacaoes/2011/110831_apresentacao_orcamento2012.pdf>. Acesso em: 11 out. 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares/preliminar_tab_uf_zip.shtm>.

_____. **Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.].

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009**, Rio de Janeiro, v. 30, 2009.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. **IDEB – Resultados e Metas**. Brasília: INEP, ago. 2011. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=173953>. Acesso em: 11 out. 2011.

_____. **Censo escolar** [vários anos]. Brasília: INEP, [s.d.]a.

_____. **Censo da educação superior** [vários anos]. Brasília: INEP, [s.d.]b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Educação. Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 19, 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**. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1.641).

CAPÍTULO 5

CULTURA

1 INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que há uma tradição de políticas culturais brasileiras. Embora a fragmentação das ações, o constante redesenho de cada uma delas, as mudanças de intensidade dos investimentos e a desarticulação aparente das iniciativas impressionem e causem a sensação de que tudo esta sendo reinventado o tempo todo, as linhas de continuidade são assombrosamente bem delineadas. As tensões são recorrentes, os problemas emergentes reproduzem antigos dilemas. Enfim, não se quer dizer com isto que a história se repete como farsa, mas que as tradições se reinventam a si mesmas e sobre as mesmas estruturas institucionais. Apresentam-se aqui algumas destas continuidades.

Na seção 2 aponta-se o contexto orçamentário como um condicionante da percepção do primeiro ano da gestão da ministra Ana de Hollanda. Foi um ano difícil do ponto de vista da gestão orçamentária. Associam-se a este fato as primeiras iniciativas da ministra em relação aos *creative commons*, por exemplo, a retirada do selo do *site* do Ministério da Cultura (MinC) e como este ato gerou reações e muitas interpretações a respeito das linhas de força que guiariam as ações da ministra nas políticas culturais. Esta primeira e densa camada de significações marca profundamente as percepções políticas a respeito do atual ministério.

Para contrabalançar essas sensações negativas apresenta-se nessa mesma seção as mudanças no Plano Plurianual de Governo (2012-2015). Neste estão expressas as linhas mestras do governo. Mostram grandes continuidades com as prioridades das gestões anteriores, mas traduzem iniciativas novas, a exemplo do desenho de um programa voltado para a economia criativa, de iniciativas de consolidação e gestão de equipamentos culturais e regiões de vulnerabilidade social, além da tradicional preocupação de se aproximar do Ministério da Educação.

A seção de acompanhamento de políticas e programas contém reflexão a respeito da elaboração do plano de ação para a economia criativa. Aponta a necessidade de estabelecer um conceito de economia criativa para o Brasil que considere as características do MinC, as vocações e os recursos institucionais disponíveis. Aproveitando a discussão a respeito de recursos, segue-se uma discussão a respeito das características do sistema de financiamento cultural. A ideia de base era discutir a hipótese corrente de que os recursos para a cultura teriam aumentado de

forma significativa nos últimos anos e também sobre quais justificativas pode-se argumentar sobre a legitimidade de aportar recursos para as artes e para a cultura. Enfim, a discussão se deteve no comportamento do financiamento e dos gastos na área cultural nos últimos anos.

Em seguida, apresentam-se, em linhas gerais, dois desafios para a área cultural: articular argumentos que justificassem a defesa do Vale-Cultura como política pública de acesso universal aos bens culturais e contextualizar os direitos autorais no quadro geral dos direitos culturais. Se o *vale* se relaciona com argumentos de justiça, igualdade e preferências do consumidor, os argumentos a respeito dos direitos autorais tentam equacionar o difícil equilíbrio entre proteção de direitos de uso econômico dos bens resultantes da criatividade e direitos de acesso.

2 FATOS RELEVANTES

Os fatos mais relevantes do período correspondem, em primeiro lugar, aos movimentos da política partidária. Estes processos impactaram fortemente nas políticas públicas culturais. O processo eleitoral envolveu fortes disputas e um comportamento governamental que teve consequências no processo de alocação de recursos setoriais. Como se verá posteriormente, o governo federal manteve em 2010, a forte disposição de aumento de dispêndios orçamentários para a área cultural. Tanto a dotação inicial quanto os recursos autorizados mantiveram um alto nível de crescimento (56%). O processo de empenho e liquidação dos recursos, entretanto, foi fortemente afetado pela lógica das disputas eleitorais e de suas regras. Ao final de 2010, o MinC não dispunha de recursos financeiros para repasses previstos em editais e em convênios já firmados. Portanto, as decisões e as políticas não correspondiam aos recursos materiais e a transferências efetivas. Este processo gerou um passivo importante para 2011 e também certo descontentamento do setor cultural. As dificuldades herdadas pelo MinC do conturbado processo eleitoral, que mudaria ou manteria as linhas mestras do governo anterior, teve impacto decisivo nos processos políticos e administrativos no primeiro ano do governo da presidenta Dilma Roussef e da gestão da ministra Ana de Hollanda.

O programa de governo da então candidata Dilma Roussef indicava acordos fundamentais a respeito dos eixos de atuação que vinham do governo Lula. Indicava necessidades de continuidade e de aprofundamento e, portanto, a ministra assumia compromissos com a reforma da Lei dos Direitos Autorais; com a reforma do sistema de financiamento (com a discussão e aprovação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura e o aumento de recursos orçamentários); com a consolidação do processo de construção do sistema

nacional de cultura (SNC), inclusive com fortalecimentos dos mecanismos de participação social (como o Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC); e com a manutenção e ampliação de programas centrais como o Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva, além de prosseguir com os esforços de fortalecimento institucional da Fundação Nacional de Artes (Funarte) e Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), entre outro conjunto de ações.

As mudanças de governo com a presença de novos gestores e visões diferenciadas são momentos com uma expectativa natural em relação à continuidade efetiva das orientações e mesmo de estilo na condução das políticas. Os atores que chegam trazem concepções, explicações e soluções diferenciadas para os problemas enfrentados. As políticas enfrentam não apenas graus diversos de dificuldades objetivas relacionadas às regras institucionais (editais, convênios e quadro normativo), mas também em relação aos acúmulos, isto é, da estrutura de capacidades técnicas, operacionais e políticas. A atuação da ministra Ana de Hollanda, em relação ao *creative commons,* gerou reações negativas e tentativas de distinguir e delimitar sua visão das políticas em relação aos governos anteriores. Associada a estas questões estão outras relacionadas às dificuldades econômicas e as resultantes do processo orçamentário de 2010. Não é possível fazer uma avaliação completamente descontextualizada.

O *creative commons* tenta induzir práticas de cultura livre e colaborativa. Por exemplo, é possível criar um produto onde vários atores colaboram criando, produzindo, desenhando a marca, difundindo e comercializando, por exemplo, sem que este produto seja tratado como propriedade de alguém ou de algum grupo particular. O *creative commons* permite também que a produção de conteúdos, sob licença, seja utilizada de forma livre e não comercial. O direito autoral, por sua vez, oferece limites fortes para a circulação e uso de materiais de forma livre, sem autorização do autor. Estas características impedem a reprodução de materiais, inclusive para fins didáticos e pedagógicos e o associam a usos comerciais. Sob a licença *creative commons* os materiais e as produções que dele se desdobram podem ser compartilhados e, sobretudo, permitem assegurar os devidos créditos à criação original. Assim, é possível repensar as noções de autoria, colaboração e também é possível reinventar as relações entre o direito do autor e o livre acesso a recursos simbólicos que são, afinal, em última análise, coletivos. Na prática as licenças *creative commons* permitem a declaração da vontade de pessoas, grupos ou redes em relação à distribuição de conteúdos culturais próprios, sejam eles em forma de texto, som, imagem, filme etc. facilitando o compartilhamento e a criatividade realizada em cima dos mesmos materiais simbólicos. Favorece ao público, mas também o processo criativo individual e coletivo.

Também permite diversas formas de licenciamento que vão desde a liberação completa de direitos patrimoniais até a restrição de criação de obras derivadas, da manipulação criativa dos materiais, reprodução e uso comercial dos conteúdos. As licenças são redigidas de acordo com as Convenções de Berna e Roma, o que permitiu que o Brasil, signatário destas convenções, se integrasse ao uso dos *creative commons*.

Desde 2003 o MinC incorpora a licença em suas políticas e projetos para realizar políticas culturais que permitam maior acesso aos bens criativos financiados ou estimulados pelo governo federal. Entretanto, logo na sua estreia no MinC, Ana de Holanda, em janeiro de 2011, retirou o selo da licença do *creative commons* do *site* do ministério, com base em dois argumentos. O primeiro que a legislação de direito autoral do país já contempla a liberação de conteúdos por parte dos autores, não seria necessária a forma de licenciamento via *creative commons*; o segundo é o de que existiriam outros modelos de licenciamento e que eles deveriam ser discutidos. Esta atitude da ministra gerou uma série de desconfianças por parte dos aliados históricos do MinC, pelo menos dos aliados dos últimos anos. Ainda não se sabe exatamente as razões da ministra para este caso, o fato é que o gesto gerou desconforto e impactou simbolicamente outras ações do ministério. É natural que os atores busquem e até mesmo inventem identidades políticas, é natural que sejam discutidas prioridades e quais serão as marcas do ministério na gestão Ana de Hollanda. Nesse sentido, se discute na seção 3, sobre acompanhamento e políticas programas, o Programa Brasil Criativo, um programa de economia criativa. Este programa, aparentemente, está destinado a marcar a gestão de Ana de Hollanda, tal qual o Programa Cultura Viva marcou as gestões anteriores. Antes de passar ao acompanhamento de políticas e programas, no qual se focará o Brasil Criativo e as características do sistema de financiamento cultural, vale atentar para o desenho do Plano Plurianual (PPA) na área cultural de maneira a se ter um quadro do conjunto de como estão organizadas as ações de políticas culturais do governo federal.

O PPA sofreu mudanças metodológicas, na sua forma de apresentação e organização. Não nos importa aqui descrevê-las, mas assinalar as linhas de força do PPA na área cultural. O quadro 1, a seguir, descreve algumas das alterações realizadas no PPA (2012-2015). Estas mudanças são pistas, já que seus traços ainda não são fortes o suficiente para delinear prioridades, um estilo claro e formas de gestão apropriadas a objetivos que são a princípio intersetoriais, mas permitem compor uma visão de conjunto da atuação do MinC para o próximo quatriênio. Portanto, não se discute propriamente as modificações da organização do PPA, a exemplo da transformação dos programas em iniciativas e das complexas relações entre objetivo, programa e gestão.

Apenas se organiza uma visão de conjunto que demarcará o funcionamento do próximo PPA, o que permite, por sua vez, uma aproximação organizada na direção de algumas ações do ministério.

Como novidade registra-se a presença no PPA da cultura de programas de proteção dos direitos indígenas, crianças e adolescentes, juventude, igualdade de gênero e ambiental que se associaram as já tradicionais políticas de democratização e acesso, democracia cultural e diversidade cultural, bem como as políticas relacionadas às artes. Fica claro a cristalização de um enfoque social que já emergia das discussões de anos anteriores e que atingiu as políticas culturais. Enfim, há uma ampliação de escopo e reconhecimento de dimensões da cultura que, se já estavam presentes na Constituição Federal de 1988, não se expressavam no PPA com tanto vigor e transparência.

Seja como for, os programas sob foco do MinC permanecem essencialmente os mesmos. A mudança mais clara e relevante até o momento é o Programa Brasil Criativo, que ainda não tem tradução no PPA, inclusive porque não chegou o momento para construí-lo como tal, mas que já tem um plano de ação, como se verá mais adiante. As praças do PAC também são novidade, voltadas para as áreas de maior vulnerabilidade social das cidades brasileiras. Estas dialogam com as ações e iniciativas do Programa Mais Cultura cujo objetivo é estimular a construção e a gestão de espaços e equipamentos culturais nos municípios e regiões com maiores necessidades e menor acesso a equipamentos culturais, de lazer e esportivos. Ambas estão traduzidas nos objetivos do PPA. Os demais objetivos traduzem programas antigos já consolidados em outros PPAs.

Há outras mudanças institucionais no que se refere à gestão dos programas herdados das gestões anteriores e há reformulações de foco e de visão a respeito de como eles devem funcionar. Entretanto, o elemento que interessa aqui é a ênfase dada à cultura sob a ótica da preservação, promoção e acesso. Daí se desdobra a participação social, a articulação intersetorial e federativa; promoção da cidadania cultural, da diversidade e do acesso; articulação entre economia criativa e desenvolvimento; ações para o livro e leitura, política para o patrimônio e para a memória cultural, para o audiovisual, para as artes, para a cultura afro-brasileira etc., além de iniciativas que visam aproximar o MinC e Ministério da Educação.

QUADRO 1
Síntese da estrutura proposta para o PPA da área cultural (2012-2015)

Objetivos	Nome do programa	Iniciativas
Formular e desenvolver política pública de cultura com participação social e articulação intersetorial e federativa.	Cultura: preservação, promoção e acesso.	• Sistema nacional de cultura: implantação de seus componentes, incluindo programa de formação de gestores culturais. • Promover o relacionamento federativo e institucional da cultura e a assinatura dos acordos de cooperação federativa com estados e municípios. • Plano Nacional de Cultura: formulação; implementação; acompanhamento; monitoramento; avaliação; revisão e difusão do Plano Nacional, dos planos setoriais e da política cultural, além de apoiar os planos estaduais e municipais de cultura. • Implementação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). • Monitoramento da execução das resoluções da I e da II Conferência Nacional de Cultura e organização da III Conferência Nacional de Cultura. • Inserção e difusão da cultura brasileira no mundo e aprofundamento dos processos de integração e cooperação, em especial no âmbito sul-sul.
Promover a cidadania e a diversidade das expressões culturais e o acesso ao conhecimento e aos meios de expressão e fruição.	Cultura: preservação, promoção e acesso. Promoção e Proteção dos Direitos dos Povos Indígenas. Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes Juventude. Igualdade de Gênero. Licenciamento e Qualidade Ambiental.	• Brasil Plural: promover, reconhecer e valorizar os conhecimentos e expressões da diversidade cultural brasileira. • Cultura Viva: fortalecer espaços, redes e circuitos culturais para o exercício da cidadania. • Sujeito Cidadão: promoção do acesso ao conhecimento, à diversidade cultural e às condições de desenvolvimento simbólico.
Promover a economia criativa contribuindo para o desenvolvimento econômico e sociocultural sustentável.	Cultura: preservação, promoção e acesso.	• Elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento da economia criativa brasileira e formulação do Plano Nacional da Economia Criativa (PNEC). • Formação para as competências criativas por meio de cursos para a qualificação de profissionais, empreendedores e gestores de empreendimentos criativos. • Mapeamento da economia criativa do Brasil com o objetivo de identificar vocações e oportunidades de desenvolvimento local e regional, gerando conhecimento e informação sobre a economia criativa nacional. • Identificação e fomento de polos criativos para geração de novos empreendimentos, trabalho e renda, com fortalecimento dos micro e pequenos empreendimentos criativos, inclusive com alavancagem da exportação de bens e serviços. • Criação de linhas de crédito específicas e adequação de linhas já existentes para micro e pequenos empreendimentos criativos, em parceria com instituições financeiras, de modo a promover a desconcentração regional de distribuição de recursos financeiros. • Formulação, modernização e gestão da política de direitos intelectuais. • Registro de obras intelectuais. • Proteção e promoção dos conhecimentos e das expressões das matrizes das culturais tradicionais da sociedade brasileira. • Formulação e implementação das políticas de cultura digital e de digitalização de bens culturais.
Promover o acesso ao livro e à leitura e a formação de mediadores, no âmbito da implementação do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) e do fomento à criação de planos correlatos nos estados e municípios.	Cultura: preservação, promoção e acesso.	• Instalação e modernização de bibliotecas públicas, comunitárias e pontos de leitura e fortalecimento de sistemas e redes de bibliotecas públicas, comunitárias e pontos de leitura. • Incentivo à criação, formação, produção, difusão e ao intercâmbio literário. • Promoção, formação e incentivo ao hábito e às práticas da leitura e da literatura. • Fomento à realização de eventos na área do livro, da leitura e da literatura. • Levantamento, organização e disponibilização de pesquisas socioeconômicas e informações sobre livro, leitura, literatura e bibliotecas.

(Continua)

(Continuação)

Objetivos	Nome do programa	Iniciativas
Preservar, identificar, proteger e promover o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade.	Cultura: preservação, promoção e acesso.	• Promoção e realização do reconhecimento e da identificação de bens culturais de natureza material e imaterial, inclusive em meios digitais, visando a valorização da diversidade brasileira. • Implantação de ações de preservação, salvaguarda e valorização do patrimônio cultural. • Normatização de procedimentos e implantação de planos de fiscalização e monitoramento do patrimônio cultural brasileiro e normatização dos sítios protegidos. • Apoio a projetos no âmbito do patrimônio cultural voltados a ações educativas, de promoção, difusão, gestão da informação, edição e publicação, articulação e fomento. • Consolidação e institucionalização do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural. • Aquisição, preservação, digitalização e difusão de acervos audiovisuais.
Promover o direito à memória dos cidadãos brasileiros, difundindo e preservando os patrimônios museológicos, bibliográficos, documentais e arquivísticos e apoiando a modernização e expansão das redes, unidades, acervos e serviços museológicos.	Cultura: preservação, promoção e acesso.	• Apoio e execução de projetos de ampliação, qualificação, revitalização e modernização de museus e a instalação de unidades museológicas, especialmente em municípios sem estas instituições e de museus dedicados à memória comunitária. • Capacitação de profissionais e apoio à geração e difusão de conhecimento do setor museológico. • Promoção e difusão do patrimônio museológico brasileiro e de seus museus. • Fiscalização do cumprimento da legislação do patrimônio museológico. • Captação, identificação e preservação dos acervos, documentos e arquivos constitutivos do patrimônio cultural brasileiro. • Instalação e funcionamento da Hemeroteca Nacional. • Promoção do acesso e difusão dos acervos bibliográficos e arquivísticos constitutivos do patrimônio cultural brasileiro. • Ampliação do acervo da Biblioteca Nacional Digital.
Promover e fomentar a produção, difusão, circulação e inovação de obras e atividades audiovisuais, ampliando o acesso. Regular, fiscalizar e fortalecer a indústria audiovisual brasileira.	Cultura: preservação, promoção e acesso.	• Regulação e normatização do setor audiovisual e da atividade cinematográfica. • Fiscalização do cumprimento da legislação do setor audiovisual e da atividade cinematográfica e combate à pirataria. • Gestão e fortalecimento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), do Programa de Audiovisual Brasileiro (PRODAV), Programa da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRÓ-INFRA) e do Fundo Setorial do Audiovisual. • Implantação do Programa Cinema Perto de Você. • Gestão regulatória dos mecanismos de incentivo fiscal à atividade audiovisual previstos na Lei nº 8.685/1993 e na Medida Provisória nº 2.228-1/2001. • Fomento à produção, distribuição e comercialização de obras audiovisuais no país e no exterior. • Execução do Prêmio Adicional de Renda. • Implantação de sistemas de registro, controle de bilheteria, relatórios e dados de acompanhamento e monitoramento do mercado audiovisual. • Difusão e desenvolvimento de atividades audiovisuais no Brasil e no exterior. • Ampliação das atividades de formação, capacitação e qualificação dos setores do audiovisual. • Mapeamento e estímulo à inovação e ao desenvolvimento sustentável dos setores da atividade audiovisual, por meio da implementação de novos processos, formatos, conteúdos e modelos de negócio relativos à produção, distribuição e exibição. • Ampliação, modernização, atualização tecnológica e desenvolvimento de atividades do Centro Técnico Audiovisual (CTAv) e da Cinemateca Brasileira. • Implantação do Canal de Cultura, cuja transmissão será destinada a produções culturais e programas regionais independentes.

(Continua)

(Continuação)

Objetivos	Nome do programa	Iniciativas
Fomentar a criação, difusão, intercâmbio e fruição de bens, serviços e expressões artísticas e aperfeiçoar e monitorar os instrumentos de incentivo fiscal à produção e ao consumo cultural.	Cultura: preservação, promoção e acesso.	• Fomento à produção, à difusão, à circulação de projetos, às atividades e aos eventos artísticos. • Fomento à qualificação de ambientes, aos equipamentos e aos espaços utilizados pela música, circo, dança, teatro, artes digitais e artes visuais. • Fomento à fruição cultural e à formação de público. • Programação e funcionamento dos espaços e ambientes culturais da União para ampliação do acesso às artes. • Incentivo à capacitação de artistas, técnicos, produtores, educadores e agentes multiplicadores da arte e da cultura. • Aperfeiçoamento, regulamentação e monitoramento dos instrumentos de fomento à produção de bens e serviços culturais, propiciando a melhoria da gestão e acompanhamento do fomento à cultura por meio de patrocínio com incentivo fiscal, conforme Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991). • Regulamentação, implementação e monitoramento de instrumento de incentivo fiscal ao consumo de bens e serviços culturais por meio da do Programa de Estímulo ao Consumo Cultural do Trabalhador Brasileiro (Vale-Cultura). • Regulamentação, implementação e monitoramento do Projeto de Lei nº 6722/2010, que institui o Procultura. • Estímulo e promoção do intercâmbio entre técnicos, artistas e agentes culturais.
Promover, preservar e difundir o patrimônio e as expressões culturais afro-brasileiras.	Cultura: preservação, promoção e acesso.	• Promoção de iniciativas culturais, preservação de expressões, celebrações, lugares e manifestações afro-brasileiras; e realização de ações e de intercâmbio com países da África, América Latina e Caribe. • Apoio e difusão de pesquisas, estudos, mapeamentos e levantamentos sobre a cultura afro-brasileira e afro-latina e fortalecimento do observatório afro-latino e caribenho como rede de pesquisa, desenvolvimento, inovação e difusão de informações sobre cultura negra. • Certificação de comunidades remanescentes de quilombos; promoção de assistência jurídica para as comunidades quilombolas certificadas e implementação de projetos locais de qualificação e capacitação das comunidades quilombolas e de terreiro.
Implantar, ampliar, modernizar, recuperar e articular a gestão e o uso de espaços destinados a atividades culturais, esportivas e de lazer, com ênfase em áreas de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras.	Cultura: preservação, promoção e acesso.	• Implantação e indução da gestão e do uso das "Praças dos Esportes e da Cultura" em localidades caracterizadas pela baixa presença de equipamentos públicos e pela alta vulnerabilidade social. • Promoção do acesso, ampliação, modernização, implantação e indução da gestão e do uso dos "Equipamentos e Espaços Mais Cultura" e de outros equipamentos e espaços com acesso público para a prática cultural.
Produzir e difundir pesquisas e conhecimento constitutivo da cultura brasileira e desenvolver política nacional de integração entre cultura e educação.	Cultura: preservação, promoção e acesso.	• Desenvolver e implementar política nacional de integração entre educação e cultura que promova o reconhecimento das artes e dos saberes culturais como campo de conhecimento e como elemento estratégico para qualificação do processo cultural e educativo. • Fomento e produção de estudos e pesquisas no campo da cultura. • Difusão de conhecimento científico e cultural. • Cooperação institucional em pesquisas, cursos e em eventos científicos e culturais, em âmbito nacional e internacional. • Promoção da produção e da difusão da cultura letrada brasileira por meio de ações e produtos culturais

Elaboração dos autores.

3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Nesta seção descreve-se as questões centrais que foram sendo desenhadas no processo de formulação do programa de economia criativa do MinC. O programa se chama Brasil Criativo. A estratégia de acompanhamento da formulação do Programa Brasil Criativo se apoia em dois pilares. Primeiro traduz a discussão a respeito do que é a economia criativa para as políticas culturais brasileiras em sua natureza e estatuto, como problema específico. Considera a multiplicidade da economia criativa e as suas articulações com as dinâmicas e transformações culturais que acontecem nas estruturas produtivas. Nesse caso, a economia criativa é um fenômeno total (cultural, político, econômico, tecnológico etc.). Apesar disso, os aspectos mais caracterizadores da economia criativa são aqueles relacionados aos dinamismos de mercado. O segundo pilar está centrado na reflexão a respeito dos contextos institucionais, os espaços que delimitam o que acontece, os ritmos, as direções, como são concebidas, modeladas e organizadas as dinâmicas culturais. A movimentação por estes dois pilares, que é uma tradução das discussões sobre a formulação do Programa Brasil Criativo, pressupõe que a economia criativa seja alvo de uma reflexão típica de política pública. Desse ponto de vista não é razoável tomar a economia criativa como um objeto sobre o qual é necessário se debruçar para descrever as infinitas facetas e enumerar as possibilidades de ação. A economia criativa é um conjunto formado por múltiplos dinamismos culturais e econômicos, mas do ponto de vista da política pública é necessário selecionar, demarcar e estabelecer objetivos e instrumentos de ação.[1]

3.1 Criatividade e economia

Na economia criativa interagem agentes econômicos diversos e se projetam as várias esferas da atividade social. Nela se cruzam lógicas diferenciadas de ação, de produção e difusão simbólica. A economia criativa é um conceito que têm as margens borradas. Todos sabem o que é, mas quando indagados, a certeza desaparece. Certamente o conceito nasce da vontade política. O aproveitamento intencional da economia criativa para gerar desenvolvimento, capacidades, renda e trabalho são comuns a qualquer tentativa de conceitualização e às experiências mais conhecidas. Reduzir desigualdades e promover a diversidade também são fermentos deste bolo. Tudo isto se amalgama aos objetivos de inserção de produtos e produtores nos mercados nacionais e internacionais, e também de promoção dos intercâmbios comerciais e tecnológicos, dinamizando e articulando mercados simbólicos. A estes intercâmbios se agregam questões relativas às identidades culturais, ações de caráter lúdico e pedagógicos, festivais e celebrações. A economia criativa é múltipla e multidimensional, mas o que a caracteriza?

1. Versão próxima deste texto de acompanhamento acabou por ser incorporada ao Plano da Secretaria de Economia Criativa – políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014, 1ª edição, 2011.

A cultura tem uma relação difícil com a economia. Os agentes culturais sublimam a ideia de interesse econômico material em nome da estética pura, das produções do espírito e da liberdade criativa. A cultura não tem preço. A genialidade criativa justifica qualquer custo. A vida comunitária é enriquecida com as criações culturais. Ao lado disso, há necessidade de entender a cultura e relacioná-la com modos de ser e se relacionar com o mundo e com a comunidade. Este modo de ser se relaciona com as capacidades subjetivas e com as condições materiais de vida.[2]

Por um lado, a economia é múltipla, mas convive com a ideia de uma distribuição virtualmente justa de recursos, e mantém uma relação cheia de nuances com a cultura. A economia sublinha que toda vida humana, por mais criativa que seja, faz uso de recursos materiais para a satisfação de utilidades individuais e coletivas. O uso adequado de recursos escassos responde em parte aos ideais de boa viva. Por outro lado, os economistas devem fazer o esforço de entender a cultura não como um conjunto de bens e serviços distribuídos pelos mercados e pelo Estado, mas como recursos simbólicos que auxiliam os indivíduos e as comunidades a ultrapassarem dificuldades e inconvenientes da existência.

Mais concretamente, a economia criativa, do ponto de vista das políticas culturais, ainda tem contornos indefinidos. Em muitos casos, a economia criativa é relacionada com a economia do conhecimento e com as necessidades estruturais de desenvolvimento (aumento de produtividade da economia, integração regional, reforma tributária e da previdência, política fiscal etc.). Nesse sentido a economia criativa relaciona-se com os conhecimentos da educação, especialmente superior, tecnologias da informação e comunicação, engenharia de processos e produtos, *design* etc. A economia criativa também pode ser parte de estratégias de transformação de outras partes da economia: agroindústria, siderurgia, celulose e papel, petroquímica, metais não ferrosos, por exemplo. Nesse sentido os objetivos são desenvolver o "salto tecnológico", vantagens competitivas de forma seletiva em setores de alta tecnologia, inclusive *software* e das tecnologias de informação e comunicação – TICs (VELLOSO, 2009).[3]

É dessa economia criativa que o MinC deseja falar? A última palavra para responder esta questão é do próprio ministério, porém vale a tentativa de respondê-la,

2. Associam-se o desenvolvimento, a democracia e a cultura como processos integrados. A democracia cultural é um conjunto de processos de distribuição de bens, oportunidades, participação na criação e no sistema de decisões. Este conjunto, por sua vez, se irradia-se para os processos contínuos de desenvolvimento, que significam a crescente melhoria das condições de vida e o reconhecimento de que formas alternativas de vida e cultura devem ser respeitadas em sua dignidade, inclusive por contribuírem ao desenvolvimento e ao convívio e à interação dos diferentes, ou seja, por concorrerem para a interculturalidade. O desenvolvimento cultural, por seu turno, é o conjunto de transformações socioeconômicas e políticas que permitem a ampliação das atividades culturais, da interculturalidade e do reconhecimento da diversidade (Barbosa, 2010).

3. Ver também Velloso (2008).

refletindo qual é a política pública; qual é a tradição do MinC em termos de objeto de política; e como se processam decisões. Em primeiro lugar, isto é, tomando as políticas como conjuntos de ações coordenadas pelo poder público, que visam objetivos e a resolução de problemas, adianta-se que devem ser considerados, de forma equilibrada, os recursos disponíveis (financeiros e de gestão), a vocação (ideias gerais, valores e conhecimentos) e as capacidades de articular atores. Para o segundo ponto, que se refere ao objeto das políticas culturais, pode-se dizer que são os circuitos culturais relacionados à produção artística e, mais recentemente a valorização dos modos de vida diversos (com cosmovisões, saberes, fazeres, estilos de vida etc.). Assim, não se está diante apenas de economias relacionadas à criatividade, mas de certo tipo de fazer estético. Por fim, decidir implica em selecionar objetivos em função dos recursos disponíveis e de estratégias. Tudo isto deve ser considerado na definição de uma economia criativa brasileira.

3.2 Economia criativa e políticas culturais

De uma maneira geral e um pouco simplificada, pode-se dizer que existem três linhas de abordagem na reflexão de política pública. A primeira é centrada nos resultados globais e locais das políticas. Nesse contexto, as medições sobre produto agregado e trabalho oferecem uma visão aproximada destes resultados. Outra abordagem é centrada nos impactos sobre os agentes culturais, os efeitos gerados na organização dos circuitos de produção e difusão simbólica. O foco aqui é o fortalecimento de elos dos circuitos da economia criativa. A consolidação de cadeias, arranjos e redes, enfim, circuitos de produção e difusão são objetivos aproximados. Existe outra abordagem, centrada nos processos institucionais de produção econômica e nas suas relações com os poderes públicos. Nesse caso, o centro é o desenho institucional, a estrutura de incentivos públicos, as inter-relações estabelecidas entre agências públicas, agentes culturais e o contexto normativo.

Esse desenho se torna ainda mais complexo com a lembrança da presença de variados contextos de ação (local, nacional e internacional), das diversas esferas de atividades (música, filme e vídeo, TV e rádio, mercado editorial, *designer* e moda, artes visuais, artes cênicas e dança, cultura popular, publicidade, arquitetura, jogos e animação, gastronomia, turismo e tecnologia digital etc.) e dos efeitos destas atividades nos circuitos culturais, nas redes urbanas e tecnológicas, nas comunicações, nas expectativas materiais e simbólicas dos profissionais e agentes envolvidos.

As atividades relacionadas às economias criativas são rotineiras e duradouras, integram-se em circuitos regulares. Contudo podem ser movimentadas periodicamente e, de fato, o são, em muitos casos, por eventos com maior ou menor amplitude (seminários, encontros, espetáculos, festas, salões, feiras, festivais, exposições etc.). Estes, por sua vez, se materializam em espaços e equipamentos específicos. Na verdade, a realização de eventos é uma das características da área cultural.

A organização de eventos públicos planejados, articulados interinstitucionais (entre ministérios e órgãos) e intersetoriais (setores criativos) é um dos instrumentos cruciais de ação. Estas intervenções organizadas permitem a realização de investimentos estratégicos por parte de agentes privados e públicos, valorizando e desenvolvendo instituições, equipamentos e recursos humanos.

Do ponto de vista da ação pública, entretanto, há variáveis que devem ser consideradas que ultrapassam as ideias gerais orientadoras. Estas ideias gerais têm lugar decisivo nas políticas públicas, mas há a necessidade de articulá-las em torno de instrumentos de ação de forma mais precisa quanto for possível; a ação pública é, por definição, seletiva e é bom que seus objetivos, estratégias, instrumentos e metas sejam claros, que as informações produzidas para avaliá-las componham a reflexão no momento da formulação e do planejamento.

É muito comum, por exemplo, que a geração de informações próprias a levantamentos gerais ou a pesquisas de teor censitário sejam utilizadas como argumento para a gestão. Mais apropriado, todavia, é que as informações para monitoramento e avaliação componham o desenho da política. Isto decorre de um fato simples. Os recursos próprios para a política são em geral escassos, sua mobilização envolve a escolha de parceiros e a delimitação de espaços de intervenção. Não se pode fazer tudo. Os agentes, mesmo os parceiros, não se mobilizam no mesmo tempo e com os mesmos objetivos.

Em geral, é necessário estabelecer um conjunto de ações a partir de resposta a questões simples: aonde se quer chegar com um conjunto de ações e em que tempo? Quais ações estão sob governabilidade de quem as conduz para produzir os resultados? Quais ações privilegiar? Como incentivar os parceiros a agirem na mesma direção, com objetivos e temporalidades relativamente convergentes? Como medir os resultados? Depois, é necessário avaliar a coerência das respostas.

A combinação das respostas, finalmente, incorpora ideias gerais, uma lógica de programação de ações e modos de ação. Nas ideias gerais um problema não é claro. Nos últimos anos, por exemplo, valorizou-se o direcionamento de recursos a partir da ideia de equidade, ou seja, mais recursos seriam direcionados àqueles que estariam excluídos dos mercados simbólicos mais dinâmicos. Então se valorizou um sentido da ideia de cultura popular. Assim, é necessária a delimitação de quais setores da economia criativa serão objetos de ação direcionada a partir da reflexão a respeito dos recursos disponíveis.

Também é imprescindível refletir sobre quais são os instrumentos de ação mais úteis para realizar as ideias gerais. Uma das possibilidades é organizar as ações em torno da ideia de eventos, aproveitando Copa do Mundo, Olimpíadas e as experiências recentes do Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC). De qualquer forma, é necessário responder a algumas questões. Serão

organizados em forma de uma miríade de eventos? Estes eventos serão organizados para fins comerciais, formação de público, para sedimentar circuitos culturais, formar e descobrir talentos? Os megaeventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas serão tratados como oportunidade estruturante ou circunstancial para as economias criativas? É possível a articulação das duas estratégias, é possível organizá-los em redes? Ou a política mais adequada é a de fomento a ações culturais através de projetos ou conjuntos de projetos? Nesse contexto, qual a noção de espacialidade, qual o arranjo institucional? Há intenção de articulação dos eventos em rede, ou eles visam a criar viabilidade para políticas de economia criativa locais?

A escolha dos instrumentos e das formas de ação não dá fim aos problemas, ou melhor, dá início a outras questões. Por exemplo, se escolha pela organização da ação for o grande evento é necessário definir quem reconhece, onde, quantos e como se realizará, qual será a periodicidade, quantos pequenos e médios eventos o comporão, se seriam eventos especializados, temáticos ou genéricos, a composição do financiamento entre agentes públicos e privados, como será a participação de representantes públicos e privados em diversos momentos (na formulação, na implementação, nos momentos políticos etc.), quem participa, qual o padrão de organização espacial e distribuição dos eventos no tempo, como se dará a chamada à participação e com que tempo de antecedência, como serão regulamentadas as obrigações, deveres e competências, dos participantes e organizadores, como serão remunerados, como será a segurança dos objetos em exposição, gratuidade ou não no acesso ao público geral, entre tantas outras questões. Ou seja, há um tema aqui que diz respeito ao formato institucional, como serão pactuadas as regras, se haverá plano que ordenerá e coordenará as ações, se algum agente concentrará funções executivas, normativas e reguladoras, se algum agente produzirá, organizará e depositará jurisprudência, normas, documentos, relatórios de trabalho, balanços etc. com finalidade de avaliação, reflexão crítica e como recurso.

Por fim, é preciso lembrar que a economia criativa é o espaço de reencontro entre a lógica da necessidade da economia e da liberdade típica da criatividade cultural. Sua dinamização na forma de política pública permite reinventar funções políticas e simbólicas do Estado. Dessa forma, comércio e intercâmbios culturais, embora realizados nos mercados e por agentes culturais autônomos, deveriam, por princípio e também por necessidade política, se submeterem à lógica do bem público e dos processos democráticos da concertação e de *accountability*.

Nesse mesmo sentido, a economia criativa (relacionada às artes e aos modos tradicionais de vida) pode servir de ponto de apoio para reorganizar e ressignificar os espaços urbanos. Partindo deste ponto os atores se multiplicam e irradiam necessidades para outros setores das políticas públicas. Deve-se avaliar se os esforços aqui não são demasiados para os primeiros passos de institucionalização da ideia de economia criativa como objeto de política pública. Assim, transversalidade e

intersetoralidade devem se manter como ideal regulador e são mesmo viáveis em certos projetos e ocasiões. Entretanto, o que é inicialmente necessário é o ajustamento de recursos, vocação e instrumentos que demarquem um diferencial e uma identidade para a política cultural brasileira para a economia criativa. É perfeitamente viável a gradual ampliação do escopo das ações na medida em que o programa ganhe dimensões e maturidade institucional.

4 FINANCIAMENTO CULTURAL: UMA VISÃO GLOBAL

A Constituição de 1988 foi generosa com a área cultural.[4] Estabeleceu os direitos culturais e definiu um papel ativo para o Estado na área (BARBOSA *et al.*, 2009). Um dos mecanismos para que objetivos fossem efetivados é a participação ativa do Estado no financiamento de ações culturais. Existem propostas de emenda constitucional (como a Proposta de Emenda Constitucional nº 150/2003) defendidas durante a campanha pela presidenta Dilma Roussef e depois pelo MinC que pretendem vincular recursos para a cultura. Há também o esforço institucional para o aumento de recursos e para a reformulação de leis centrais que normatizam o sistema de financiamento federal à cultura. Para ampliar os recursos financeiros na área cultural, o Estado tanto pode usar recursos fiscais diretamente, para isso utiliza parte da carga de impostos, como utilizar incentivos fiscais, isto é, deixar de arrecadar impostos das empresas e pessoas físicas e em troca estas financiam ações culturais.[5] Inclusive, a área cultural tem algumas fontes vinculadas, embora diminutas, tais quais loterias, concursos e de fundos regionais. A Constituição também permite que os entes federados vinculem recursos fiscais, se houver vontade política e recursos financeiros. A composição de recursos dos orçamentos federais é de impostos gerais (imposto de renda, contribuições etc.) e a destinação de recursos responde à lógica incremental, isto é, quando há recursos tributários os órgãos setoriais aumentam seus orçamentos gradualmente.

Portanto, a Constituição expressa uma série de valores, entre eles o desenvolvimento – criatividade e proteção do patrimônio cultural para as gerações futuras (BARBOSA DA SILVA, 2010) – e equidade – regional e para culturas desprotegidas. Em conjunto, pode-se dizer que estes valores expressam o pensamento de Thomas Nagel (2005): "o valor que orienta a política fiscal não pode ser a justiça tributária, mas sim, a justiça social". Aparentemente acrescentou-se algo novo à apresentação da questão da cultura, a justiça social. Nada mais enganador.

No parágrafo anterior afirmou-se que política fiscal diz algo a respeito da disposição dos governos em usar recursos tributários para certos fins, nesse caso,

4. A Constituição pode ser entendida como uma rede de conceitos que define os direitos culturais. Os Artigos 215 e 216 são os mais famosos no campo cultural.

5. Os incentivos fiscais são mecanismos de financiamento que estão expressos nas Leis nºs 8.313/1991 e 8.685/1993.

a justiça social. Todavia, para muitos é duvidosa a ideia de que a cultura tem algo a ver com o desenvolvimento e com a justiça social. Para estes, as artes e a cultura seriam parte do gênero de última necessidade, algo supérfluo que não é, nem deveria ser priorizado como objeto de política pública. Entretanto, nos últimos anos ganhou densidade o tratamento da cultura como objeto de política pública ao se constituir como óbvio recurso ao desenvolvimento, mesmo que ela ainda seja tratada com ares de ceticismo irônico.

No entanto, não há como separar a dimensão cultural dos processos de transformação sociais mais gerais, especialmente econômicos e tecnológicos. Esta tese vem sendo defendida nos últimos governos e é tema do programa de governo da presidenta Dilma Roussef.

No caso do modelo brasileiro de financiamento da cultura existem, além dos recursos orçamentários diretos, os incentivos fiscais que são utilizados com diferentes finalidades. No campo da cultura, estes têm como finalidade, além de financiar atividades pelo seu valor cultural e artístico, criar uma orientação ou motivar o empresariado a apoiar e incentivar a prática do mecenato a artistas, instituições culturais e eventos. Por esta razão tinham prazo limitado de vigência que foi estendido a cada momento em que expirava.

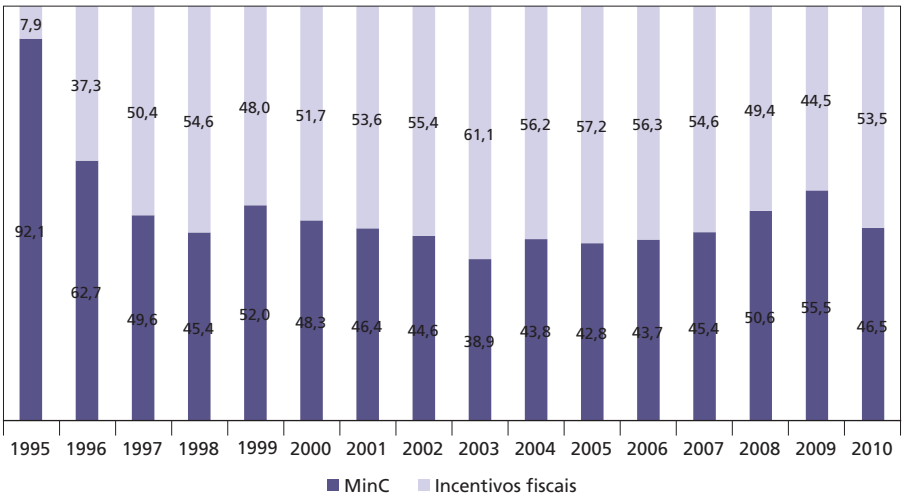
Outro objetivo foi criar atividades econômicas sustentáveis no campo do cinema e do audiovisual. Nesse caso, procurava apoiar ao processo de formação de atividades industriais nestas áreas, com uma complexa arquitetura de incentivos e apoios com uso direto ou indireto de recursos de impostos, via execução orçamentária ou via incentivos fiscais. Entretanto, existem muitas controvérsias a respeito do financiamento à cultura. Apesar das críticas recorrentes ao sistema de financiamento cultural os recursos globais aumentaram significativamente, como se pode observar pelos dados de financiamento por meio de gastos diretos e indiretos.

Os gastos diretos orçamentários do MinC respondiam por 92% dos recursos da área em 1995 e em 2010, apesar do aumento dos montantes, correspondiam a 46,5% do total. Os incentivos cresceram de forma a impressionar: eram 7,9% do total em 1995 e chegam 53,5% em 2010.

GRÁFICO 1A

Participação porcentual das fontes públicas e privadas no financiamento da cultura – nível federal (1995 a 2010)

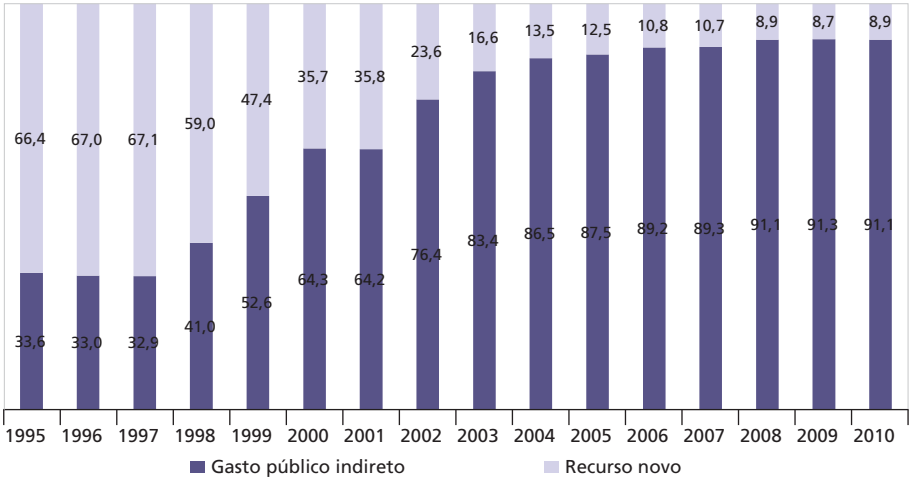
(Em %)



Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]b).
Elaboração da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

No entanto, parte desses recursos faz parte dos que deixaram de ser arrecadados na forma de impostos (gasto público indireto) e que corresponderam a 33,6% em 1995 e 91,1% em 2010. Enquanto os novos recursos, o que os patrocinadores aportam de recursos próprios, eram 46,4% em 1995, foram 59% dos recursos totais em 1998 e caíram para uma participação de 8,9%, algo em torno de R$ 100 milhões, em 2010.

GRÁFICO 1B
Relação entre recursos renunciados e recursos novos do patrocínio destinados à cultura – nível federal (1995 a 2010)
(Em %)



Fonte: SALIC/MinC.
Elaboração Disoc/Ipea.

De acordo com Dworkin (2005), distingue-se três abordagens que justificariam a destinação de recursos para as artes e para a cultura, o *método econômico e* o *sublime*, conforme expressado pelo autor e uma terceira, a antropológica, para a qual o filósofo não apresentou uma definição explícita, mas é possível interpretar fazendo uma reflexão a partir dos elementos apresentados pelo autor . As três abordagens são apresentadas no quadro 2.

QUADRO 2
Abordagens a respeito do financiamento à cultura

Econômica	"uma comunidade deve ter o caráter e a qualidade de arte que deseja comprar ao preço necessário para obtê-la" (DWORKIN, 2005, p. 239).	Pressupõe a liberdade para que as pessoas escolham o que querem.
Sublime	"a arte e a cultura devem alcançar certo grau de refinamento, riqueza e excelência para que a natureza humana floresça, e o Estado deve prover essa excelência se as pessoas não o fazem ou não têm como fazê-lo" (DWORKIN, 2005).	Propõe uma visão do que é bom para que as pessoas tenham ou usufruam.
Antropológica	"estrutura cultural de uma sociedade".	Propõe que a cultura é constituída pelo conjunto de oportunidades de valores disponíveis aos indivíduos.

Fonte: Dworkin (2005).
Elaboração dos autores.

No primeiro caso, a abordagem econômica não justificaria o apoio financeiro às artes e à cultura, pois o instrumento mais apto a fazer escolhas e decidir de forma eficiente é o mercado. O consumidor escolhe o que quer e se está disposto a pagar o preço necessário. A questão mais difícil é saber se este consumidor estaria disposto a pagar pelo custo total de peça de teatro, museus, obras de arte etc. Os recursos públicos sempre subsidiam parte destas atividades. Isto implica dizer que o consumidor está pagando mais que em uma situação típica de mercado (paga na forma de tributos e do próprio bolso). Esta perspectiva apresenta outras dificuldades. Uma delas se refere às relações entre preferência e recursos totais disponíveis. Por exemplo, uma pessoa pode ter uma forte preferência em gastar seus recursos em espetáculos de teatro e simultaneamente não dispor de recursos. Preço e mercado não são medidas perfeitas para o que as pessoas realmente querem.

No segundo caso, a questão ganha aspecto diverso. Trata-se de decidir o quanto se está disposto a gastar coletivamente para desenvolver a cultura, portanto a discussão pública proporciona um valioso critério de decisão sobre dispêndios tributários. Os problemas centrais aqui se referem às desigualdades de acesso aos bens simbólicos produzidos ou protegidos por meio do subsídio público. Os que se beneficiam dos resultados dos incentivos públicos são exatamente aquelas pessoas que tiveram o gosto e a formação própria para desfrutar da arte e da cultura. Aqui se incluem não apenas centros culturais, museus ou bibliotecas, mas também as instituições educacionais. Existe algo de levemente injusto nesta perspectiva, já que beneficiaria pessoas de classe média. Além disso, há outro problema sério que é o de tratar formas de vida ou escolhas artísticas particulares como universais, quando na verdade as pessoas discordam em questões de gosto, estética, razões para usar o tempo livre e sobre que tipo de arte tem conteúdos edificantes do ponto de vista moral e existencial. Assim, não seria razoável esperar que o Estado fizesse uso de suas capacidades de tributação e definição da alocação de recursos em função de valores particulares.

Ainda na abordagem econômica, também é possível seguir de perto a discussão na qual se diz que a arte e a cultura são bens públicos ou bens públicos mistos. Arte e cultura seriam bens públicos, uma vez que agregam valor e contribuem para a comunidade em geral e dessa forma devem ser apoiadas por recursos públicos, se não puderem ser produzidas pelo mercado de forma eficiente. A ineficiência se refere ao fato de que há grande dificuldade de impedir que aqueles que não pagam por ele também recebam seus benefícios e usufruam dele de forma gratuita.

> As pessoas não têm nenhum incentivo para pagar pelo que receberão de qualquer jeito se outros comprarem (...) como todos os outros terão o mesmo motivo, há um perigo real de que, coletivamente, não gastemos a soma que estaríamos dispostos a gastar se cada um de nós pensasse que isso era necessário; assim, acabaremos por não gastar o que queremos gastar coletivamente (DWORKIN, 2005, p. 332).

O bem público misto pode excluir os que não vierem a pagar o espetáculo – a ópera ou teatro –, contudo pode beneficiar aqueles que dele não participaram ou até mesmo gerar efeitos positivos extrínsecos para a comunidade – aumento dos postos de trabalho, turismo etc. – que não estão relacionados à qualidade intrínseca do bem, ou seja, arte e cultura seriam recursos para outros fins.[6]

Todavia existe um sentido mais amplo no qual talvez se devesse concentrar. A arte e a cultura são recursos simbólicos e refletem escolhas morais profundas, fazem parte do patrimônio global. Pablo Silveira (1995, p. 173) é bastante claro em relação a esta última questão: "as possibilidades ou oportunidades de valor presentes em uma sociedade não dependem da quantidade de objetos de escolha que estão disponíveis e sim da variedade de critérios de escolha que podem ser aplicados". Aliás, a arte, em qualquer de suas formas compõe o contexto cultural no qual todos nós vivemos. A "arte popular" e a "alta cultura" estão enredadas à cultura do dia a dia e assim se justifica o patrocínio estatal a elas pelo potencial que têm para fecundar a cultura cotidiana e aumentar-lhe o repertório de imagens, ideias, padrões de resolução de problemas, possibilidades de conexões de significados etc. Estes elementos aparecem em termos de princípios na forma de proteção e dinamização da diversidade cultural.

Entretanto, as repercussões, efeitos e benefícios desse tipo de investimento podem demorar, inclusive considerando que os beneficiários podem vir a ser as gerações seguintes. Os efeitos não são imediatos e podem não beneficiar imediatamente àqueles que tiveram seus impostos diretamente aplicados na área cultural. Esta objeção levanta a necessidade de considerar uma alternativa institucional e política, a da realização de um programa contínuo de investimentos no qual cada geração contribuirá com a proteção da memória e a invenção de novas tradições criativas legadas aos seus herdeiros. Não é possível estimar os impactos e repercussões do subsídio público na criatividade cultural, mas é uma expectativa razoável que contribuam para o clima de aperfeiçoamento intelectual e moral. Embora não possa imaginar no momento nenhum critério que justifique um nível de gastos para incentivos públicos à cultura temos alguns níveis que se tornaram referências simbólicas, a exemplo de 1% do orçamento destinado às políticas culturais pelo governo francês, que é considerado uma referência em termos de políticas e é um porcentual que depois foi preconizado normativamente pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O gráfico 2 mostra a participação dos recursos da cultura no orçamento federal em 2010. Outra questão relevante é saber qual tipo de alocação uma comunidade está disposta a fazer. Ressurge neste ponto a questão nada trivial de saber se os investimentos devem ter a pretensão de levar à comunidade algum tipo de cultura

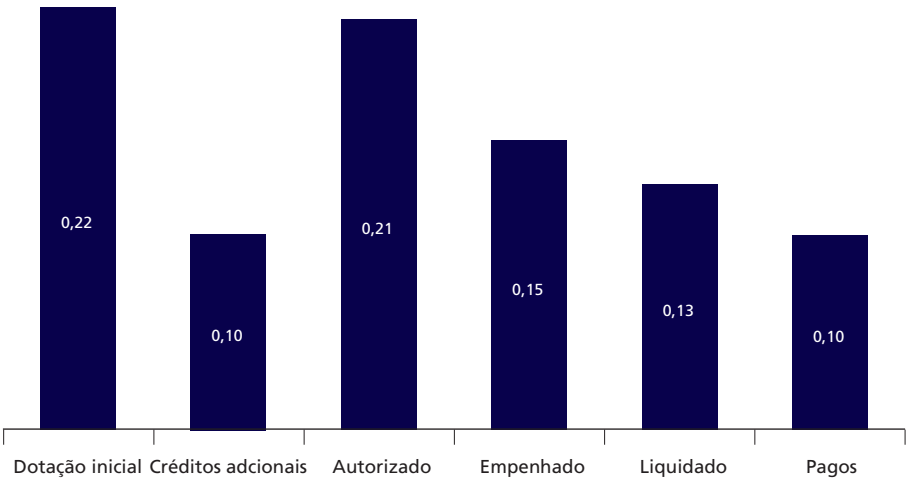
6. O argumento completo esta em Dworkin (2005, p. 331-334).

que considera-se valorosa ou se o valor orientador será respeitar os gostos e práticas vigentes. Esperar das comunidades a iniciativa de responder é incoerente, uma vez que não se pode cobrar destas algo de seja diferente das suas tradições.

Na legislação sobre financiamento e mais do que isso, na cultura política brasileira há uma orientação liberal que não permite que projetos culturais sejam julgados pelos seus conteúdos. A aprovação de projetos pela Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC), que define quais estarão aptos a captar recursos das empresas, por exemplo, leva em consideração os elementos formais de coerência interna e consistência dos orçamentos. Não há julgamento a respeito do mérito ou de conteúdos específicos. Também deve-se ressaltar outro elemento.

A análise do gráfico 2 não é imprescindível para o andar da argumentação, mas permite abrir um parêntesis, nele pode-se derivar questões a respeito das pretensões da área em termos de esforço de gasto. Em primeiro lugar, o gráfico aponta a disposição política de aumentos de recurso; a dotação inicial foi de 0,22% do orçamento geral da União (excluído serviço da dívida), os créditos adicionais foram de 0,10%. O autorizado foi em torno de 0,21% do orçamento geral. A capacidade de empenhar, entretanto, foi menor e isto não depende apenas do MinC, mas da política e do desempenho fiscal global do governo. O liquidado foi de 0,13% do orçamento e o pago no período (no ano) foi de 0,10%. A rigor, para atingir 1% preconizado, os recursos devem aumentar em 10 vezes. Obviamente, o problema não é só de recursos, mas de prioridade de alocação de recursos e do comportamento global do orçamento do país.

GRÁFICO 2
Participação porcentual dos recursos do MinC no orçamento federal (2010)
(Em %)



Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]b).
Elaboração Disoc/Ipea.

Quando se diz que a legislação de incentivos fiscais responde às necessidades do mercado, a questão não é a preferência do consumidor, mas a decisão das empresas sobre em qual projeto depositar recursos e depois obter abatimento nos impostos. Na verdade, não há uma lógica estrita de mercado aqui, o que acontece é que a decisão de investimento é da empresa e a política se de acordo com a oferta, ou seja, está relacionada à distribuição de recursos para a produção. Seja como for, a política é neutra em suas linhas gerais, em relação a que tipo de bens e práticas culturais devem ser estimuladas. Pode-se dizer que a empresa escolhe os projetos que são do seu interesse em termos dos quais associará sua imagem. Também pode-se dizer que parte dos recursos que deixará de ser arrecadado serviram aos interesses de marketing empresarial. Isto tudo parece ser correto. O problema, no entanto, não é o mercado, mas uma discussão que tem tripla dimensão.

A primeira é saber se as empresas escolheram projetos artístico-culturais irrelevantes do ponto de vista da estrutura cultural. O segundo é saber se o erário, através do gasto público indireto, outro nome para a isenção fiscal, financiou uma visão particular de arte que não corresponde aos valores que seriam desejáveis do ponto de vista da política de enriquecimento da estrutura cultural. O terceiro ponto é saber se é razoável financiar, por meio de recursos fiscais destinados à cultura, o marketing das empresas.

Responder as duas primeiras questões, não é impossível, mas implica em debates sobre valores políticos substantivos, o que é difícil para a tradição liberal antiperfeccionista,[7] isto é, que é impossível fazer escolha entre valores particulares. Para esta tradição não é possível dizer o que é melhor em termo de valores, então o debate, em princípio, é irrelevante. Também implica em discussão empírica a respeito do que as empresas efetivamente financiaram desde a vigência da legislação e do padrão de arte e cultura que foi objeto de incentivo. A terceira questão, embora também exija análises mais longas e cuidadosas, afinal implica em uma reflexão a respeito dos objetivos dos incentivos às empresas, pode ser esclarecida ao se responder às questões que seguem.

1. Qual nível de recursos próprios é razoável esperar das empresas ao utilizar o mecanismo dos incentivos fiscais?
2. Qual deve ser a proporção entre gasto tributário indireto e gasto orçamentário?

A resposta a essas duas questões resulta em uma melhor definição a respeito da composição do financiamento à cultura, isto é, sobre o *mix* público-privado do financiamento. Também permite melhor uso de recursos públicos para prioridades

7. Define-se como antiperfeccionista aquele que permanece neutro em questões relativas ao valor intrínseco das pessoas, concepções abrangentes e de todo bem específico que possa ser objeto das escolhas dos indivíduos (Silveira, 1995).

políticas isto é, para a infraestrutura cultural (museus, bibliotecas, parques, centros-culturais etc.), para promoção do patrimônio artístico não priorizado pelas empresas, para a valorização de grupos artísticos de culturas tradicionais, para a promoção de circuitos artísticos que não se relacionam com os mercados mais dinâmicos, para estimular o associativismo cultural etc.

5 FINANCIAMENTO E GASTO

Em 2010, o nível de gastos do MinC se elevou em relação ao ano anterior, passando de R$ 1,283 bilhão para R$ 1,427 bilhão, um aumento de 16,6%. Não basta olhar para os valores globais, mas é necessário focalizar a composição dos dispêndios e o nível de execução. O grande responsável por esse crescimento foi o item "apoio administrativo" que em 2010 correspondia a 23,8% dos recursos do MinC e que passou de R$ 291,5 milhões, em 2009, para R$ 356,7 milhões, em 2010. Os demais itens que se comportaram da mesma forma, isto é, com crescimento, foram itens de gasto com atividades-meio, exceção para três programas do ministério, que na estrutura de gastos são classificados como dispêndios finalísticos.

TABELA 1
Execução orçamentária do MinC (2009-2010)
(Em valores de 2010)

MinC/programas	Liquidado 2009	Nível de execução (%) 2009	Liquidado 2010	Nível de execução (%) 2010	Participação (%) 2009	Participação (%) 2010
Total	**1.283.772**	**87,9**	**1.497.314**	**65,3**	**100,0**	**100,0**
Brasil Patrimônio Cultural	61.491	85,8	38.154	43,8	4,8	2,5
Livro Aberto	88.020	80,9	55.467	26,1	6,9	3,7
Brasil, Som e Imagem	216.269	95,4	243.500	71,0	16,8	16,3
Museu Memória e Cidadania	40.548	90,3	36.079	67,3	3,2	2,4
Cultura Afro-Brasileira	17.119	87,6	13.244	68,8	1,3	0,9
Monumenta	37.380	83,8	72.384	50,5	2,9	4,8
Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania	125.572	85,6	107.877	52,6	9,8	7,2
Engenho das Artes	219.368	76,3	386.036	63,3	17,1	25,8
Identidade e Diversidade Cultural-Brasil Plural	8.951	98,3	7.708	65,4	0,7	0,5
Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC)	7.486	72,0	5.422	54,2	0,6	0,4
Outros	402	63,8	102	32,5	0,0	0,0
Atividades-fim	**822.606**	**84,7**	**965.973**	**57,0**	**64,1**	**64,5**
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	100.031	97,3	102.619	98,8	7,8	6,9

(Continua)

(Continuação)

MinC/programas	Liquidado 2009	Nível de execução (%) 2009	Liquidado 2010	Nível de execução (%) 2010	Participação (%) 2009	Participação (%) 2010
Operações Especiais: Sentenças Judiciais	2.478	100,0	4.888	88,5	0,2	0,3
Operação Especiais: Dívida Externa	11.293	94,7	11.234	73,9	0,9	0,8
Gestão da Política de Cultura	53.561	89,5	52.005	56,6	4,2	3,5
Promoção da Pesquisa e Desenvolvimento em C&T	2.207	55,6	3.800	90,5	0,2	0,3
Apoio administrativo	291.596	94,6	356.795	94,8	22,7	23,8
Atividades-meio	**461.166**	**94,3**	**531.341**	**89,0**	**35,9**	**35,5**

Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]b).
Elaboração Disoc/Ipea.

Apenas três programas finalísticos tiveram aumentos no período em observação. O Programa Monumenta teve um crescimento de 93,6%, o que significou um aumento de recursos de R$ 37,3 milhões para R$ 72,3 milhões. O Programa Engenho das Artes teve um aumento de 75,9%, com um incremento de R$ 166,6 milhões, chegando a um dispêndio de R$ 4,386 milhões. Em seguida o terceiro programa com aumento de recursos, o Brasil, Som e Imagem que teve um aumento de 12,5%, o que significou um acréscimo, em 2010, de R$ 27,2 milhões em relação aos R$ 216 milhões de 2009.

Quanto à execução orçamentária, apenas se mantiveram em níveis razoáveis os gastos incompressíveis, tais quais aposentadorias e apoio administrativo. O comportamento das dotações iniciais e o autorizado (lei mais créditos) mostram a intenção de elevar os dispêndios culturais até a casa de R$ 2,2 bilhões, em variação próxima a 56% de 2009 para 2010. O nível de execução do MinC foi de 65,7% em contraste com os 87,9% em 2009. Em 2009, todos os programas finalísticos tiveram execução maior que 70%. Os menores níveis de execução foram do Engenho das Artes (76,3%) e do PRODEC (72%), que são níveis considerados bons; os demais programas sempre tiveram execução acima de 80%. Em 2010, apenas um programa, o Brasil Som e Imagem teve execução superior a 70%, sendo que entre os demais: *i)* quatro ficaram com a execução na casa dos 60% – Engenho das Artes (63,3%), Brasil Plural (65,4%), Cultura Afro-brasileira (68,8%) e Museu Memória e Cidadania (67,3%) ; *ii)* três ficaram na casa do 50% – PRODEC (54,2%), Cultura Viva (52,6%) e Monumenta (50,5%) ; *iii)* o Programa Brasil Patrimônio Cultural ficou com 43,8% de execução; e *iv)* Livro Aberto teve um nível muito baixo de execução (26,1%). Portanto, o ano 2010 foi um ano especialmente complicado em termos das finanças culturais federais, com um baixo nível de execução, com dificuldades para que os programas finalísticos executassem o autorizado e com recursos, para a maior parte dos programas, abaixo dos níveis atingidos em 2009.

6 DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS CULTURAIS

Duas linhas de força demarcaram as políticas culturais nos anos recentes. A democratização cultural e a ideia de democracia cultural. A democratização refere-se a um processo regulado pela ideia de igual acesso de todas as pessoas aos bens culturais considerados legítimos. A democracia cultural implica na ideia de igual valor de todas as práticas culturais e no reconhecimento de que as diferentes formas de vida, saberes e linguagens artísticas podem encontrar nos espaços públicos seu lugar de expressão e diálogo. Nos últimos anos foram experimentadas no Brasil várias hipóteses de reorganização das políticas culturais que expressassem tanto os direitos de acesso quanto de reconhecimento das práticas culturais. Para esta análise foram escolhidas duas destas alternativas como desafios para as políticas. O Vale-Cultura expressa a visão de que o Estado deve subsidiar as escolhas individuais dos trabalhadores no que se refere às preferências de consumo de bens culturais. Esta ideia está presente no Programa de Cultura do Trabalhador cujos limites e potenciais no que se refere à democratização estão aqui refletidas. O segundo desafio escolhido é o do direito autoral. Os direitos autorais estão tensionados, por um lado, pelos direitos da sociedade em acessar os bens culturais e, por outro, pela proteção do autor no que se refere à exploração econômica dos bens produzidos. Compatibilizar acesso e propriedade não é nada fácil e exige a criação de marcos normativos que equacionem, ainda que apenas relativamente, as assimetrias de poder presentes na economia da cultura e que permitam equilibrar interesses coletivos, do produtor individual e das empresas. Apresentam-se aqui de forma sintética alguns dos desafios relacionados ao tema.

7 O VALE-CULTURA

Os objetivos do Programa Cultura do trabalhador estão assim redigidos:

> "I – possibilitar o acesso e a fruição dos produtos e serviços culturais;
>
> II – estimular a visitação a estabelecimentos culturais e artísticos; e
>
> III – incentivar o acesso a eventos e espetáculos culturais e artísticos" (BRASIL, 2009).

O programa tem como núcleo, o Vale-Cultura e como novidade estimula o consumo e, por esta via, estimulará o dinamismo da economia cultural. O vale tem caráter pessoal e intransferível, será válido em todo o território nacional, será confeccionado e comercializado por empresas operadoras (pessoas jurídicas inscritas no programa e autorizadas a operar com o vale) e disponibilizado aos usuários (trabalhadores com vínculo empregatício) pelas empresas beneficiárias (pessoa jurídica optante pelo programa) para serem utilizados pelas empresas recebedoras (pessoa jurídica habilitada pela empresa operadora

para receber o vale como forma de pagamento de serviço ou produto cultural). Destina-se a todas as empresas tributadas com base no lucro real que se inscrevam no programa e deverá ser fornecido ao trabalhador que recebe até cinco salários mínimos mensais, sendo que os de renda superior a esse mínimo poderão ser também atendidos desde que aqueles primeiros já tenham o atendimento garantido. O valor mensal por usuário será de R$ 50,00 e o trabalhador poderá sofrer um desconto máximo de 10% do valor do vale-cultura. Os trabalhadores com remuneração maior que cinco salários mínimos poderão ter desconto entre 20% e 90%.

Portanto, o Vale-Cultura é um adicional para que o trabalhador de baixa renda e inserido em segmentos do mercado de trabalho compre bens e serviços culturais. Há muitos argumentos para a defesa do Vale-Cultura. A principal delas é garantir recursos para o consumo cultural; também se ofereceria razões de cidadania e inclusão em certo padrão de consumo cultural. Porém esta tese é verdadeira? As distinções sociais diminuem com o processo de construção de cidadania e com o aumento do consumo cultural subsidiado com recursos públicos? As políticas públicas propostas mudam fundamentalmente as distribuições de recursos sociais? Variadas são as respostas a estas questões, mas elas relacionam de forma enfática algumas ideias. Entre elas estão as ideias das regulações econômicas pelas leis de um mercado autorregulado, as ações públicas de uma autoridade governamental capaz de realizar distribuições igualitárias e a permeabilidade da política às forças sociais o que permitiria a democratização do Estado. A complementaridade e a tradução institucional dessas ideias permitiria a consolidação de diferentes projetos sociais e institucionais. A força de cada uma delas corresponderia a diferentes arranjos institucionais. As estruturas culturais das sociedades se relacionam com essas formas organizacionais, mercado, estado e pode-se acrescentar a sociedade civil (comunidades, grupos de vizinhança, família, associações etc.). Os próximos parágrafos discutem o relacionamento do Vale-Cultura com os direitos culturais e com as possibilidades de que ele signifique a desmercadorização da fruição e do exercício das práticas culturais.

Antes de propriamente estabelecer a discussão do Vale-Cultura, é necessário estabelecer as premissas do debate. Em sociedades tradicionais não capitalistas os trabalhadores não eram tratados como mercadoria. Não dependiam da venda de sua força de trabalho para a sobrevivência. Karl Polanyi (1980) descreveu o processo histórico de criação da ideia dos mercados autorregulados e de como o trabalho foi gradualmente se relacionando e se tornando dependente das relações monetárias. A desorganização das instituições que garantiam a reprodução

social de forma independente das relações de compra e venda da força de trabalho significou a gradativa mercadorização das pessoas.

A consolidação dos direitos sociais e a construção de instituições de proteção reintroduziram certo nível de desmercadorização contra a lógica dos mercados, mas mantém o *status* de mercadoria como um padrão da reprodução das relações sociais. As pessoas não se emancipam dos mercados pela simples presença de políticas públicas típicas do Estado Social. Estas políticas oferecem uma rede de segurança, mas não eliminam a lógica dos mercados como força organizadora das relações sociais. Não obstante, a ideia de desmercadorização tem uma dimensão política. Permite que os trabalhadores despendam parte de seu tempo em atividades de mobilização civil e em ações de solidariedade.

A dependência dos mercados torna a mobilização política difícil e cria divisões sociais de classe. Enfim, a posição em relação aos mercados de trabalho gera divisões, no mínimo entre os que estão dentro e os que estão fora, entre os incluídos e os excluídos. Este tema liga-se ao da segmentação estrutural. Os incluídos se beneficiarão dos benefícios dos mercados, os outros se nutrem de transferências de renda e da assistência. Como disse Esping-Andersen (1991, p. 103), "não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que ditam a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado".

Esse mesmo autor lembra que os três modelos institucionais – assistencialista, bismarckiano e beveridgiano – não promovem necessariamente a desmercadorização, embora o último dos três tenha um maior pendor solidário, dado que ofereceria benefícios básicos e iguais, independentemente de ganhos, contribuições ou presença nos mercados. As políticas desmercadorizantes se identificariam, assim, em maior ou menor grau, com aqueles modelos institucionais, pois devem envolver "a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando achar necessário" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 103).

BOX 1
Os impactos do Vale-Cultura na cobertura e em termos de financiamento

Estimou-se a cobertura e os valores que seriam necessários à implementação do Vale-Cultura. A população economicamente ativa (PEA), de 2008, no Brasil, representava 52% da população em idade ativa (PIA). Na PEA, 93% estavam ocupados e dos ocupados 52% eram informais, portanto, a princípio este é o porcentual de trabalhadores que não terão direito ao Vale-Cultura. Teriam acesso ao vale 44 milhões de trabalhadores formais, número bastante significativo, se o requisito fosse apenas o da formalidade. No entanto, para ter direito ao benefício o trabalhador deve receber menos de cinco salários mínimos. Assim, o número de beneficiários cai para 38 milhões de trabalhadores que poderão usufruir de R$ 50,00 mensais. Contudo, para serem beneficiários, os elegíveis devem trabalhar em empresas que se enquadrem no regime de tributação do lucro real (em oposição ao regime de lucro presumido). O total de empresas neste regime abrange 6% das empresas (ou aproximadamente 179 mil entre aproximadante 2,8 milhões de empresas) e representam 84% da receita agregada, segundo dados da Receita Federal. Isto quer dizer que as empresas beneficiárias serão as maiores empresas. Por aproximação, estas empresas correspondem às empresas com mais de 250 empregados. Dessa maneira, o número de trabalhadores beneficiários cai, mas ainda continua importante, ou seja, em torno de 17 milhões e 800 mil. Estes representam um universo de 46,8% dos trabalhadores formais que ganham menos de cinco salários mínimos e constituem cerca de 19% dos ocupados. Além disso, deve-se enfatizar que, em termos regionais, o Sudeste concentraria 50% dos trabalhadores beneficiários potenciais e que duas cidades, Rio de Janeiro e São Paulo juntas, representariam 38% deles. Um último ponto sobre o assunto. O MinC estimou para 2010 que o Vale-Cultura significaria que R$ 2,5 bilhões deixariam de ser arrecadados em impostos. No exercício proposto, o pagamento de 12 meses de Vale-Cultura para os 17,8 milhões trabalhadores representaria cerca de R$ 800 milhões/mês ou R$ 10,6 bilhões/ano. Há uma diferença entre o teto de recursos permitidos para dedução (pelas estimativas divulgadas pelo MinC) e os recursos necessários para o universo de trabalhadores potencialmente beneficiários aqui estimado. A renúncia prevista representa 23% das necessidades de recursos para cobrir todos os trabalhadores que teriam direito ao vale. Para caber nos limites dos gastos tributários indiretos previstos (R$ 2,5 bilhões) apenas 4 milhões de trabalhadores poderiam receber 12 parcelas do Vale-Cultura, ou seja, 4,5% dos trabalhadores ocupados. Se o número ainda é significativo, deve-se dizer que está aquém dos 12 milhões de trabalhadores divulgados como potenciais beneficiários.

Fonte: Barbosa da Silva (2009).

Em geral, discute-se a igualdade e a equidade de acesso a bens culturais, mas os impactos simbólicos e materiais das instituições na garantia de direitos culturais são negligenciados. Supõe-se de forma simplificada que as distribuições de recursos para a produção cultural gerariam maior igualdade por princípio, maior nível de igualdade de oportunidades e igual capacidade de fruição e mesmo consumo da cultura. Na verdade, a suposição de que o investimento na cultura terá um impacto no contexto moral, intelectual e cultural, que melhorará e enriquecerá a vida das pessoas é uma aposta, cuja dose de indeterminação é muito grande.

Em realidade, a suposição anterior é um artigo de fé, o que não impede de refletir sobre os melhores argumentos que se pode mobilizar para justificar os apoios à cultura.

A tradição de transferências por necessidades é de fato um mecanismo de dualização, estigmatização e estratificação social, e deve ser mais bem refletido no caso do Vale-Cultura. O modelo de estabelecimento de políticas diferenciadas, com direitos e privilégios particulares a diferentes grupos em termos de posição nos mercados e de *status* também acentua distinções, fortalece vínculos específicos de grupo, entre grupos e estruturas estatais e segmenta as atividades oferecidas. São políticas seletivas, políticas de inclusão seletiva nos valores de cidadania e que em muitos casos leva a uma estrutura institucional complexa, com sobreposições, sombreamentos e confusão normativa. A expectativa de que os sindicatos se unam em defesa e ampliação do Vale-Cultura é legítima, se justifica em função de ideais de equidade, da ideia de que a cultura é importante, deve ser valorizada de forma igual e que, por ser um direito, deve ser igualmente valorizada e acessada por todos. Porém cabe questionar se o formato de *voucher* é a melhor para promoção deste acesso.

Por contraposição ao modelo assistencialista, os modelos universalistas promovem a igualdade e o acesso a todos. Uma das condições deste modelo é que os direitos independem da inserção nos mercados de trabalho. Os benefícios são em geral modestos e igualitários. Aqui o Vale-Cultura se encaixa bem, isto é, os benefícios são modestos e iguais para todos aqueles em condições de elegibilidade. O mais importante, entretanto, é que o vale só atinge aqueles que têm inserção no mercado de trabalho. Também é preciso dizer que o alcance do vale é significativo (4 milhões de beneficiários, ao se considerarem os limites aprovados para a renúncia fiscal). Embora ainda assim, muito pequeno em relação ao potencial público (17,8 milhões dos que ganham até cinco salários mínimos em empresas que entram no regime de tributação pelo lucro real). Dessa forma, há uma tendência latente de aumento do dualismo e da segmentação social em função da organização de formas de distinção e estigmatização entre aqueles que estão em melhor situação econômica e cultural, os que consumirão cultura do tipo Vale-Cultura e os que continuarão excluídos destas possibilidades. Os outros "cidadãos" deverão contar com o Estado e com as políticas de oferta e acesso gratuito. Só que agora os recursos estarão em disputa.

Assim haveria uma erosão no já frágil sistema de apoio público às políticas e instituições universalistas de proteção e garantia de direitos culturais. Existe também a possibilidade de que o próprio sistema universalista (museus, bibliotecas, *shows*, teatro etc.) responda às expectativas de uso do vale propondo-se a recebê-lo em troca do uso de serviços e acesso a acervos. Isto significaria uma consequência inesperada do vale, isto é, em vez de proporcionar acesso, estimularia a criação

de "barreiras de entrada" à fruição cultural. O mesmo pode ocorrer por parte do mercado, capaz de ajustar preços e assim impactar de forma a corroer rapidamente contas públicas e as possibilidades de acesso a bens e serviços.

Além disso, há a possibilidade de inclusão de critérios institucionais na decisão de consumo cultural, portanto de critérios normativos, gerando uma imposição suave por meio de pressupostos econômicos, de um padrão, na melhor hipótese, de "excelência cultural". A resposta para o que será permitido consumir, quais instituições estarão autorizadas a receber o vale e quais estarão autorizadas a emiti-los é bastante difícil. A tabela 2 apresenta visualmente a cobertura e as exclusões do Vale-Cultura.

TABELA 2
Cobertura estimada dos trabalhadores que receberão o Vale-Cultura (2008)

PEA	99.500.202	100,0
Ocupados	92.394.585	92,9
Ocupados informais	48.173.562	48,4
Ocupados formais	44.221.023	44,4
Formais que ganham até cinco SM	38.055.214	38,2
Formais que ganham até cinco SM em empresas grandes	17.800.881	17,9

Fonte: IBGE (2008).
Elaboração Disoc/Ipea a partir da PNAD (2008).

De qualquer maneira, o vale gerará um impacto nas decisões de consumo e fruição e não se sabe se na direção de um enriquecimento de valores e bens culturais ou se apenas em nome de abstrata ideia de acesso à cultura pelos trabalhadores. Dessa maneira, em vez de manter as políticas públicas funcionando com base no universalismo e na ideia de estrutura cultural, assume-se o acesso à cultura como acesso a quantidades de bens e serviços. Em vez de enriquecer os repertórios e a diversidade – bloqueando o mercado, mantendo os valores de universalismo e da qualidade simbólica e estética do bem cultural – assume-se a frágil abordagem econômica como quadro de fundo para o desenho de política. Os trabalhadores poderão inclusive vir a se mobilizar para a ampliação do *voucher*, mas provavelmente às custas de uma perspectiva mais rica do que seja a estrutura cultural e que ela deve ser enriquecida.

O conjunto de elementos apontados resulta em regimes de políticas culturais diferenciadas. Os regimes de políticas culturais representam diferentes configurações entre direitos e relações entre o Estado, o consumidor e a cidadania cultural. Nas políticas assistencialistas predominam as transferências aos comprovadamente pobres, as transferências universais são reduzidas e os planos de ação relacionados a estrutura cultural são modestos. Os mercados são estimulados como forma

de organização da provisão de serviços e oferta de bens. No regime conservador predomina a preservação de posições de *status*. O mercado não é uma forma de organização com apelo ideológico quase dogmático, embora a manutenção de um sistema de distribuições seletivas para grupos sociais e profissionais já incluídos signifiquem a cristalização e manutenção das relações de poder. No terceiro tipo o universalismo e desmercadorização dão a tônica do debate. Neste tipo não se pensa em termos de dualismo entre Estado e mercado, entre trabalhadores de alta renda e outros trabalhadores, busca-se o enriquecimento da rede de metáforas, estilos, critérios que configuram a estrutura cultural. Portanto, a igualdade não é fundada na ideia das necessidades mínimas. Todos se vinculam às políticas públicas culturais (educação, museus, teatro, leitura etc.) e delas dependem, de forma solidária, outras fontes da criatividade cultural. Resulta disso o ideal de estimular a autonomia individual e a solidariedade de todos na produção de significados, razões existenciais, metáforas, imagens, ideais de igual respeito pela diferença, tolerância religiosa, igualdade de gênero etc. As ideias gerais que justificam o vale são interessantes, pois almejam maior igualdade no acesso à cultura. A implementação, entretanto, é limitada, inaugura uma cisão no modelo universal ao introduzir uma lógica corporativa e induzir uma segmentação entre os incluídos e os excluídos.

Um dos maiores problemas do Vale-Cultura é sua necessidade de financiamento, pois a manutenção dos benefícios, por um lado, e de serviços de qualidade a preços exequíveis, por outro, exigem uma engenharia complicada. De forma direta, o Vale-Cultura pressupõe grande quantidade de recursos financeiros que serão sempre insuficientes para atingir todos os trabalhadores formais e informais. Existem duas alternativas. Apostar que o mercado de trabalho manterá o maior número de pessoas trabalhando com níveis de renda maior que o definido nos critérios de elegibilidade, diminuindo assim o público potencial do programa, ou restringir os critérios de elegibilidade para atingir um público menor. A primeira alternativa pressupõe atacar o problema de forma estrutural e global aumentando a renda do trabalhador e deixando a ele a decisão de consumo do bem que lhe convier. O problema é saber se há instrumentos de ação que impactem esta variável de forma significativa. A segunda alternativa implica em manter a aposta no Vale-Cultura dando-lhe outros significados. Assim, não importaria as quantidades consumidas e nem o seu alcance do vale, mas a sinalização de que a cultura deve fazer parte da cesta de consumo de todo o trabalhador e cidadão.

Ambas as alternativas reconhecem o Vale-Cultura como um programa factualmente restrito. Os seus impactos sobre a cidadania cultural ainda se mantêm sob suspeita, mas fica claro que a abordagem econômica não é mais adequada para justificá-los e que o argumento do aumento quantitativo do consumo também não é suficiente para realizar o objetivo do acesso. Talvez a mudança se dê no

imaginário político, isto é, no reforço das ideias de inclusão, de acesso igualitário a bens culturais, na valorização e reconhecimento de que os trabalhadores têm suas preferências de consumo e que estas podem ter no programa um instrumento de reconhecimento. De qualquer maneira, continua uma dúvida saudável: a alocação de recursos da monta do Vale-Cultura não teria maior impacto se fosse alocada em políticas estruturais?

Resta uma última colocação para finalizar. As causas econômicas e políticas das iniquidades de acesso à cultura também sobressaem como causas do subdesenvolvimento das instituições culturais. Como indicou Arretche (1995) ao apresentar as premissas explicativas para o desenvolvimento do Estado de bem-estar, industrialização, crescimento econômico, capitalismo e poder político dos trabalhadores e dos governos anunciarem as razões e as diferenças dos regimes institucionais. Também a natureza da mobilização política, as coalizões e a história das instituições podem fazer a diferença entre a aprovação do vale e alternativas mais universalistas. Nenhum alinhamento político se repete e, portanto, cada configuração histórica tem características próprias, com diferentes capacidades políticas e recursos de poder.

Os alinhamentos políticos e econômicos do governo Lula da Silva eram bem mais favoráveis ao Vale-Cultura. O desempenho, as opções e o contexto econômico do governo Dilma Roussef não é assim tão convergente em defender incondicionalmente maiores gastos culturais, sejam eles diretos ou indiretos, embora as forças políticas venham apoiado o aumento de recursos. Estas considerações tornam mais complexas as interpretações que relacionam direitos culturais, estado, igualdade e Vale-Cultura. As forças sociais construtoras de instituições têm ideais e recursos políticos diferenciados. A igualdade pode ser um bom valor, mas os acúmulos políticos – as coalizões, as alianças, consensos etc. –, devem ser considerados nos processos de implementação e na ação pública. Nem sempre a igualdade é o objetivo perseguido factualmente, mesmo o sendo em termos retóricos.

Nesse caso, são visões de mundo que estão sendo defendidas, posições de grupos e classes, alianças pressupostas etc. Sem sombra de dúvidas, a abordagem econômica não justifica a presença do Estado como garantidor e configurador das situações das preferências de consumo. Entretanto, o aumento de consumo, segundo defensores do Vale-Cultura, teria efeitos multiplicadores nos processo econômicos gerais é aparentemente um bom argumento até prova contrária. E segundo esta visão, dever do Estado é promover o desenvolvimento da cultura e garantir o acesso a ela.

O acesso a bens culturais por meio do Vale-Cultura implicaria em uma visão da riqueza cultural como maiores quantidades de consumo e em uma aposta de

que o mercado é capaz de oferecer opções de acesso à cultura. Será preciso deixar em aberto a questão sobre se esta descrição da cultura é mais interessante que aquela que diz ser a cultura uma questão de oportunidades de valores disponíveis ou não às pessoas e que, em geral, as opções no sentido de enriquecimento das estruturas culturais são coletivas, dos criadores e não de consumidores.

8 OS DIREITOS AUTORAIS[8]

A discussão sobre propriedade intelectual (CERQUEIRA, 1982) é matizada pela seguinte ideia básica: todo aquele que, por meio da atividade intelectual, desenvolve quaisquer produtos e processos – independentemente do valor artístico, científico ou industrial que detenham ou do modo que são produzidos – adquire direitos exclusivos,[9] limitados ao tempo da proteção, no território do país onde são protegidos. A justificativa do instituto seria, assim, o incentivo à atividade criativa e inovadora, o ressarcimento pelo esforço individual empregado, e, em contrapartida, o potencial desenvolvimento à sociedade, na medida em que a obra e o invento, exaurido o prazo de monopólio, seriam de domínio público. Este debate sobre o direito de liberdade e de propriedade sobre aquilo que se produz é secular e sempre volta à tona na reflexão de casos específicos, como a discussão atual, no Brasil, sobre a consulta pública do anteprojeto da Lei de Direito Autoral, a situação dos museus e galerias de arte e a utilização de licenças flexíveis sem fins lucrativos (caso *creative commons*).

Para fins de classificação, a propriedade intelectual é entendida, *lato sensu*, como aquela superestrutura jurídica da qual fazem parte, por um lado, a propriedade industrial – a qual se subdivide em patentes e registro industrial (proteção da marca, do formato/desenho industrial, das indicações geográficas, da topografia de circuitos integrados, da proteção de informação confidencial), e, por outro, no que tange à propriedade literária, artística e científica (programas de computador), o direito autoral, que é composto pelos direitos de autor e direitos conexos (e os *copyrights* no âmbito do sistema anglo-saxônico).[10] Uma das principais diferenças entre estes subgrupos, para o campo jurídico brasileiro, está no início de sua proteção: "enquanto as criações industriais somente se fazem objeto do direito real apenas após a patenteação [ou a certificação], excetuada a indicação de proveniência, os sinais distintivos, após o registro" (BASSO, 2000, p. 41) no

8. Texto elaborado pelos colaboradores T. M. Lima e R. Freitas Filho.

9. "O direito de autor e de inventor é um direito privado patrimonial, de caráter real, constituindo uma propriedade móvel, em regra temporária e resolúvel, que tem por objeto uma coisa ou bem imaterial [que tem origem na criação]; denomina-se, por isto, propriedade imaterial, para indicar a natureza de seu objeto. (...), o direito de autor é um direito natural de propriedade, e que o trabalho constitui a via de acesso a essa propriedade, o título legítimo de sua aquisição, e não o seu fundamento" (Cerqueira,1982, p. 109; 147; 130).

10. Esta forma de classificação é uma das mais usuais. Há, no entanto, outras formas, tais como: "direitos do pensamento", "direitos intelectuais literários, artísticos e científicos", "direito autoral e direito industrial" (Marques, 2003).

Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) – [11]efeito declaratório –, os direitos decorrentes das outras criações independem, em regra, de qualquer formalidade administrativa ou judiciária – efeito constitutivo.

Nesse sentido, insta salientar o tipo de sistema legislativo no qual a norma de direito autoral é baseada. Há dois sistemas principais: *i)* o sistema legislativo americano,[12] cujo foco de proteção não é o autor, mas o comércio; e *ii)* e o sistema da Convenção de Berna,[13] no qual o foco de proteção é o autor. No Brasil é adotada a lógica deste último sistema e a previsão normativa dos direitos autorais vem de longa data. Em 1827, foram criados os primeiros cursos jurídicos brasileiros, nos quais os professores escreviam compêndios das disciplinas ministradas, de modo que, com esta produção acadêmica, houve uma previsão legal de proteção ao direito autoral. Em 1830, o Código Criminal do Império estabelecia, pela primeira vez em uma norma geral, o crime de contrafação (cópia não autorizada). Nesse contexto, a tutela de tal direito recebeu *status* constitucional na Carta de 1891 e continuou a ser prevista nas Constituições Federais de 1937, de 1946 e 1988. Ao passo que a Lei Medeiros de Albuquerque (1898) garantiu a previsão legislativa autônoma do direito de autor, o Código Civil de 1916 retrocedeu ao tratar o direito autoral como um tema dentro do título "direito das coisas" e, em 1973, finalmente, foi proclamada a Lei nº 5.988 para regulamentar os direitos autorais e consolidar toda a legislação existente. Foi parcialmente revogada, pois a Lei nº 9.610 de Direitos Autorais foi promulgada em 1998, e vigora ainda hoje como regra específica em relação ao Código Civil de 2002 (BITTAR, 2001, p. 12-16; CABRAL, 2003, p. 8-10).

Em 2007, ocorreu o Fórum Nacional de Direito Autoral, com o objetivo de dialogar com a sociedade civil e todas as categorias envolvidas sobre este marco legal que regula os direitos autorais, em busca de subsídios para a formulação de políticas públicas para o setor. Surgiu, portanto, uma proposta de modernização da Lei de Direitos Autorais, viabilizada por meio de uma

11. Autarquia federal vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior.

12. Também conhecido como sistema inglês, anglo-saxão, ou ainda mais popularmente como sistema comercial: o fundamento deste sistema é que o autor deve ser incentivado a criar e o que ele criar vai gerar riqueza para o país. Para tanto, existirão determinadas formalidades que devem ser observadas antes de haver a proteção. Este sistema não é imediato como no sistema francês e exige a observância de uma série de procedimentos. Outro instrumento de proteção dos direitos de autor é a "Notícia de Proteção". O autor deve dar uma notícia que todos os direitos autorais são reservados e que se a obra for copiada constituirá sua violação. Isto é feito pelo símbolo © antes da obra, do seu nome (© + nome do autor + ano), e significa que a obra está protegida, que alguém criou aquela obra, que ela tem titular de direitos, independentemente de registro. Neste sistema, obra que não tem notícia de proteção pode ser usada livremente.

13. Chamado também de sistema europeu ou sistema francês: o fundamento é que se deve proteger a criação em decorrência da própria personalidade do autor. Características fundamentais: alcance limitado das convenções celebradas pelo autor para a exploração da obra, interpretação estrita (ou restrita) destas convenções em defesa dos interesses do autor e proteção conferida independentemente de registro.

consulta pública e promovida pelo MinC,[14] cuja justificativa se encontra no fato de que a economia da cultura é baseada em grande medida nos direitos autorais. Logo, a alteração da lei atual seria necessária, entre outros motivos, para garantir condições mais justas de exercício e de remuneração ao autor, para rever a forma dos contratos e o quanto recebem as editoras, gravadoras e associações de gestão coletiva, para repensar o nível de restrição dos usos privados e educacionais das obras, e para promover novos modelos de negócios no espaço digital, com a definição dos modos de uso interativo de obras na internet e a quem cabe sua titularidade e sua gestão.

Os novos rumos do anteprojeto, que alteraria a Lei nº 9610/1998, representariam: para os autores, a inserção de dubladores e roteiristas na legislação; a supervisão das entidades de gestão coletiva; a criação de uma instância para resolução de conflitos; e a previsão legal da obra recomendada e do prazo de proteção de obras coletivas e audiovisuais. E, para a sociedade, a ampliação do acesso à cultura com a permissão da comunicação de obras teatrais, literárias musicais e audiovisuais, em qualquer espaço, para fins didáticos, sem que haja cobrança de ingressos; a adaptação, sem finalidade comercial, de obras para pessoas com necessidades especiais; a reprodução de obra esgotada; uma regra definida e atualizada para reprografia de livros e das cópias para uso privado; e a segurança para o patrimônio histórico e cultural, com a possibilidade de museus, bibliotecas, cinematecas e demais instituições museológicas fazerem reproduções necessárias à conservação, preservação e arquivamento de seu acervo e poderem ter acesso a estas obras em suas redes internas de informática – ainda que não seja livre o acesso destas obras disponíveis eletronicamente.

A atual discussão sobre direitos autorais tem sido marcada pela sensibilidade de setores da produção cultural e artística, tendo em vista que recentemente o MinC decidiu retirar de seu sítio na internet o caminho para o *creative commons*.

> A ideia básica do *creative commons* (CC) é possibilitar a criação de uma coletividade de obras culturais publicamente acessíveis, incrementando o domínio público e concretizando as promessas de internet e tecnologia. (...) No Brasil, terceiro país a aderir à iniciativa – após Finlândia e Japão, o CC é administrado pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, que traduz e adapta as licenças ao ordenamento jurídico pátrio (ADOLFO, 2008, p. 297).

14. A modernização da lei proposta pelo governo federal se insere no contexto da criação de um novo ordenamento jurídico para a cultura, constituído pelo Plano Nacional de Cultura (conjunto de estratégias e diretrizes para as políticas culturais em um período de 10 anos), pelo sistema nacional de cultura (que define papéis para os entes federativos na execução dessas ações), pela Proposta de Emenda Constitucional nº 150/2003 (que garante orçamento mínimo para implementação das políticas) pelo Vale-Cultura entre outros projetos.

Essa decisão, somada a iniciativa de rediscussão, no âmbito do governo, do anteprojeto de lei no qual se discutia a reforma do marco normativo dos direitos autorais, bem como posições públicas assumidas em apoio ao Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD), tem levado grande parte dos especialistas no ramo a considerar que os direitos dos autores e, em consequência, das grandes editoras e indústrias audiovisuais, não serão flexibilizados de imediato.

O contexto no qual a discussão sobre os direitos autorais se encontra sugere a necessidade do tratamento articulado do tema, considerados dois polos de tensão: por um lado, o marco normativo a ser adotado deve permitir o incentivo à produção artística e cultural por meio de incentivos liberais, os quais envolvem a proteção dos direitos monetizáveis relativos a esta atividade. Por outro lado, dada a relevância social da produção cultural e artística, consubstanciada no mandamento constitucional do Artigo 23, inciso IV e nos 215 e 216, é dever do Estado permitir o acesso às obras do espírito humano de forma plúrima, democrática e efetiva. Sem a pretensão de imunizar a formulação de um marco normativo aos influxos ideológicos, deve-se buscar compatibilizar o interesse individual da preservação dos direitos dos autores com o coletivo, já que as próprias noções de arte e cultura somente se constituem de sentido se compreendidas na perspectiva relacional e comunitária. Isto posto, um marco normativo vindouro deve conter, entre outros possíveis exemplos:

1) limitações à reprodução de obras no sentido de proteger as repercussões patrimoniais de sua utilização, mas deve também permitir um grau de calibragem da fruição deste direito, ao permitir que o acesso para fins não comerciais da difusão necessária do conhecimento se dê de forma adequada e efetiva; e

2) formas de flexibilização de licença para utilização de obras de maneira que os autores sejam protegidos em face do crescente modo de produção cultural de massa, concentrador das estruturas produtivas e vulnerador do produtor do conhecimento.

Nesse sentido, considerando os recentes processos que impactaram fortemente as políticas culturais, entre eles: a dinâmica da política partidária, a reflexão sobre a necessidade de reforma da Lei de Direitos Autorais e os debates sobre o *creative commons,* tem-se que, em grande medida, o campo dos direitos de propriedade intelectual está na pauta do dia das reflexões sobre as políticas públicas de cultura. Entretanto, além de um fértil espaço de discussão já intrínseco aos direitos autorais, no qual permeia a tensão entre interesses, necessidades individuais e coletivas é necessário, para melhor reflexão e consolidação das mudanças destes direitos, perceber as variáveis intimamente ligadas a eles, quais sejam: o papel do Estado e dos recursos públicos destinados á democratização da cultura,

a reflexão sobre financiamento cultural e gastos e o vínculo entre economia e políticas públicas. Afinal, se encarados como questões-problema, os direitos autorais, assim como os culturais, devem ser compreendidos em diferentes planos de análise, não apenas ao plano normativo.

REFERÊNCIAS

ADOLFO, L. G. S. **Obras privadas, benefícios coletivos**: a dimensão pública do direito autoral na sociedade de informação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

ARRETCHE. M. T. S. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. **Boletim Informativo Bibliográfico**, Rio de Janeiro, n. 39, 1º sem. 1995.

BASSO, M. **O direito internacional da propriedade intelectual**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

BARBOSA DA SILVA, F. A. **O vale cultura**: quantos trabalhadores serão incluídos. Brasília: Ipea, 2009. Mimeografado.

_____. **Indicador de desenvolvimento da economia da cultura**. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. *et al*. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 17, 2009.

BITTAR, C. A. **Direito de autor**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 12-16.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. **Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Brasília, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sidor – Sistema Integrado de Dados Orçamentários**. Brasília, [s.d.]b.

_____. Projeto de Lei nº 5.798, de 2009. Institui o Programa de Cultura do Trabalhador, cria o Vale-Cultura e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=680133&filename=PL+5798/2009>.

CABRAL, P. **A nova Lei de direitos autorais**: comentários. 4. ed. São Paulo: Harbra, 2003.

CERQUEIRA, J. G. Tratado da propriedade intelectual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1, 1982.

DWORKIN, R. Um Estado liberal pode patrocinar a arte? *In*: **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare state*. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-115, 1991.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2008.

MARQUES, M. C. As licenças de direitos da propriedade intelectual e a defesa da concorrência. *In*: **III curso de direito industrial**. Coimbra: Almedina, 2003.

POLANYI, K. **A grande transformação – as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NAGEL, T.; MURPHY, L. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SILVEIRA, P. Pode um liberal apoiar a subvenção à arte? **Lua Nova**, n. 36, 1995. p. 159-180.

VELLOSO, J. P. R. Estratégia de economia criativa: sob o signo da incerteza. *In*: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2009.

VELLOSO, J. P. R. (Coord.). **O Brasil e a economia criativa**: um novo mundo nos trópicos. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

CAPÍTULO 6

TRABALHO E RENDA

1 INTRODUÇÃO

Excetuando esta introdução, este capítulo contempla três seções distintas. A primeira está centrada em fatos relevantes da conjuntura da área de trabalho e renda em 2010-2011, com destaque para: *i)* a dinâmica do mercado laboral, que continua positiva em termos de ocupação, formalização e remuneração; *ii)* a política de valorização do salário mínimo, que passou a contar com o respaldo de uma lei específica até 2015; *iii)* a onda de protestos e greves nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por conta da ocorrência de graves problemas nas relações laborais; *iv)* a instituição da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT); *v)* as decisões recentes a respeito da terceirização de trabalhadores no país, que fragilizam as regulações laborais existentes; *vi)* a aprovação da Convenção nº 189 da OIT, que cria novos direitos e garantias para os empregados domésticos; e *vii)* os problemas derivados da indefinição institucional da Política de Economia Solidária em âmbito federal.

A segunda seção está preocupada com o acompanhamento dos programas e ações que integram o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER). Alguns destaques são: *i)* o lançamento do Portal Mais Emprego, que procura integrar os programas de seguro-desemprego, intermediação e qualificação profissional, com diversas consequências para o conjunto deles; *ii)* a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que procura redirecionar os serviços de qualificação no país, envolvendo mais incisivamente a rede pública de educação profissional e tecnológica; *iii)* o surgimento do Programa Nacional de Microcrédito (Crescer), que reestrutura as iniciativas de concessão de crédito produtivo para empreendimentos pequenos/informais; e *iv)* a modernização da inspeção do trabalho, cujos serviços passam a contar com novas perspectivas em termos de eficácia e efetividade.

Por fim, a terceira seção deste capítulo está centrada nas possibilidades de ampliar a articulação entre as políticas de investimentos do PAC (investimentos em obras de energia, transporte, comunicação etc.) e as políticas de trabalho e renda. Em última instância, esta articulação pode propiciar uma maior incorporação de grupos que, historicamente, situam-se à margem do mercado laboral brasileiro. Ou seja, grupos que, por conta de seus vínculos rarefeitos com este mercado, se encontram frequentemente em situação de pobreza e de precariedade de condições de vida. Sob diversos pontos de vista, os investimentos do PAC abrem possibilidades de incentivar a chamada "inclusão produtiva" de tais grupos sociais.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Conjuntura do mercado de trabalho

As informações sobre o mercado de trabalho no Brasil, em 2010, refletem uma realidade bem distinta daquela observada até os anos iniciais da década anterior, período marcado por seguidas crises internacionais e baixas taxas de crescimento econômico. O país conseguiu reverter uma situação que aliava altas taxas de desemprego, elevação da informalidade e queda na renda média do trabalhador, recuperando a capacidade de geração de empregos formais na economia.

O principal fator que explica essa recuperação é a retomada do crescimento econômico (IPEA, 2010a), favorecido pela expansão do consumo das famílias, no qual o governo federal teve um papel importante com suas ações, voltadas a ampliar a base do mercado interno, tais como: *i)* as intervenções para a expansão do crédito, principalmente via bancos públicos e crédito consignado; *ii)* as políticas de transferência de renda e assistência social, como o Programa Bolsa Família; *iii)* os programas de investimento públicos, como PAC; e *iv)* a recuperação do poder de compra do salário mínimo (IPEA, 2010b).

Essas ações, todavia, também cumpriram um importante papel anticíclico após a deflagração da crise econômica de 2008, fazendo com que o país fosse um dos que menos sofreram os seus efeitos devastadores, como ocorrido na União Europeia e nos Estados Unidos. Mesmo assim, o Brasil não passou imune aos efeitos desta crise, que resultou em variação negativa do produto interno bruto (PIB), em 2009, de -0,2%, e um leve aumento na taxa de desemprego de 7,7% em 2008, para 7,9% em 2009. A crise econômica também interrompeu um cenário internacional favorável, no qual havia resultados positivos, como a expansão das exportações ao longo dos últimos anos, sobretudo via relações econômicas com a China. Em 2010, o país voltou a apresentar um índice considerável de crescimento econômico, com o aumento de 7,5% do PIB, maior valor alcançado desde 1986.

Com isso, pode-se dizer que o ano de 2010 marca a recuperação da capacidade econômica brasileira em gerar novos postos de trabalho, mantendo a trajetória de declínio do desemprego dos anos anteriores a 2009. Os primeiros meses de 2011 mostram que esta tendência vem se mantendo. Os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE) mostram que a expansão da oferta de empregos no Brasil propiciou ao país alcançar os menores índices de desemprego dos últimos anos. A taxa de desemprego, que em 2003 teve como média 12,3%, em 2010 atingiu patamar inferior a 7%, chegando a 6,2% em junho de 2011, menor patamar já registrado para o período desde 2003 (IPEA, 2011b).

Paralelamente à queda do desemprego em 2010, observou-se também que o emprego formal vem crescendo substantivamente, superando o crescimento anual da ocupação total. De acordo com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED/MTE), em 2010, o número de contratações foi recorde, com mais de 19 milhões de admissões e um saldo líquido de postos de trabalho gerados com carteira assinada (contratações menos demissões) de 2.136.947. Os setores que mais contribuíram para o crescimento do emprego foram os de serviços, comércio, indústria de transformação e construção civil. Os primeiros dados de 2011 apontam para uma manutenção na criação de postos de trabalho formal na economia, mas com um ritmo um pouco menor que 2010. A criação de novos postos de trabalho no primeiro semestre deste ano totalizou 1.265.250 postos, com uma média mensal de 210.875, contra um total 1.473.320 no mesmo período de 2010, o que demonstra uma pequena desaceleração na criação de novos postos de trabalho no país.

Essa expansão na oferta de emprego vem conseguindo reverter o quadro de aumento das relações informais de trabalho que vinha sendo verificado desde os anos 1980. Os dados da PME/IBGE mostram que, após o pico de 43,72% de informalidade (assalariados sem carteira assinada e empregados por conta própria) no mercado de trabalho em 2004, iniciou-se uma tendência de queda seguida nos anos posteriores, fechando 2010 com uma média de 36,82%. No primeiro semestre de 2011 o grau de informalidade segue diminuindo, com uma média de 35,6%, o que representa uma queda de 1,6 ponto percentual em relação a 2010. Em junho, a taxa ficou em 35,3%, o menor patamar já registrado para o período desde 2003 (IPEA, 2011b).

Outro aspecto positivo do mercado de trabalho nesses últimos anos foi o crescimento da renda média do trabalho, também influenciado pela valorização do salário mínimo. A renda média do trabalho, medida pela PME/IBGE em 2003, era de R$ 1.293,37, já em 2010 alcançou uma média de R$ 1.511,11, o que significou um aumento real de 16,8% no período. Esta tendência de elevação da renda do trabalho vem se mantendo em 2011, chegando a R$ 1.577,74 na média do primeiro semestre, o que representa um ganho de 3,9% em relação à média semestral de 2010. Por seu turno, pode-se dizer que a expansão dos empregos está ocorrendo na base do mercado de trabalho, ou seja, em postos de trabalho de menor remuneração. Um exemplo disso é que das 19 milhões de admissões em 2010, cerca de 85% delas se referem a empregos com remuneração entre um e dois salários mínimos (IPEA, 2011a). A tabela 1 expressa a evolução das principais variáveis referentes ao mercado de trabalho brasileiro entre 2003 e 2011.

TABELA 1
Evolução do desemprego, informalidade e rendimento médio (2003-2011)

Anos	Taxa de desemprego aberto em (%)	Taxa de informalidade em (%)	Rendimento médio em (R$)[1]
2003	12,1	42,84	1.293,37
2004	11,2	43,72	1.280,74
2005	9,7	42,53	1.298,29
2006	9,8	41,56	1.353,15
2007	9,1	40,71	1.394,19
2008	7,7	39,11	1.443,79
2009	7,9	38,42	1.492,33
2010	6,6	36,82	1.551,11
2011[2]	6,2	35,60	1.577,10

Fonte: PME (IBGE, [s.d.]).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Valores habitualmente recebidos, com base em junho de 2011, corrigidos pelo índice nacional de preços ao consumidor (INPC).
[2] Média do primeiro semestre de 2011.

Portanto, as informações agregadas sobre a dinâmica do mercado de trabalho nesta última década mostram que a economia brasileira combinou queda do desemprego e da informalidade com aumento na ocupação, da renda média e da massa salarial. No entanto, a melhoria dos indicadores do mercado de trabalho no Brasil requer uma série de ações e políticas tanto no sentido de garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas, para que os trabalhadores não fiquem lesados em seus direitos, quanto de incluir uma parte considerável da população economicamente ativa (PEA) que permanece na situação de desemprego involuntário. No primeiro caso, as ações de fiscalização do trabalho precisam seguir o ritmo deste crescimento do emprego, e no segundo, as ações de intermediação e qualificação profissional são de suma importância para possibilitar maior oportunidade de inclusão, sobretudo aos trabalhadores mais pobres.

2.2 Política de valorização do salário mínimo

Desde 2007, os aumentos dados ao salário mínimo seguiram o critério de repor a inflação do ano anterior (medida pelo INPC) mais a variação real do PIB de dois anos antes. Esta política de valorização foi adotada após acordo entre o governo e as centrais sindicais, e na prática constitui-se em um mecanismo que transmite os ganhos de produtividade aos salários mais baixos, pagos aos empregados que a princípio têm o menor poder de barganha. Porém, não havia certeza quanto à sua continuidade em 2011, pois circunstancialmente, neste não haveria aumento real, dado que em 2009 o PIB apresentou variação negativa de -0,2%. Também contribuiu para esta incerteza a ausência de decisão quanto ao Projeto de Lei (PL) nº 1/2007, que estipulava uma política permanente de valorização do salário mínimo.

Diante disso, o governo se ateve à manutenção do critério – a Medida Provisória (MP) nº 516, de 30 de dezembro de 2010, fixou o novo valor do salário mínimo em R$ 540, correspondendo a um reajuste nominal de apenas 5,88%. Considerações de política fiscal influenciaram substancialmente esta decisão: diante da perspectiva de uma forte contenção nos gastos públicos em 2011 (com um corte anunciado de R$ 50 bilhões), a defesa da manutenção da regra permitia evitar gastos adicionais com todos os salários e benefícios sociais ligados ao salário mínimo.

No dia 11 de janeiro de 2011, as seis maiores centrais sindicais divulgaram manifesto[1] que defendia a elevação do seu valor nominal para R$ 580, entre outras demandas. Apontaram que o reajuste proposto ficava aquém até mesmo da inflação de 6,47% apurada para 2010 pelo INPC,[2] e que um aumento maior favoreceria a expansão do poder aquisitivo e alavancaria a economia nacional em um momento em que esta ainda estaria ameaçada pela continuidade da crise internacional.

O governo federal resistiu a qualquer proposta de aumento real. O Ministério da Fazenda estimou um impacto fiscal de mais de R$ 10 bilhões apenas para o governo federal caso o salário mínimo fosse elevado até R$ 580.[3] Porém, o Poder Executivo cedeu quanto à reposição do reajuste da inflação e o PL nº 382 de 2011, enviado ao Congresso, em 9 de fevereiro de 2011, estabeleceu um novo valor para o salário mínimo, elevando-o para R$ 545,00 a partir de 1º de março daquele ano. Além disso, o novo projeto também fixava a política de valorização, determinando para os anos 2012-2015 a manutenção do critério de reposição da inflação do ano anterior e de aumento real equivalente à variação real do PIB de dois anos antes, bem como delegando a fixação do valor a decretos presidenciais. Por fim, até 31 de dezembro de 2015, o Poder Executivo encaminharia ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período entre 2016 e 2019. O projeto foi aprovado na íntegra em 25 de fevereiro de 2011, sendo convertido na Lei nº 12.382.

Cabe ressaltar que, conquanto várias emendas propusessem valores diferentes para o salário mínimo que deveria vigorar a partir de 1º de março de 2011, nenhuma de fato alterava o critério de valorização do salário mínimo no período subsequente. A única proposta neste sentido foi o PL nº 323/2011, apresentado pelo deputado Daniel Almeida (PCdoB da Bahia), que previa um aumento nominal mínimo de 3% a cada ano; porém este projeto foi retirado ao longo da tramitação. Portanto, o desfecho levou na verdade à consolidação da regra de valorização do salário mínimo vigente.

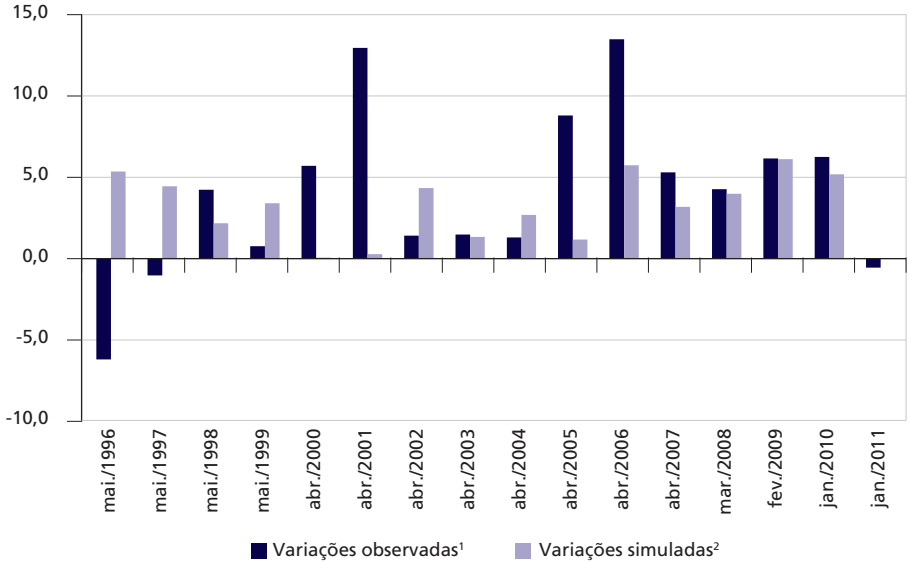
1. Disponível em: <http://www.cut.org.br/acontece/20288/r-580-ja>.

2. A MP nº 516 baseou-se em uma projeção preliminar do INPC relativo a dezembro de 2010; posteriormente, quando o IBGE divulgou o índice observado, verificou-se que esta projeção subestimara a inflação do mês.

3. Ver MF/SPE, *evolução do salário mínimo e proposta do governo federal para 2011-2015*. apresentação feita em 15 de fevereiro de 2011.

O gráfico 1 compara os aumentos dados ao salário mínimo nacional nos últimos 15 anos com os que seriam recomendados pela regra de valorização atual. Observa-se que a mesma não necessariamente garantiria aumentos maiores em relação aos observados no passado, porém reduz a volatilidade dos aumentos reais. De fato, o que a regra faz é previsibilidade aos aumentos, o que permite que os agentes econômicos possam se planejar previamente, diminuindo eventuais impactos negativos em termos de emprego e preços.

GRÁFICO 1
Variações reais do salário mínimo (1996-2011)
(Em %)



Fonte: Ipeadata.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Os aumentos reais foram calculados pela diferença entre os aumentos nominais e a variação do INPC dos 12 meses precedentes.
[2] As variações simuladas correspondem à aplicação da regra vigente (variação real do salário mínimo = variação real do PIB de dois anos antes).

Do ponto de vista dos efeitos sobre os rendimentos do trabalho, os aumentos do salário mínimo tem se mostrado eficazes para elevar o piso da remuneração dos assalariados com vínculos formais – inclusive trabalhadores domésticos. O fato de que tem crescido o número de trabalhadores destes grupos com rendimento igual ao salário mínimo (tabela 2) sugere que os mesmos não obteriam ganhos equivalentes apenas via negociação salarial (individual ou coletiva). O mesmo não tem acontecido, aparentemente, com trabalhadores por conta própria ou sem registro em carteira, mas estas categorias têm perdido peso na composição da ocupação em favor dos empregados com carteira assinada.

Tal fato sugere que, embora o salário mínimo provavelmente continue a ser no futuro um instrumento efetivo para melhorar a remuneração dos assalariados, mesmo com a continuidade do movimento de formalização do emprego será necessário pensar políticas complementares para incrementar a renda dos trabalhadores não assalariados mais pobres.

TABELA 2
Efeitos do aumento do salário mínimo sobre a distribuição dos rendimentos
(Em %)

2001	Faixas em salário mínimo (R$ 180)						Proporção dos ocupados
	<= 1/2 SM	>1/2, <1 SM	1 SM	>1 a 2 SM	>2 SM	**Total**	
Empregado com carteira de trabalho assinada	0,2	1,2	7,8	37,3	53,4	**100,0**	33,4
Militar	0,2	4,6	11,3	8,1	75,8	**100,0**	0,4
Funcionário público estatutário	0,3	1,3	6,4	20,0	71,9	**100,0**	6,9
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	13,3	18,8	13,0	33,1	21,9	**100,0**	20,9
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	0,5	2,5	33,3	47,7	16,0	**100,0**	2,3
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	29,1	25,2	18,3	22,3	5,1	**100,0**	6,5
Conta própria	17,6	15,4	4,7	25,3	37,0	**100,0**	24,8
Empregador	1,6	2,0	1,3	8,8	86,3	**100,0**	4,6
Total	**9,2**	**10,1**	**9,0**	**30,1**	**41,6**	**100,0**	**100,0**
2009	Faixas em salário mínimo (R$ 465)						Proporção dos ocupados
	<= 1/2 SM	>1/2, <1 SM	1 SM	>1 a 2 SM	>2 SM	**Total**	
Empregado com carteira de trabalho assinada	0,2	0,5	13,9	51,3	34,2	**100,0**	38,3
Militar	0,0	1,5	6,8	22,4	69,3	**100,0**	0,3
Funcionário público estatutário	0,1	0,7	11,6	28,2	59,5	**100,0**	7,6
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	17,8	23,9	14,2	30,5	13,6	**100,0**	18,2
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	0,5	2,2	41,5	49,7	6,2	**100,0**	2,4
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	40,5	29,1	12,0	16,4	2,0	**100,0**	6,2
Conta própria	23,7	19,0	4,7	26,0	26,6	**100,0**	22,3
Empregador	1,4	2,2	1,7	13,4	81,3	**100,0**	4,6
Total	**11,2**	**10,8**	**11,7**	**36,1**	**30,3**	**100,0**	**100,0**

Fonte: PNAD (IBGE, 2001; 2009).
Elaboração dos autores.

2.3 Greves no PAC

Uma onda de protestos e greves nas obras do PAC ocorreu nos meses de março e abril de 2011. Segundo informações do sistema de acompanhamento de greves do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), as mobilizações envolveram mais de 160 mil operários da construção civil (DIEESE, 2011), implicando a paralisação de importantes projetos do governo federal, tais como as usinas hidrelétricas de Jirau (RO), Santo Antônio (RO) e São Domingos (MS); a termoelétrica de Pecém (CE); e o complexo petroquímico de Suape (PE).

Entre os motivos para o levante operário, os trabalhadores ressaltaram que o desrespeito aos direitos trabalhistas e, até mesmo, a violação de direitos humanos, são frequentes nos canteiros de obra do PAC. As denúncias vão desde o não pagamento de horas-extras, a jornadas de trabalho extenuantes, péssimas condições de alojamento e alimentação e, inclusive, agressões e castigos físicos. Os representantes da indústria da construção civil rebateram as acusações, declarando que, em geral, as condições de trabalho nas obras do PAC são boas e que os conflitos nos canteiros, deflagrados sem anuência dos sindicatos, foram atos de vandalismo, frutos de desavenças pessoais entre trabalhadores e de disputas travadas entre as centrais sindicais pelas numerosas bases trabalhistas que os canteiros representam (LYRA, 2011).

De fato, grande parte dos protestos e das greves eclodiu a partir da movimentação espontânea dos trabalhadores e, em alguns casos, contra a orientação dos sindicatos e das centrais sindicais. Este claro problema de representatividade da categoria, entretanto, não desqualifica ou retira a legitimidade dos movimentos. Há inúmeros indícios de que as condições de trabalho nesses canteiros de obra são realmente alarmantes. Segundo relatório elaborado pela Plataforma Dhesca Brasil,[4] as obras das hidrelétricas de Santo Antonio e Jirau, por exemplo, já receberam 2 mil autuações da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Rondônia (SRTE/RO) por violação à legislação trabalhista, além de terem causado a morte de seis trabalhadores em acidentes do trabalho, das quais duas aconteceram em 2011. Além disso, a SRTE/RO libertou, em 2009, 38 trabalhadores encontrados em condição análoga de escravo em uma empreiteira contratada para a prestação de serviços na obra da hidrelétrica de Jirau. Ainda segundo o relatório da Plataforma Dhesca Brasil, o Ministério Público do Trabalho (MPT) já havia ajuizado em julho de 2010 uma ação civil pública contra a obra da hidrelétrica de Santo Antonio pela "situação de extrema gravidade" e "acentuado grau de negligência" verificados nas atividades de fiscalização.

4. O citado relatório é resultado da missão emergencial de monitoramento realizada nos dias 31 de março e 1º de abril de 2011, pela Relatoria Nacional do Direito Humano ao Meio Ambiente, visando investigar as denúncias de violações de direitos humanos relacionadas às obras das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, situadas em Porto Velho (RO). As Relatorias de Direitos Humanos são uma iniciativa da sociedade civil brasileira, que têm como objetivo contribuir para que o Brasil adote um padrão de respeito aos direitos humanos. O projeto foi implantado pela Plataforma Dhesca Brasil em 2002, inspirado no modelo dos Relatores Especiais da ONU (Plataforma Dhesca Brasil, 2011).

Importa destacar, também, que não foi a primeira vez que houve conflitos e movimentos de reivindicação nos canteiros das obras do PAC. As mobilizações de março e abril de 2011, apesar de terem surpreendido todos pela magnitude e violência, foram fruto de um processo. Em setembro de 2009, por exemplo, uma greve que reclamava por melhores condições de trabalho já havia parado as usinas de Jirau e Santo Antônio. Desde então, mobilizações em diversos canteiros de obra ocorreram em momentos distintos.[5]

Se as relações de trabalho na construção civil são aparentemente marcadas por um grave problema estrutural que se manifesta na perpetuação de práticas autoritárias, desrespeitosas e ilegais, uma questão crucial que se coloca para pensar o modelo de desenvolvimento brasileiro diz respeito à atuação do Estado para a reversão desta realidade. De um lado, até o momento, os esforços mobilizados pelo sistema público de vigilância e inspeção do trabalho parecem não ter sido suficientes para romper com este padrão de utilização da força de trabalho. De outro, parece inaceitável que volumosos investimentos em infraestrutura custeados e/ou financiados pelo governo federal – que em grande medida sustentam o atual ciclo de crescimento econômico – estejam ancorados na exploração, no sofrimento e, até mesmo, na morte de trabalhadores.[6] Nesse sentido, ganha relevância a discussão sobre como o Estado brasileiro planeja, contrata e financia estes investimentos.

O amplo ciclo de inversões econômicas alavancadas pelo investimento público pode ser compreendido, na verdade, como uma excelente oportunidade de mudar o padrão de relações de trabalho vigente na construção civil, uma vez que permite que o Estado lance mão de uma série de instrumentos para garantir melhores condições de trabalho e de remuneração aos trabalhadores. Por exemplo, uma das primeiras providências adotadas pelo governo federal para por fim às paralisações nas obras do PAC e impedir um colapso do programa foi convocar uma mesa de negociação com as centrais sindicais, empresas concessionárias e Ministério Público do Trabalho. Esta experiência evidenciou a importância de se manter um foro tripartite permanente entre governo, empresas e sindicatos para acompanhar todas as grandes obras do governo federal, garantindo a representação de todos os envolvidos nestas obras desde a etapa de planejamento dos investimentos até a conclusão do empreendimento.

---

5. Até o fechamento deste texto, vários outros movimentos grevistas eclodiram nas obras do PAC e da Copa do Mundo. Entre eles, ocorreram paralizações nas obras de construção do estádio de Belo Horizonte; no polo petroquímico de Suape; nas obras da Cidade da Copa, em Recife; em parte da ferrovia Transnordestina; na reforma do estádio do Maracanã, no Rio de Janeiro; entre outras.

6. Enquanto para o conjunto dos trabalhadores do Brasil ocorre uma morte para cada 37.941 trabalhadores, na construção civil acontece uma morte para cada 17.365 trabalhadores, de acordo com o Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho de 2009, do Ministério da Previdência Social (Dieese, 2011).

Assim como esta medida parece crucial para o estabelecimento de pactos nacionais em torno das condições de trabalho e remuneração dos trabalhadores deste setor de atividade econômica, vários outros instrumentos podem ser pensados para fazer frente ao precário padrão de relações de trabalho vigente. Outro exemplo seria exigir que todas as obras do governo federal instalem comissões permanentes de negociação e de fiscalização nos canteiros de obra. Outro, que qualquer licitação e/ou contrato de financiamento que envolva recursos públicos exija que a empresa contratada não apenas cumpra a legislação trabalhista – sob pena de suspensão dos recursos públicos e de qualquer subsídio do governo federal – mas também ofereça contrapartidas sociais.

Enfim, parece claro que, da mesma forma que os grandes investimentos realizados pelo governo federal expõem contradições do modelo de desenvolvimento do país, eles podem ser aproveitados, também, como oportunidades do país dar saltos qualitativos em direção a um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo. Para tanto, serão necessários avanços nas políticas, nas formas como elas são coordenadas e na regulação das atividades econômicas.

2.4 Certidão negativa de débitos trabalhistas

Em julho de 2011, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 12.440/2011, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Decreto-Lei nº 5.452/1943) e a Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos (Lei nº 8.666/1993).

A principal alteração promovida pela Lei nº 12.440/2011 refere-se à instituição da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), que passou a ser exigida de todas as empresas que desejarem participar de processos licitatórios ou, também, que almejarem acessar benefícios fiscais oferecidos pelo Estado brasileiro.

A CNDT é um documento emitido pela Justiça do Trabalho, declarando que determinada empresa não possui dívidas pendentes com seus trabalhadores (ou com seus ex-trabalhadores). Com tal documento em mãos, esta empresa pode participar de licitações e contratos públicos, bem como se beneficiar de incentivos e subsídios públicos.

A CNDT é um instrumento, à disposição da Justiça do Trabalho, para assegurar maior efetividade ao seu serviço jurisdicional, pois faz com que as empresas passem a dispensar maior atenção à quitação de seus débitos trabalhistas.

Aliás, como tais empresas possuem estruturas mais amplas (são as maiores empresas que mais têm condições de contratar com o Estado, bem como se aproveitar de benefícios fiscais), isto pode ter efeitos inclusive sobre as terceirizações que elas realizam. Explicando, por um lado, tais empresas podem ser condenadas pela Justiça do Trabalho, em casos de terceirizações irregulares (situações em

que são consideradas diretamente responsáveis pelos créditos dos trabalhadores terceirizados). Por outro lado, estas empresas também podem ser condenadas, mesmo por terceirizações absolutamente regulares (sendo que, nestes casos, são consideradas subsidiariamente responsáveis pelos créditos dos trabalhadores).[7]

Diante de qualquer uma dessas situações, a Lei nº 12.440/2011 pode ter um efeito importante, no sentido de induzir as maiores empresas a acompanhar melhor seus processos de terceirização, pois eventuais problemas em suas subcontratadas podem impedi-las de auferir os ganhos de relações contratuais com o Estado. Ou seja, trata-se de iniciativa interessante, ainda pouco utilizada no Brasil, mas com uso corrente em outros países, de regulação do mercado de trabalho a partir das aquisições de obras, bens e serviços por parte do Estado.

Por fim, um aspecto ambivalente da aprovação da Lei nº 12.440/11 diz respeito ao contexto em que ela surge, marcado pela discussão do Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC), nos Poderes Executivo e Legislativo. Inicialmente focado em eventos esportivos a serem realizados no país a partir de 2014, mas se podendo estender a situações futuras que exijam licitações e contratos públicos, este regime traz várias alterações da Lei nº 8.666/1993. Em linhas gerais, o sentido destas alterações é simplificar e, principalmente, acelerar os processos de licitação e contratação de empresas para a construção de obras esportivas, prestação de serviços esportivos etc.[8]

Nesse sentido, haveria pouco espaço para acrescentar novos requisitos a tais processos, com o intuito de regular o mercado de trabalho a partir das aquisições de obras, bens e serviços pelo Estado. Afinal, isto representaria um desvio do foco pretendido pelo RDC, que é viabilizar, do modo mais simples e rápido possível, a construção da estrutura necessária aos eventos esportivos mencionados. Dessa maneira, não deixa de ser contraditória a aprovação da Lei nº 12.440/2011 neste contexto. Aparentemente, ela só ocorreu porque a discussão do projeto de lei na sociedade e no Congresso Nacional havia se iniciado há tempos atrás (cerca de oito anos), sendo de difícil reversão, especialmente após ter angariado o apoio de atores relevantes (como centrais sindicais, tribunais e promotorias do trabalho e assim por diante).

2.5 Terceirização

Em novembro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela constitucionalidade do Artigo 71, parágrafo 1º, da Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos (Lei nº 8.666/1993).[9] Entre outras coisas, este parágrafo afirma que,

7. Conferir, a este respeito, a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho.
8. Algumas das principais alterações trazidas pelo RDC são analisadas por Ribeiro (2011).
9. Trata-se da decisão da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16/2007-DF.

quando o Estado subcontrata a realização de obras ou a prestação de serviços, ele não responde pelos débitos comerciais, tributários e trabalhistas das empresas subcontratadas. Ou seja, caso tais empresas deixem de arcar com os salários e outros direitos de seus trabalhadores, o ente estatal não pode ser responsabilizado pelo inadimplemento.

Em princípio, essa posição do STF é contrária à da Justiça do Trabalho, que se fundamenta na Súmula nº 331/1993 para determinar que, nos casos de subcontratação, há responsabilidade subsidiária do Estado pelos salários e outros direitos dos trabalhadores. Contudo, tal posição do STF foi relativizada pelos seus próprios integrantes, ao afirmarem, no próprio julgamento, que a declaração de constitucionalidade da Lei nº 8.666/1993 não impede que a Justiça do Trabalho reconheça a responsabilidade subsidiária do ente estatal diante da inadimplência das empresas subcontratadas. O que será necessário observar, para tanto, será a culpa deste ente na escolha de tais empresas, bem como no acompanhamento das atividades destas. Se caracterizada a negligência do Estado, haverá responsabilidade subsidiária, possibilitando que os trabalhadores recebam seus salários e demais direitos.

Diante disso, em maio de 2011, pressionada pela decisão do STF, a Justiça do Trabalho reformulou a Súmula nº 331/1993, ressaltando a importância de comprovação de culpa, ao longo dos processos judiciais, para que o Estado responda pelos débitos trabalhistas das empresas por ele subcontratadas, para a realização de obras ou a prestação de serviços. Na prática, com a alteração da súmula, os trabalhadores terceirizados passam a contar com dificuldades adicionais para conseguir acessar seus direitos laborais em caso de inadimplência de suas empresas, pois passam a ter que comprovar negligência do ente estatal, além de todo o ônus probatório que já possuíam.

Seja como for, um aspecto importante a destacar nesse episódio é que ele é apenas mais um, entre outros, de desgaste da regulação efetuada pelo direito do trabalho no Brasil. Desde os anos 1990, tal desgaste vem ocorrendo por diversos meios, um dos quais é a elaboração de leis em outros âmbitos jurídicos, negando os princípios e as regras que organizam o direito do trabalho desde a década de 1930. Exemplos disto podem ser vistos nos âmbitos administrativo (como as Leis nº 8.666/1993, nº 8.987/1995 e nº 9.472/1997) e empresarial (como as Leis nº 11.101/2005, nº 11.196/2005 e nº 11.442/2007).[10]

10. Lei nº 8.666/1993: Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos; Lei nº 8.987/1995: Lei Geral de Concessões e Permissões Públicas; Lei nº 9.472/1997: Lei Geral de Telecomunicações; Lei nº 11.101/2005: Lei Geral de Recuperação e Falências; Lei nº 11.196/2005: regulamenta o trabalho intelectual do ponto de vista empresarial; e Lei nº 11.442/2007: normatiza o trabalho de transporte sob a ótica empresarial.

Essa situação, em que leis vinculadas a outros âmbitos jurídicos, como o administrativo e o empresarial, degradam os direitos e as garantias previstas nas leis trabalhistas, também pode ser observada em outra disputa envolvendo o STF. Desde os últimos meses de 2010, este tribunal vem concedendo, ainda que em termos liminares, decisões a favor de empresas de energia e telecomunicações, que terceirizam trabalhadores envolvidos em suas atividades finalísticas. O STF fundamenta-se, para a concessão de liminares, nas Leis nº 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões e Permissões Públicas) e nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), que afirmam que as empresas concessionárias/permissionárias de serviços públicos (como os de água, esgoto, energia, comunicação, transporte, urbanização etc.) podem subcontratar a realização de suas atividades "inerentes".

Claramente, esta postura do STF é contraditória a da Justiça do Trabalho, que se apoia majoritariamente na Súmula nº 331/1993, para dispor que é vedada a subcontratação de atividades, exceto quando estas envolvem trabalho temporário, trabalho de vigilância, trabalho de conservação e limpeza, assim como trabalho especializado relacionado às iniciativas instrumentais do subcontratante (desde que este trabalho seja prestado sem pessoalidade e subordinação jurídica). Em outras palavras, de acordo com tal súmula, é proibida a terceirização de atividades finalísticas por parte das empresas, seja qual for o setor em que elas atuem (inclusive o de prestação de serviços públicos).

É importante perceber que, mesmo dentro da Justiça do Trabalho, não há consenso a respeito da Súmula nº 331/1993, pois alguns de seus órgãos afirmam que, como existem leis (propriamente ditas) regulando as atividades das empresas concessionárias/permissionárias e, paralelamente, como não há questionamento acerca da inconstitucionalidade de tais leis perante o STF,[11] estas devem prevalecer diante de outra norma, que é "apenas" uma consolidação da jurisprudência da Justiça do Trabalho. Ainda que os órgãos defensores desta opinião sejam minoritários, em alguma medida, eles apontam para a importância de, no momento presente, avançar em uma regulação estritamente legal da terceirização de atividade-

11. Na verdade, do ponto de vista do controle concentrado de constitucionalidade, o questionamento que existe refere-se à Lei nº 8.987/1995, pois há uma ação tramitando no STF, solicitando a declaração de que ela é constitucional ou, mais especificamente, sobre a constitucionalidade de seu Artigo 25, parágrafo 1º, "a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados". Paralelamente, da perspectiva do controle difuso de constitucionalidade, diversos órgãos da Justiça do Trabalho vêm desconsiderando a Lei nº 8.987/1995, bem como aplicando a Súmula nº 331/1993 na regulação de situações de terceirização pelas empresas concessionárias/permissionárias. Por sua vez, tais empresas têm recorrido ao STF, reclamando que tais órgãos da Justiça do Trabalho têm natureza fracionária, não podendo então realizar este controle difuso. Afinal, como previsto no Artigo 97 da Constituição Federal, "somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público". Disposição relacionada encontra-se na Súmula Vinculante nº 10 do STF: "viola a cláusula de reserva de plenário (Constituição Federal de 1988, Artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte". Aliás, é com base nesta súmula vinculante que o STF vem concedendo decisões liminares a favor de empresas de energia e telecomunicações, que desejam terceirizar suas atividades finalísticas.

des no Brasil. Há diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, com várias abordagens distintas sobre o assunto, sendo necessária a aprovação de algum deles, de modo a garantir um lastro adicional na discussão acerca do trabalho subcontratado nos serviços públicos.

Enfim, desde o começo da década de 1990, de maneira difusa e pouco clara, o Poder Legislativo produziu um desgaste na regulação laboral brasileira, sendo os conflitos que se observam hoje entre os diferentes órgãos do Poder Judiciário, tal como os acima descritos, um reflexo continuado disto. Princípios laborais advogados pela Justiça do Trabalho, como o de proteção do assalariado, que resulta em uma série de direitos e garantias para este, são inteiramente ignorados pelas normas administrativas e empresariais defendidas pelo STF, calcadas em princípios outros, como a maximização da eficiência do Estado ou a ampliação da livre iniciativa privada.

2.6 Emprego doméstico[12]

Em junho de 2011, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promoveu a 100ª Conferência Internacional do Trabalho, sendo que um dos destaques deste evento foi a aprovação da Convenção nº 189 e da Recomendação nº 201. Ambos os documentos tratam dos direitos e garantias dos empregados domésticos e, vale destacar, são os primeiros (com caráter estritamente normativo) produzidos pela OIT sobre este tipo específico de trabalhador.

A aprovação dessa convenção/recomendação deu-se no contexto da discussão do trabalho decente, que é o trabalho remunerado, executado com liberdade, igualdade e proteção, bem como apto a assegurar uma vida digna. Esta assertiva é encontrada em vários documentos da própria OIT (2006; 2008), que delineiam o trabalho decente a partir de uma série de atributos.

A razão da Convenção nº 189 e da Recomendação nº 201 terem sido aprovadas em meio ao debate sobre o trabalho decente na 100ª Conferência Internacional do Trabalho é, basicamente, que o emprego doméstico é um tipo de relação laboral que se caracteriza pelo déficit de trabalho realizado em condições decentes. Nas palavras da OIT:

> as trabalhadoras/es domésticas/os seguem sendo vítimas frequentes de violação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais no trabalho, como o trabalho forçado, o trabalho infantil e a discriminação. O trabalho doméstico é uma das atividades para as quais a noção de trabalho decente tem especial importância e, considerando as discriminações de gênero e raça envolvidas, tem estreita relação

12. Esta subseção sobre o emprego doméstico é complementar à subseção sobre o mesmo tema, presente no capítulo de igualdade de gênero desta obra.

com a questão mais ampla da igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho (OIT, 2011).

No Brasil, especificamente, o trabalho doméstico é um fenômeno antigo, com registros desde o período da colonização, quando era realizado basicamente sob o regime escravista, do qual herdou um conjunto de estigmas. Em particular, o estigma de ser um trabalho sem qualquer delineamento mais evidente: sem produtividade a ser especificada, sem qualidade a ser fixada, sem responsabilidade a ser exigida, sem valor a ser estabelecido, sem regra pública para seu exercício e a ser realizado principalmente pela população de mulheres negras.[13]

Aliás, este último aspecto pode ser percebido ainda hoje, quando se analisa o perfil dos trabalhadores domésticos. De acordo com a PNAD/IBGE de 2009, dos 7,2 milhões de trabalhadores existentes, nada menos que 93,0% são mulheres, das quais 61,6% identificam-se como negras (ou seja, identificam-se como "pardas" ou "pretas", dentro das categorias da PNAD/IBGE).[14] E, em linhas gerais, estas proporções se têm mantido constantes ao longo do tempo, indicando a força dos estigmas que cercam o trabalho doméstico desde o início da colonização brasileira.

A primeira regulação sistemática do trabalho elaborada no país, surgida em 1943 com a CLT, tratou de excluir a relação laboral doméstica de seu campo de incidência, juntamente com os trabalhadores rurais e os autônomos urbanos.[15] Somente 29 anos mais tarde, com a Lei nº 5.859/1972, surgiu uma regulação para o emprego doméstico, mas com um tratamento claramente diferenciado, com menos direitos e garantias para este tipo de vínculo laboral. Aproximadamente 16 anos mais tarde, a Constituição Federal de 1988 reiterou este tratamento discriminatório, atribuindo uma proteção jurídica inferior ao emprego doméstico, quando comparado a outras modalidades de assalariamento.

Ainda que os direitos e garantias atribuídos aos empregados domésticos tenham se ampliado entre a Lei nº 5.859/1972 e a Constituição Federal de 1988, há diversas lacunas nas proteções jurídicas desses empregados. E, mais além do plano jurídico, a proteção dos empregados domésticos conta com lacunas sérias no plano fático, pois a ampla maioria deles não conta com registro de sua ocupação perante o Estado. E, concretamente, esta situação não é objeto de atuação do Estado, por meio de seus

13. Especialmente por conta do papel desempenhado pela escravidão negra na colonização brasileira, há no trabalho doméstico a influência de determinadas representações de raça, que tendem a definir o labor realizado no âmbito doméstico como próprio da população negra. Paralelamente, há também no trabalho doméstico a influência de determinadas representações de gênero, que tendem a definir o labor realizado no âmbito doméstico como próprio das mulheres, alegadamente por conta das intrínsecas "habilidades naturais" deste grupo da população. A este respeito, conferir Ipea (2011c).

14. Conferir Ipea (2011).

15. Verificar, sobre isto, o Artigo 7º da CLT.

serviços de inspeção do trabalho, dadas as dificuldades inerentes à fiscalização das condições laborais em domicílios particulares.[16]

Em termos de direitos e garantias, os avanços trazidos pela Convenção nº 189 e pela Recomendação nº 201 foram significativos, tal como pode ser examinado no capítulo de igualdade de gênero deste periódico.[17] Aqui, apenas se chama atenção para um aspecto relacionado ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao seguro-desemprego: ainda que a convenção e a recomendação não tratem explicitamente do assunto, dentro de seu intuito de equalização dos direitos e garantias laborais entre todos os empregados (domésticos ou não), pode-se pensar na extensão da obrigatoriedade de contribuição para o FGTS e para o seguro-desemprego, de maneira a alcançar também os empregadores domésticos.

A este respeito, o MTE divulgou que está em processo de elaboração um novo estatuto legal para tais empregadores, prevendo alíquotas favorecidas e mecanismos simplificados de contribuição (o que está levando a imprensa a denominá-lo de "Simples Doméstico", em analogia ao sistema tributário simplificado para micro e pequenas empresas).

Finalmente, diante das recentes declarações do governo federal de que existe a intenção de propor, com a maior brevidade, a ratificação da Convenção nº 189, discute-se a respeito do que seria necessário realizar na sequência. Por exemplo, haveria a necessidade de propor uma reforma constitucional, dado que o próprio Artigo 7º da Constituição Federal de 1988 exclui direitos e garantias dos empregados domésticos?

A resposta aqui oferecida difere da que consta do capítulo de igualdade de gênero deste periódico: aparentemente, tal reforma não seria necessária, porque a própria Constituição, no *caput* do Artigo 7º menciona que "são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social". Ou seja, outros direitos podem ser incorporados ao patrimônio jurídico dos empregados domésticos, sem que seja preciso reformar o texto constitucional.

16. A este respeito, verificar Jatobá (2002) e Ruiz (2009).

17. Ressalta-se que a Convenção nº 189 traz uma nova conceituação de empregados domésticos, mais inclusiva que a prevista na Lei nº 5.859/1972, dado que deixa de exigir a "natureza contínua" de seus serviços para sua caracterização como empregados domésticos. A propósito, nota-se que a Justiça do Trabalho definiu recentemente que as diaristas que prestam serviços até três dias por semana na mesma residência não teriam configurado o vínculo empregatício. Segundo esta justiça, "o vínculo empregatício com o empregado doméstico está condicionado à continuação na prestação dos serviços, o que não se aplica quando o trabalho é realizado durante alguns dias da semana". Na tentativa de dirimir definitivamente a querela, foi apresentado ao Senado Federal o PL nº 160/2009, que dispõe sobre a definição de diarista. O texto aprovado no Senado prevê a inexistência de vínculo empregatício somente para a diarista que presta serviços até duas vezes por semana na mesma residência, tendo sido encaminhado para aprovação na Câmara dos Deputados em maio de 2010 e encontra-se em tramitação na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público.

Além disso, se a Convenção nº 189 for ratificada pelo procedimento simples no Congresso Nacional (uma votação em cada casa legislativa, com aprovação por maioria simples dos presentes), ela se incorporará às normas brasileiras como lei ordinária, sendo suficiente para assegurar os novos direitos aos empregados domésticos.

E, se por acaso ela for ratificada pelo procedimento qualificado (duas votações em cada casa, com aprovação por 3/5 de seus membros), ela estará incorporada com o *status* de Emenda Constitucional, pois se trata de tema pertinente a direitos humanos, o que garantirá destaque ainda maior a tais direitos.

2.7 A (in)definição institucional da política de economia solidária no governo federal

Em junho de 2011, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) comemorou oito anos de sua criação, dentro do MTE. O momento foi marcado pela realização do Seminário Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no governo federal: Oito Anos da Senaes, entre os dias 18 e 20 de julho, em Brasília. O evento contou com a participação diversos atores do governo e da sociedade civil, envolvidos de longa data com o tema.

Ao mesmo tempo em que comemora e debate seus oito anos de existência, a Senaes, como referência para a política pública de economia solidária no âmbito federal, sofre por uma incerteza quanto à sua definição institucional. Ao final de março de 2011, o governo encaminhou ao Congresso Nacional o PL nº 865/2011, que cria a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, com *status* de ministério, e propõem retirar a estrutura da Secretaria Nacional de Economia Solidária e do Conselho Nacional de Economia Solidária do MTE, transferindo-os para esta nova secretaria.

Esse projeto, elaborado sem a participação de movimentos e redes de economia solidária e mesmo sem consulta à própria Senaes, gerou fortes reações do movimento de economia solidária. Desde então, um processo de negociação se instaurou com vistas a uma definição democrática e participativa sobre o lugar institucional da política de economia solidária no governo federal.[18] Nesse contexto, discutir os diferentes aspectos das políticas públicas de Economia Solidária no governo federal, seus avanços e perspectivas torna-se ainda mais necessário.

A criação da Senaes no MTE, em junho de 2003, é, em grande parte, resultado da mobilização e articulação do movimento que vinha se organizando no país desde a década de 1980. A sua incorporação ao MTE reflete a compreensão da

18. Veja o artigo *PL 865: Fórum de Economia Solidária entrega à Presidência da República proposta de negociação*. Dsiponível em: <www.fbes.org.br>.

necessidade de uma política de trabalho voltada para o reconhecimento e valorização das diferentes formas de trabalho associado a partir de iniciativas produtivas coletivas e autogestionárias – para além das políticas assistenciais tradicionais. Esta perspectiva foi fundamental para se instaurar o debate que foi tema da II Conferência Nacional de Economia Solidária (II Conaes) sobre o direito ao trabalho associado.[19] Em outros termos, a Senaes em oito anos teve o papel de dar início a um processo de elaboração e implementação de políticas públicas antes inexistentes, direcionadas ao apoio de formas de trabalho que diferem do trabalho assalariado tradicionalmente compreendido como o emprego com carteira assinada.

Nesse sentido, o posicionamento da Senaes no interior do MTE está relacionado à concepção de que a política de economia solidária não deve ser compreendida nem deve se restringir a políticas contingenciais e compensatórias que objetivam atenuar os efeitos adversos de momentos de crise e elevação das taxas de desemprego. Embora não se possa afirmar que as formas de trabalho associado encontradas na economia solidária sejam necessariamente contraditórias ao trabalho assalariado (nem que possam um dia substituí-lo como forma hegemônica), é certo que estão atreladas a um movimento que questiona o modelo de desenvolvimento atual ao sugerir um novo projeto de sociedade – cujo programa mais geral ainda não se tem clareza.

Na perspectiva estritamente de fortalecimento das formas de trabalho associado, a política de economia solidária desenvolvida pela Senaes seguiu alguns eixos de orientação, como o acesso a conhecimentos, o acesso a mercados, o acesso a capital, o desenvolvimento de um marco legal e o aprofundamento das relações com agentes e governos internacionais. Para além do MTE, políticas de economia solidária no governo federal podem ser encontradas em inúmeras ações de outros ministérios e órgãos públicos. Em muitos casos também, o diálogo institucional provocado pela Senaes resultou na construção de ações conjuntas ou na integração de políticas em andamento.[20] As inúmeras articulações intersetoriais permitiram dar um caráter transversal à política de economia solidária, o que lhe conferiu maior reconhecimento, ao se mostrar presente em diversas políticas sociais do governo.

---

19. No documento final da II Conferência, sugere-se a necessidade de criação de um Ministério da Economia Solidária. Disponível no *site* do MTE: <www.mte.gov.br/conaes>.

20. Como o caso do Ministério da Saúde (MS) – com ações de geração de trabalho e renda desenvolvidas nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – com o esforço realizado para a construção das políticas de Inclusão Produtiva e do programa de aquisição de alimentos (PAA); do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – com o apoio das redes e espaços de comercialização solidários e a regulamentação sobre comércio justo e solidário; do Ministério da Educação (MEC) – com o Projeto Escola de Fábrica e com a incorporação do tema junto à rede de Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFET's); do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) – especialmente para o apoio ao PRONINC; do Ministério das Cidades (MCidades) – para o apoio a programas de financiamento de moradias populares; do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – com diversas iniciativas no campo da Agenda 21; entre outras.

No atual quadro do governo, talvez o debate decisivo sobre o futuro institucional da economia solidária seja a discussão em torno do PL nº 865/2011. O referido projeto representa, segundo os atores do movimento social, um retrocesso em relação aos avanços conquistados desde 2003, tendo sido rechaçado pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária no momento seguinte a sua divulgação. Segundo os depoimentos em diversas audiências públicas realizadas desde então, a economia solidária não seria apenas uma alternativa de trabalho e renda, mas uma proposta de desenvolvimento, orientada pela cooperação, democracia na tomada de decisões e repartição dos ganhos entre os trabalhadores e a comunidade, princípios muitas vezes opostos aos apregoados pela perspectiva seguida pelas micro e pequenas empresas, cuja atividade econômica é orientada pelo lucro, em uma perspectiva de competição com base no trabalho assalariado.

Além de desconsiderar a experiência das políticas de economia solidária desenvolvidas até então e de ignorar os atores e movimentos envolvidos com a sua construção (cuja participação em duas conferências foi decisiva), o PL nº 865/2011 coloca em risco a própria compreensão da política de Economia Solidária como parte de um projeto amplo de desenvolvimento. Por isso, muito embora o papel e a importância das micro e pequenas empresas seja reconhecido e valorizado, há uma forte reivindicação para que as duas atividades não sejam confundidas, já que reúnem atores, agendas e perspectivas muito distintas.

Não restam dúvidas de que a criação e a experiência da Senaes, apesar de constituir uma secretaria relativamente pequena e com poucos recursos, marca politicamente o reconhecimento e a incorporação de um novo campo econômico e social no Estado brasileiro. Contudo, o campo de fortalecimento do trabalho associado foi aberto em condições limitadas e contraditórias. Resta verificar como e até que ponto o avanço alcançado em termos de institucionalização da economia solidária nas diferentes áreas do Estado resistirá ao avanço da estratégia que orientou a política mais geral dos dois governos Lula (de aceleração do capitalismo no Brasil com base no trabalho assalariado) e que se mantém no governo atual.

O desafio que se coloca é de que as negociações em torno do PL nº 865/2011 possam confluir para uma elevação efetiva do lugar institucional da economia solidária em um novo patamar. Isto pode refletir em melhores condições, em termos de estrutura e orçamento, de modo a possibilitar à Senaes uma ampliação de sua capacidade de inter-relação e articulação com os demais órgãos e políticas públicas. Isto permitiria que as políticas de Economia Solidária mantivessem sua orientação no horizonte do desenvolvimento territorial, sustentável e solidário.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

As políticas de trabalho e renda cobertas nesta seção englobam tanto os programas voltados para o mercado de trabalho e para a geração de emprego e renda, quanto o *enforcement* das normas laborais realizadas por meio da ação fiscalizatória do governo federal. Os primeiros estão em sua maior parte organizados em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sendo por isso sua análise precedida de uma discussão da situação financeira do fundo. No caso da inspeção do trabalho, optou-se por enfocar o processo de reorganização interna, bem como analisar os primeiros resultados dos indicadores após este processo.

3.1 Resultado financeiro do FAT

Na edição nº 19 deste periódico, argumentou-se que, depois do resultado nominal do FAT,[21] em 2009, ter sido deficitário pela primeira vez em sua história, haveria possibilidade de haver um superávit em 2010. Em outras palavras, esperava-se que as receitas financeiras do fundo voltassem a compensar o déficit primário – gerado pela insuficiência da arrecadação do PIS/Pasep para cobrir as despesas correntes. Porém, não foi isto o que aconteceu: houve apenas uma sensível queda do déficit, que passou de R$ 2,4 bilhões em 2009 para R$ 409 milhões em 2010, em termos reais.

TABELA 3
Resultado primário e nominal do FAT
(Em R$ milhões)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
8.571,40	10.161,06	9.226,73	10.391,46	7.015,35	3.540,06	4.378,99	-2.469,05	-409,24

Fonte: Relatório financeiro do FAT (BRASIL, 2010b).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Essa queda no déficit foi puxada pelo aumento real de 11,8% da arrecadação do PIS/Pasep repassada ao FAT, acompanhado de um aumento bem inferior das despesas correntes, que foi de 4,4%. As despesas foram contidas pela primeira queda real (de cerca de 1%) observada nos gastos com o seguro-desemprego desde 2004. Ao mesmo tempo, o crescimento dos gastos do FAT com o pagamento do abono, de 7,8%, também foi inferior ao crescimento da arrecadação do fundo. Ademais, houve uma queda real muito grande nos gastos do fundo com os outros programas que compõem o SPETR: *i)* a intermediação (índice de 32%); e

21. O resultado nominal do FAT é definido pela diferença entre o total das receitas do FAT (que incluem aquelas advindas da arrecadação do PIS/Pasep, as receitas financeiras e outras entradas de recursos) e a soma das despesas correntes do fundo – tanto as com o seguro e o abono, quanto as com os programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra – com o valor dos repasses do FAT ao BNDES, no âmbito do determinado pelo Artigo 239 da Constituição Federal de 1988.

ii) qualificação profissional (cerca de 14%). Esta variação continua a enfraquecer dois dos pilares do SPETR, e justamente em um momento onde a qualificação profissional está na agenda política.[22]

Em 2011, no período de janeiro a maio, a arrecadação do PIS/Pasep repassada ao FAT (receita primária) chegou a mais de R$ 16,9 bilhões, enquanto a soma das despesas correntes com as transferências constitucionais ao BNDES chegou a R$ 16,8 bilhões. Isto configuraria o primeiro superávit primário do FAT em 17 anos. Porém, estes resultados têm um forte componente conjuntural: na realidade, R$ 4 bilhões do total das receitas primárias chegaram ao FAT por causa de ganhos judiciais do governo em cima de devedores do PIS/Pasep. Excluindo-se este montante, volta a se observar a tendência estrutural verificada ao longo dos últimos anos:[23] crescimento contínuo da arrecadação do PIS/Pasep, mas em um ritmo inferior ao crescimento das despesas correntes, em grande medida pela retomada do crescimento dos gastos com pagamento de benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial no primeiro semestre de 2011. Portanto, há fortes indicações de que a melhora do resultado nominal do FAT, observada em 2010, foi temporária.

Nos últimos anos, os efeitos dessa tendência já têm sido sentidos. O aumento dos gastos com o seguro e abono já restringiu bastante a disponibilidade de recursos para se investir em programas de geração de emprego e renda, por meio dos depósitos especiais.[24] Isto não só faz com que o FAT esteja deixando de ser uma fonte de recursos para a geração de emprego e renda, mas também retira uma das fontes de arrecadação do fundo, os retornos financeiros advindos dos depósitos especiais. Ao mesmo tempo, como já mencionado, os gastos com os outros programas que compõem o SPETR – qualificação e intermediação – também estão caindo. Com tudo isto, está-se chegando em um ponto em que, mantida a tendência atual, o FAT pode acabar se restringindo a pagar apenas o seguro-desemprego e o abono – destinações constitucionais da arrecadação do PIS/Pasep. O risco disso é o retorno ao cenário pré-1990 onde os programas componentes do SPETR – particularmente os serviços de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra – percam uma fonte de recursos mais garantida e voltem a ter que depender inteiramente de recursos do orçamento, o que pode resultar em uma redução ainda maior dos recursos disponíveis para estes programas.

---

22. Na verdade, é possível que esteja havendo um processo de mudança na forma pela qual os recursos do FAT serão investidos em qualificação. Trata-se aqui do recente lançamento do PRONATEC, que terá o FAT como uma de suas fontes de financiamento. O alcance do PRONATEC sobre o SPETR será discutido na próxima seção.

23. Com exceção aos anos de 2008 e 2010, tem-se verificado desde 2005 uma tendência clara de aumento das despesas correntes em um ritmo superior ao crescimento da arrecadação primária do FAT (aquela advinda do PIS/Pasep).

24. Os dados dos relatórios financeiros do FAT mostram que, em valores reais, o montante de novos recursos destinado a esses programas reduziu de R$ 18 bilhões em 2006 para cerca de apenas R$ 1,6 bilhão em 2010.

Na tabela 4, nota-se elevações reais relevantes dos valores liquidados nos programas de Economia Solidária em Desenvolvimento (9,8%) e de Erradicação do Trabalho Infantil (54,5%), e nas ações de pagamento do seguro-desemprego do trabalhador doméstico (15,7%) e do pescador artesanal (22%).[25] Já o programa com maior queda no valor liquidado foi o Programa Qualificação Social e Profissional e, entre as ações, destaca-se a queda dos gastos com a intermediação de mão de obra de R$ 93 milhões para cerca de R$ 70 milhões, junto com uma queda no percentual de execução de 92,1% para 64,9%. A queda nos gastos com estes programas acompanha a queda verificada nas despesas do FAT com os mesmos. No caso do ProJovem, depois de um grande aumento dos gastos no programa entre 2008 e 2009, chegou-se a uma estabilidade em 2010, com queda apenas nos gastos com a concessão de auxílio financeiro aos participantes do programa.

TABELA 4
Volume e nível de execução orçamentária do MTE segundo programas e ações selecionados do PPA 2008-2011[1] (2009 e 2010)
(Em R$)[2]

Programas e ações selecionados – PPA 2008-2011	2009		2010	
	Liquidado	Nível de execução (em %)	Liquidado	Nível de execução (em %)
MTE – Total	**44.913.895.480**	**91,21**	**46.780.898.287**	**98,18**
Erradicação do trabalho infantil	1.444.955	35,58	2.232.337	62,03
Integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda	28.206.830.861	96,47	28.242.165.299	99,65
Pagamento do benefício abono salarial	8.053.567.318	97,99	8.758.203.217	100,00
Pagamento do seguro-desemprego	19.784.757.812	96,46	19.234.646.511	100,00
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico	17.664.653	88,06	20.443.636	100,00
Orientação profissional e intermediação de mão de obra	99.065.643	92,09	70.112.826	64,93
Qualificação social e profissional	168.139.987	50,68	150.180.014	63,84
Rede de proteção ao trabalho	26.829.078	80,09	24.387.147	90,99
Recursos pesqueiros sustentáveis	967.042.040	100,00	1.179.128.670	98,18
Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal	967.042.040	100,00	1.179.128.670	98,18
Erradicação do trabalho escravo	9.189.909	73,73	8.057.005	79,53
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo	4.654.637	79,48	3.030.796	100,00

(Continua)

25. O aumento recente dos gastos com a modalidade pescador artesanal, do Programa do Seguro-Desemprego, será comentado na próxima subseção.

(Continuação)

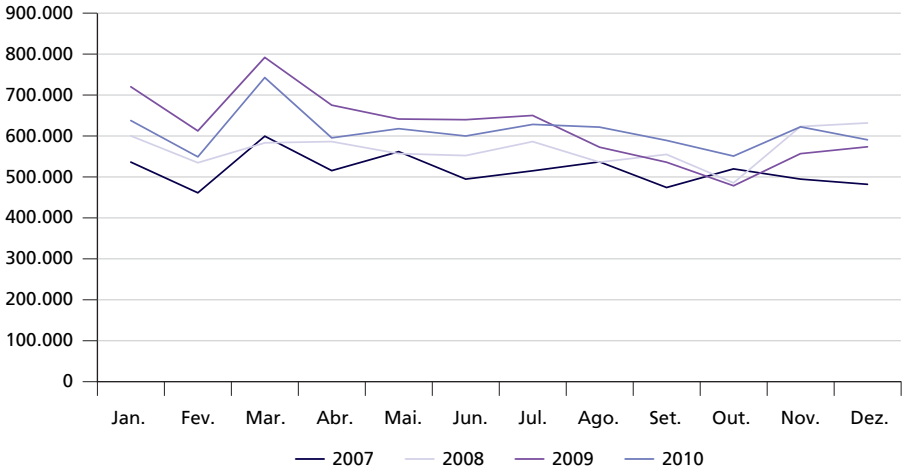
Programas e ações selecionados – PPA 2008-2011	2009		2010	
	Liquidado	Nível de execução (em %)	Liquidado	Nível de execução (em %)
Fiscalização para erradicação do trabalho escravo	4.188.259	70,25	3.516.346	65,73
Assistência emergencial a trabalhadores vítimas de trabalho escravo	27.617	9,84	9.863	4,70
Economia solidária em desenvolvimento	28.550.030	77,31	31.337.105	69,53
Segurança e saúde no trabalho	67.230.096	96,51	64.160.558	96,08
Inspeção em segurança e saúde no trabalho	49.954.140	97,66	2.431.225	81,04
Nacional de inclusão de jovens – ProJovem	339.064.667	67,18	307.157.906	64,76
Concessão de auxílio-financeiro	75.776.893	60,97	59.754.504	48,85
Elevação da escolaridade e qualificação profissional – ProJovem urbano e campo	262.472.746	72,89	246.101.822	70,68

Fonte: Brasil [s.d.].
Elaboração dos autores.
Notas: [1] A tabela 4 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, dentro deles, apenas algumas ações consideradas mais relevantes.
[2] Os dados foram deflacionados tendo como base o ano de 2010, por meio do INPC.

3.2 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

Na subseção anterior, foi constatada uma pequena queda real nos gastos com o seguro-desemprego em 2010. A ideia desta seção é tentar esmiuçar um pouco mais as tendências por trás deste comportamento. O retrato do período que vai de 2008 até o final de 2010 pode, na verdade, como evidenciado no gráfico 2, ser dividido da seguinte forma: *i)* dos dois últimos meses de 2008 até o primeiro semestre de 2009, houve uma elevação sem precedentes no número de segurados, o que foi muito provavelmente causado pela crise; *ii)* a partir do segundo semestre de 2009, esta explosão do número de segurados sofreu um refluxo que durou até o primeiro semestre de 2010; *iii)* a partir de agosto de 2010, o número de segurados voltou a crescer, com o padrão deste crescimento retornando àquele observado antes da crise mundial. Com tudo isso, o número total de segurados, em 2010 praticamente se igualou ao observado em 2009, de cerca de 7,4 milhões.

GRÁFICO 2
Evolução do número de segurados do Programa do Seguro-Desemprego (2007-2010)



Fonte: Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial (CGSDAS)/Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego (SAEG)/MTE.
Elaboração da Disoc/Ipea.

Também na edição anterior, detectou-se uma redução da proporção de desligados sem justa causa – que são os candidatos a receberem o seguro – de cerca de 60% para 55%, com um concomitante aumento da proporção de desligados a pedido, de 21% para 26%. Estas proporções acabaram sendo mantidas ao longo do restante de 2010. A importância deste processo é que uma queda na proporção de demitidos sem justa causa (grupo no qual se situam os possíveis beneficiários do seguro-desemprego), mantido o alto grau de rotatividade do mercado formal de trabalho brasileiro, reduz o efeito da rotatividade sobre o número de segurados.

Nos últimos anos, tem se destacado o aumento do número de segurados dentro da modalidade pescador artesanal, que totalizavam um pouco mais de 114 mil em 2003 e passaram a ser mais de 612 mil em 2010, gerando um montante de benefícios pagos que passou de R$ 84 milhões para mais de R$ 1 bilhão ao longo deste período.[26] Particularmente, verificam-se três anos com taxas de crescimento muito expressivas: 2004 (67%); 2006 (63%); e 2009 (40%). Há fortes evidências de que este crescimento não decorre da ampliação do público potencial, mas de fragilidades no cadastro de beneficiários.[27] O MTE tem reagido a esta situação fazendo um batimento entre o seu cadastro e o do Ministério da Pesca e Aquicultura.

26. Um número, por exemplo, mais que duas vezes maior que o orçamento do Ministério da Pesca e Aquicultura.
27. Em Santa Catarina, por exemplo, um procurador da República já processou mais de 300 pessoas por esse tipo de irregularidade. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=329>.

Há duas novidades importantes no campo do seguro-desemprego. A primeira tem a ver com o recente lançamento do PRONATEC, criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Este programa compreende um conjunto de iniciativas que visam ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica.[28] No que diz respeito ao seguro, ela muda a Lei nº 7.998/1990, trazendo as seguintes modificações: *i)* a União pode agora condicionar o recebimento do benefício à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 horas; *ii)* o Poder Executivo poderá regulamentar os critérios e requisitos para a concessão do benefício do Programa de Seguro-Desemprego, considerando a disponibilidade de bolsas-formação no âmbito do PRONATEC ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica para o cumprimento da condicionalidade pelos respectivos beneficiários; *iii)* a oferta de bolsa-formação para os beneficiários considerará, entre outros critérios, a capacidade de oferta, a reincidência no recebimento do benefício, o nível de escolaridade e a faixa etária do trabalhador; e *iv)* acrescenta-se uma nova hipótese para o cancelamento do seguro-desemprego: a recusa por parte do trabalhador de outro emprego condizente com sua qualificação registrada ou declarada e com sua remuneração anterior.

A segunda novidade é o recente lançamento do portal Mais Emprego, já disponível em 23 estados, incluindo o Distrito Federal. Trata-se de um sistema informatizado que integra dados do Sistema Nacional de Emprego (Sine), das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs), Caixa Econômica Federal e entidades de qualificação profissional, e que será fundamental, entre outras coisas, para a operacionalização das normas criadas pela lei que criou o PRONATEC. De acordo com o MTE, o sistema funciona da seguinte forma: no ato da solicitação do seguro-desemprego, o trabalhador se inscreve nos processos de intermediação de mão de obra disponíveis. Nessa ocasião, lhe é oferecida uma ou mais opções de emprego formal, observada a compatibilidade com o nível de escolaridade, formação, especialização, qualificação e remuneração, grau de complexidade e jornada da ocupação anterior. Caso o trabalhador recuse a oferta de encaminhamento precisa assinar uma carta de recusa o que faz com que o benefício do seguro-desemprego seja cancelado, exceto se a recusa for por motivo de doença ou participação em cursos de qualificação profissional. Portanto, esse sistema busca, entre vários outros objetivos, fornecer um meio de controle para que se possa cumprir a norma prevista no seguro-desemprego de que o beneficiário deve aceitar a proposta de emprego, dentro de certos parâmetros. É preciso esperar para ver a aplicabilidade dessa norma; principalmente desta caracterização da proposta de emprego que, em tese, deve ser aceita pelo trabalhador.

28. Para mais detalhes, ver a seção 3.3.2; as informações básicas sobre o PRONATEC constam na seção de Educação deste periódico.

As normas criadas pela lei do PRONATEC – também a entrada em operação do Mais Emprego – para o seguro-desemprego se inserem em uma preocupação de diminuir os gastos com esse programa. Estas podem ser inseridas dentro do grupo das denominadas "políticas de ativação". As políticas de ativação começaram a ser adotadas há anos por vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que estavam preocupados com a elevação dos gastos com o seguro-desemprego – lembrando que nestes países esse benefício costuma ser pago durante períodos relativamente longos.

Diante desse quadro, a essência das políticas de ativação[29] é encorajar os trabalhadores desempregados a se tornarem mais ativos em seus esforços para encontrar emprego, e/ou também melhorar a sua empregabilidade. Um objetivo associado a este é monitorar a observância das condições de elegibilidade e implementar, quando necessário, sanções temporárias, ou mesmo cancelar o benefício do seguro-desemprego. Algumas ações típicas das políticas de ativação são: *i)* maior contato, dentro do SPETR, entre os desempregados e os agentes de intermediação (*employment counsellors*); *ii)* monitoramento regular da disponibilidade de emprego e dos esforços dos trabalhadores para encontrá-lo; *iii)* encaminhamentos diretos dos trabalhadores desempregados aos empregos vagos; *iv)* estabelecimento de acordos ou planos de ação individual para os desempregados; e *v)* encaminhamento dos desempregados para programas ativos de mercado de trabalho para evitar a perda de motivação, de habilidades e de empregabilidade. Vários países da OCDE chegam a condicionar o recebimento do seguro-desemprego ao comprometimento do trabalhador em se engajar nestas políticas de ativação, o que também é feito pela lei que criou o PRONATEC.

Por fim, quanto ao programa do abono salarial, os gastos do FAT com o pagamento dos benefícios aumentaram, em termos reais, apenas 4% em 2008 e depois expressivos 27,8% em 2009. Em 2010, esta taxa diminuiu bastante, chegando a 7,8%. Lembre-se que, embora a análise deste texto seja feita pelo ano fiscal, o pagamento do abono salarial é feito em um exercício que abrange o mês de julho de um ano até o mês de junho no ano seguinte, com base nos beneficiários apurados na última Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Por exemplo, os beneficiários do abono para o período julho/2010 a junho/2011 são escolhidos a partir da análise da Rais de 2009. Por sua vez, o valor do benefício para o período referido será o salário mínimo vigente no mês do pagamento.

Assim, é difícil associar perfeitamente a evolução do pagamento do abono com os dados da Rais de distribuição do estoque de trabalhadores pelas faixas salariais. De qualquer forma, quando se analisa esta distribuição para os últimos anos –

29. O conceito de políticas de ativação baseia-se em OCDE (2007, p. 207-242).

utilizando a remuneração média do ano –, verifica-se que, após uma grande queda em 2008, a proporção dos trabalhadores formais que ganham de 0,5 a 1 salário mínimo, e os que ganham de 1 a 1,5 salário mínimo, tiveram crescimento significativo em 2009 e 2010. A participação do primeiro grupo passou de 4,5% em 2008 para 7% em 2010, enquanto a do segundo grupo passou de 29% em 2008 para 34% em 2010. Estes dados, portanto, são indicativos de que o número de beneficiários do abono salarial deve continuar crescendo no próximo exercício. O mesmo pode-se dizer dos gastos com o abono, principalmente tendo em vista o aumento do salário mínimo previsto no orçamento de 2012 (para quase R$ 620,00).

3.3 Programas que ofertam serviços: intermediação e qualificação profissional

Os marcos do Sine (Decreto nº 76.403/1975) e do FAT (Lei nº 7.998/1990) visavam à construção de um sistema integrado de benefícios (especialmente seguro-desemprego) e serviços (orientação, intermediação, formação) para pessoas em busca de emprego assalariado. Não obstante, nos últimos anos os serviços de emprego estão envolvidos em um paradoxo: ao mesmo tempo em que os recursos disponíveis estão estagnados, as expectativas e demandas atribuídas aos mesmos crescem. As políticas de emprego cada vez mais são instadas a desdobrarem-se para além dos limites da assistência aos desempregados, para englobar também o trabalho por conta própria e o apoio aos microempreendimentos (por meio da capacitação e do crédito), a transição escola-trabalho, a geração de renda para as famílias pobres e o enfrentamento de escassez de mão de obra em áreas e setores em rápida expansão. Embora estes objetivos não sejam a princípio contraditórios entre si, em um contexto de recursos escassos, tal multiplicidade tende a levar à fragmentação e à pequena efetividade das ações – em especial porque várias envolvem não apenas expansão dos serviços, mas criação de novas capacidades.

O futuro dos serviços de emprego parece estar estreitamente relacionado com os desdobramentos do PRONATEC. O programa prevê expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, fomento à expansão das redes estaduais e dos sistemas de aprendizagem, incentivo à educação à distância técnica de nível médio, além de oferta de bolsas-formação tanto para estudantes regulares quanto para trabalhadores que procuram cursos de formação inicial e continuada (FIC). A lei cria ainda a possibilidade de que tanto o estudante individual quanto a empresa contratem crédito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para cursos de educação profissional e tecnológica. A lei que cria o programa menciona explicitamente a articulação com o Sine por pelo menos duas vias: *i)* possível vinculação do benefício do seguro-desemprego à frequência de cursos de formação inicial e continuada; e *ii)* pela destinação de bolsas a trabalhadores ou beneficiários dos programas de transferência de renda, que são públicos prioritários

do Sine e do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Menciona-se ainda que o cursos de FIC terão no mínimo 160 horas de duração e poderão ser prestados por meio de entidades privadas sem fins lucrativos, desde que cumpridos "critérios mínimos de qualidade". Tudo indica que o PRONATEC confere centralidade maior à oferta pública de educação profissional, embora ainda mantenha espaços de participação para as instituições privadas e do terceiro setor. Além disso, o vínculo direto com o benefício do seguro-desemprego confere novas responsabilidades às agências do Sine, uma vez que terão que mediar não apenas as ofertas de emprego, mas também as vagas em cursos de FIC.

3.3.1 Intermediação de mão de obra

A rede de postos de atendimento do Sine expandiu-se quase 50% nos últimos oito anos,[30] alcançando 1.388 postos em setembro de 2010. Esta rede é responsável pelas funções de orientação profissional e pela intermediação de mão de obra, assim como pela habilitação ao seguro-desemprego.[31] Além disso, a rede de postos do Sine é entendida como a "porta de entrada" para as diferentes políticas de trabalho e renda, como a qualificação social e profissional ou os programas de apoio a microempreendimentos, embora a intermediação de mão de obra ainda seja a atividade predominante. No entanto, os gastos captados na ação orçamentária "Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra" alcançaram cerca de R$ 70 milhões em 2010, o que implicou uma redução substancial (30% aproximadamente) em relação ao patamar observado no período 2007-2009.

No que se refere aos indicadores do serviço de intermediação, comparando-se 2010 com o ano anterior, decresceram o número de inscritos (trabalhadores em busca de emprego que procuram o Sine) e o número de vagas captadas expandiu. Ambos os movimentos são consistentes com o contexto de rápida recuperação do crescimento econômico e redução do desemprego observado durante o ano. Ampliou-se também o número de colocados, trabalhadores inscritos que foram empregados em vagas captadas pelo Sine. Este número, todavia, cresceu menos que o número de vagas. Em consequência, cresceu a taxa de efetividade, que mede o sucesso do Sine em empregar os inscritos, enquanto diminuía a taxa de aproveitamento, que mede o sucesso em preencher as vagas captadas. A taxa de admissão, que indica o peso das colocações via SPETR em relação ao total de contratações registradas, manteve-se estacionada em 6,5%.

30. Dados do Balanço de Governo 2003-2010 (Brasil, 2010c).

31. Esta atribuição é compartilhada com as Superintendências Regionais do Trabalho e com as agências da Caixa Econômica Federal.

TABELA 5
Evolução da intermediação de mão de obra (2010)

	Número de pessoas	Variação 2010/2009		2009	2010
Inscritos	5.498.925	-12,4%	Taxa de efetividade[1]	17,2%	22,7%
Vagas	3.661.664	33,8%	Taxa de aproveitamento das vagas[2]	39,3%	34,0%
Colocados	1.246.290	15,8%	Taxa de admissão[3]	6,6%	6,5%

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais de Emprego e Renda (Infoger)/MTE.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores inscritos.
[2] Razão entre número de trabalhadores colocados e número de vagas captadas.
[3] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o CAGED.

Esses indicadores podem ser interpretados como um sinal de que os resultados da intermediação pública de mão de obra melhoraram em termos brutos – basicamente porque a demanda por trabalho assalariado cresceu – mas que o desempenho do sistema não se alterou, pelo menos relativamente a outras formas de procura de emprego (contatos pessoais, mídia etc.). Em outras palavras, o Sine colocou mais trabalhadores em empregos com carteira porque havia mais vagas disponíveis, não porque tenha aprimorado sua capacidade de prover orientação a empregadores e trabalhadores. Cabe lembrar que esta capacidade não se resume apenas à operação das agências – envolve também a integração com serviços de formação técnica e a prospecção de tendências de investimento e expansão das empresas. Por seu turno, não há dúvida de que o desempenho do Sine é muito desigual ao longo do território nacional, com taxas muito variáveis de efetividade (7,5% a 53,5%), aproveitamento (20,1% a 91,5%) e admissão (2,5% a 20,4%) – o que sugere graus muito diferenciados de inserção das agências na dinâmica dos mercados de trabalho locais.

Deve ser destacado ainda que o Projeto de Lei nº 1.209/2011 (PRONATEC), embora não mencione diretamente o Sine, se aprovado poderá criar pressões adicionais no futuro sobre a rede das agências de emprego. Isto porque propõe alterar a legislação referente ao seguro-desemprego para autorizar o governo a condicionar a assistência financeira à frequência de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional. O objetivo claramente é criar uma medida de "ativação" que melhore a empregabilidade de trabalhadores que recorrentemente acionam o seguro-desemprego. Isto exigirá não apenas que o Sine identifique os trabalhadores e desenvolva um "algoritmo de seleção",[32] mas também, e principalmente, que se coordene a oferta de cursos com as redes de educação profissional,

32. Segundo o portal do PRONATEC, haverá um algoritmo aplicado ao Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) que indicará quais, entre os trabalhadores "reincidentes" no seguro-desemprego, serão pré-selecionados para cursos de formação inicial e continuada, havendo possivelmente uma segunda seleção por parte dos institutos federais. O algoritmo levará em conta inicialmente dados de escolaridade e faixa etária do segurado, além da capacidade de oferta do município.

levando em conta o itinerário profissional de cada trabalhador e a disponibilidade de vagas por parte das empresas. Do contrário, a medida proposta corre o risco de se transformar em apenas mais uma exigência colocada para os requerentes do seguro-desemprego.

Um passo importante nessa direção foi a criação, em setembro de 2010, do portal eletrônico Mais Emprego, o qual permite a circulação de informação entre os diferentes tipos de agentes do SPETR – agências municipais e estaduais, superintendências regionais do trabalho e agências da Caixa Econômica Federal. O portal inova ao permitir que trabalhadores e empregadores acessem diversos serviços à distância, em especial a disponibilização e consulta a vagas e o cadastramento de demandas de cursos de qualificação profissional. Além de modernizar o atendimento, ao tornar possível a autointermediação, o portal também pode se tornar uma ferramenta de conexão entre serviços de intermediação e formação profissional. Em que pese o amplo potencial desta iniciativa, ela demandará também ampliação da capacidade do sistema em responder às demandas de trabalhadores e empregadores, particularmente em termos da oferta de cursos.

3.3.2 Qualificação social e profissional

O PNQ foi institucionalizado pela Resolução nº 333/2003 do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), a qual estabeleceu sete objetivos.

1) Formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos trabalhadores brasileiros.

2) Aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda.

3) Elevação da escolaridade dos trabalhadores, por meio da articulação com as políticas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos.

4) Inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações.

5) Aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho e de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo.

6) Elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda.

7) Efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao SPETR e ao Sistema Nacional de Educação.

A simples enumeração mostra que o PNQ se propunha a ser bem mais que um programa complementar aos demais serviços de emprego: via a formação profissional como o eixo que articularia as políticas de desenvolvimento, de emprego e de educação – o que implicava a reunião de atores e recursos para além do MTE. Porém, na prática o PNQ acabou limitado ao Programa "Qualificação Social e Profissional".

Embora desde então a importância da formação profissional tenha sido reiterada em diversos documentos oficiais e o tema da "escassez de mão de obra qualificada" tenha ganhado espaço no debate público, os recursos alocados permaneceram muito aquém do que seria necessário em face dos seus ambiciosos objetivos. Entre 2004 e 2010, o Programa "Qualificação Social e Profissional" conseguiu de fato ampliar o montante de recursos liquidados em 40% em termos reais, alcançando R$ 150,2 milhões neste último ano; porém, uma parte deste aumento simplesmente custeou o reajuste do custo médio por aluno. Em 2010, segundo o relatório de avaliação do Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPlan), os Planos Setoriais de Qualificação (PLANSEQs) atenderam cerca de 110 mil pessoas, a maior parte dentro do Programa Próximo Passo, destinado a beneficiários do Bolsa Família; enquanto que os Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs), que constituem a vertente voltada para o SPETR, atenderam cerca de 66 mil pessoas. Considerando que em 2004 o PNQ atendeu no total em torno de 125 mil pessoas, conclui-se que este nunca se tornou um programa massivo.

Em parte, tal desempenho modesto se deve às restrições orçamentárias e financeiras colocadas ao MTE no período: além de ser um gasto discricionário (ao contrário do seguro-desemprego), o custeio de cursos de formação, em geral, também não envolve manutenção de estruturas e equipes permanentes (ao contrário do Sine). O resultado é a tendência de interromper ou atrasar a liberação de recursos. Porém, a limitação mais importante do PNQ provavelmente foi a relação com as entidades que ofertam formação profissional – o MTE nunca conseguiu superar o modelo estabelecido pelo Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) a partir de 1995, no qual o governo (seja federal, estadual ou municipal) aparece como "comprador" de cursos junto a um conjunto heterogêneo de entidades – serviços de aprendizagem, escolas de formação sindical, organizações não governamentais (ONGs), associações comunitárias – com graus muito diferentes de experiência e capacidade instalada. Ao contrário: nos últimos anos, abandonou-se qualquer investimento de recursos financeiros no desenvolvimento de metodologia de formação e certificação de competências, assim como muito pouco se avançou na regulação da oferta privada e paraestatal (Sistema S). Ao mesmo tempo, o pequeno número de trabalhadores cobertos torna o PNQ incapaz de apoiar efetivamente a operação do Sine. Em suma, o plano parece ter perdido sua identidade, fragmentando-se em uma série de programas autônomos recortados segundo os diferentes públicos.

A resposta do governo federal, expressa na proposta do PRONATEC apresentada no início de 2011, aponta para a transferência de boa parte dessas atribuições para o âmbito da rede pública de educação profissional e tecnológica. Além do aumento de vagas nas instituições federais e do fomento à expansão da rede estadual, o programa também procurará estimular os centros (que em geral privilegiam os cursos regulares de nível médio e superior) a ofertarem mais cursos de formação inicial e continuada. Também se prevê a possibilidade de incentivos para o educando sob a forma de bolsas e crédito (financiamento estudantil). Em complemento à oferta pública, os serviços de aprendizagem e as entidades privadas de formação profissional também poderão se beneficiar diretamente (via linha de crédito do BNDES) e indiretamente (por meio de bolsas para os alunos) do estímulo à expansão de vagas.

A proposta do PRONATEC, se aprovada e implementada, promete enfrentar justamente uma das limitações centrais do PNQ – a ausência de uma rede *de facto* de oferta de formação profissional, capaz de acumular experiência e capacidade. Dado o rápido ritmo de expansão da rede de instituições públicas, pode ser um meio para massificar a formação/certificação profissional e garantir padrões de qualidade para a oferta não pública. Porém, há desafios que não se resolvem apenas pela transferência do *locus* das atribuições do MTE para o MEC e que, portanto, voltarão a se colocar para o programa proposto. Em primeiro lugar, a necessidade de estabelecer critérios de habilitação para as entidades ofertantes de formação inicial e continuada se aprofundará, uma vez que os alunos desses cursos poderão receber bolsas com recursos públicos. Em segundo lugar, a coordenação entre MEC e MTE terá que se estreitar muito, já que este último terá um papel pequeno na oferta de cursos, mas continuará recebendo a demanda de trabalhadores e empregadores via Sine. Isto se torna imperativo no caso de se aprovar a "condicionalidade" de matrícula e frequência a cursos de formação/qualificação profissional para recebimento do seguro-desemprego. Também não é claro que efeito isto terá sobre os canais de participação social: o projeto de lei menciona a criação de um Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, mas delega ao Poder Executivo a definição de composição, competências e funcionamento. Além do possível conflito de atribuições com o CODEFAT, a questão de fundo mais importante é quem será responsável por definir (em cada nível de governo) as prioridades para a formação profissional, dado que isto envolve a coordenação dos interesses não apenas dos empregadores e dos trabalhadores, mas também dos agentes públicos nos diferentes níveis – tanto os formuladores quanto os executores da política.

3.4 Programas de geração de trabalho e renda: Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e Crescer

Um grande desafio a ser enfrentado pelo governo federal nos próximos anos diz respeito à política de oferta de crédito para pequenos empreendimentos. Desde 1994, quando foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) no âmbito do MTE, pode-se dizer que há uma estratégia nacional de ampliar e democratizar o mercado de crédito brasileiro. Entretanto, conforme se tem ressaltado em várias edições deste boletim, os resultados desta política, e das demais posteriormente instituídas com o mesmo fim, não foram satisfatórios. Passados 17 anos de alguns avanços e retrocessos, uma parcela importante da população brasileira continua à margem deste mercado, com chances muito pequenas de obter um empréstimo bancário para dinamizar as atividades produtivas que empreendem.

A novidade no atual governo é que a democratização do acesso ao crédito ganhou espaço crucial na agenda governamental, uma vez que é percebida como importante instrumento de inclusão produtiva, eixo estruturante do prioritário Plano Brasil sem Miséria. Nesse sentido, não por acaso, o governo Dilma anunciou em agosto de 2011 alterações significativas no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), rebatizado nesta oportunidade como Crescer.

Antes de se discutir as propostas anunciadas para o Programa Crescer, parece interessante contextualizá-las, destacando aspectos relevantes das políticas federais de oferta de crédito para pequenos empreendimentos que já estavam em operação no país.

O Proger é a mais antiga política federal de estímulo ao pequeno empreendimento. Ele compreende uma série de linhas de crédito que, na época de sua instituição, tinha como objetivo principal facilitar o acesso ao crédito a grupos que, até então, tinham pouco ou nenhum contato com o sistema bancário tradicional. A operacionalização do programa ocorre via "depósitos especiais" de recursos dos FAT nas instituições financeiras oficiais federais,[33] que devem conceder crédito aos tomadores finais e remunerar os recursos do FAT. O processo de acolhimento, enquadramento, análise e deferimento das propostas de financiamento é competência do agente financeiro, que assume, perante o FAT, o risco do crédito e a responsabilidade pelo retorno dos recursos ao fundo.

Desde suas primeiras operações, a dificuldade de garantir crédito às camadas mais pobres da população apareceu como o principal obstáculo ao cumprimento

33. Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

dos objetivos do programa. A disponibilidade de recursos do FAT para tal finalidade, via de regra não alterou significativamente a forma de operação das instituições financeiras credenciadas,[34] que, na verdade, nunca desenvolveram uma tecnologia de crédito adequada às características das operações de microcrédito. Assim, elas não apenas continuaram operando com uma série de exigências para liberarem financiamentos no âmbito do Proger, como também raramente ofereciam serviços de assistência técnica e capacitação aos tomadores de crédito, ambos previstos na concepção original do programa.

Naturalmente, ao longo de sua história institucional, algumas medidas foram tomadas pelo MTE para tentar reverter esse quadro. Em 1999, por exemplo, o Fundo de Aval para o Programa de Geração de Emprego e Renda (Funproger)[35] foi instituído exatamente com a finalidade de facilitar o acesso ao crédito àqueles que enfrentam dificuldade em oferecer garantias reais. Com o passar dos anos, o CODEFAT passou, também, a definir e exigir o cumprimento de normas operacionais mais rígidas das instituições financeiras.

De todo modo, a decisão final sobre o direcionamento das operações de crédito continuou sendo uma atribuição de exclusiva responsabilidade das instituições financeiras, fato que se mantém até o momento como limite a uma utilização mais efetiva desta fonte de recursos como política pública de garantia de acesso ao crédito aos pequenos empreendimentos. Nesse sentido, pode-se dizer, também, que houve uma espécie de acomodação desta política, que deixou de privilegiar sua função precípua – conceder empréstimos a pequenos empreendimentos 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.

Desde 2007, contudo, os recursos disponíveis para serem alocados no Proger são cada vez mais escassos. Se, em 2005 e 2006, o total de novos recursos alocados nas diversas linhas de crédito do programa totalizou R$ 23,2 bilhões e R$ 20,6 bilhões, respectivamente; em 2010 e 2011, os novos recursos autorizados para o programa foram de apenas R$ 3,3 bilhões e R$ 3,5 bilhões.[36] Conforme as últimas edições deste periódico têm ressaltado, este substancial declínio no valor das Programações Anuais de Aplicação dos Depósitos Especiais (PDEs) aprovadas pelo CODEFAT é uma das manifestações mais aparentes do esgotamento do atual esquema de financiamento do SPETR.

---

34. À exceção do Banco do Nordeste, que desenvolveu o Programa Crediamigo em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania, tendo se consolidado como uma das mais importantes experiências de microcrédito do país.

35. O Funproger garante até 80% do valor financiado em operações de crédito contratadas no âmbito do Proger Urbano. 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.

36. Valores deflacionados pelo IPCA de fevereiro de 2011.

Diante deste contexto, o CODEFAT tem assumido uma orientação de privilegiar, novamente, as linhas de investimento para pequenos empreendimentos urbanos e rurais, a despeito das operações em infraestrutura, destinadas prioritariamente a médias e grandes empresas. Conforme se observa na tabela 6, enquanto em 2005 apenas 29% do total de recursos alocados no Proger se direcionava a linhas de crédito para pequenos empreendimentos, em 2010 este porcentual foi de 59%. Ainda assim, é importante esclarecer que esta medida não tem sido suficiente para garantir os patamares de quantidade e valor que vinham sendo executados nos últimos anos. Em outras palavras, se o valor total e a quantidade de operações contratadas por pequenos empreendimentos estão 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 6
Valor e quantidade de operações contratadas em linhas de créditos para pequenos empreendimentos[1] e no total do Proger (2005-2010)[2]
(Em R$ milhões)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Valor	Proger: linhas de crédito específicas para pequenos empreendimentos	7.725	8.798	7.987	7.552	3.639	4.811
	Total Proger	**27.104**	**30.233**	**23.863**	**18.403**	**11.390**	**8.118**
Quantidade (em mil)	Proger: linhas de crédito específicas para pequenos empreendimentos	2.139	2.216	1.783	1.659	701	1.041
	Total Proger	**2.824**	**2.777**	**2.082**	**1.756**	**729**	**1.044**

Fonte: Infoger/MTE.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] 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; Recém-Formado, FAT Empreendedor Popular; e Proger Urbano Jovem Empreendedor.
[2] A partir de 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.
Obs.: valores com base em dezembro de 2010 (IPCA).

O PNMPO foi criado em 2004 justamente para preencher a lacuna que o Proger e outros programas com recursos do FAT[37] ainda não tinham preenchido com sucesso. Na verdade, assumiu-se que os agentes financeiros operadores do Proger jamais ofereceriam assistência técnica e gerencial de forma sistemática aos

37. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, diante das dificuldades das instituições financeiras federais atuarem com o microcrédito, o governo federal adotou uma estratégia de estimular de forma mais ostensiva a constituição de uma rede de instituições públicas ou privadas aptas a fornecerem crédito a pequenos empreendedores. Assim, o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), instituído em 1996 e gerido pelo BNDES, foi revigorado com a missão de superar o desafio de conceder crédito aos mais vulneráveis. Entretanto, a capacidade de o BNDES controlar todas as instituições credenciadas mostrou-se muito limitada. Cada instituição operava segundo seus próprios critérios de enquadramento dos tomadores finais, taxas de juros, prazos e demais condições das operações. Nesse contexto, o Programa operou apenas até 2003, e havia financiado, até então, apenas 416,5 mil empreendimentos.

beneficiários do programa. Este tipo de serviço, denominado pelo Programa de "Microcrédito Orientado", passou a ser obrigatório apenas no âmbito do PNMPO, executado por intermédio das Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado.[38]

Para estimular a adesão de instituições financeiras públicas e privadas ao PNMPO, foi definido que recursos da exigibilidade bancária (2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais) – que até então eram recolhidos pelo Banco Central sem qualquer remuneração – poderiam ser utilizados para financiar operações de microcrédito produtivo orientado. Além disso, foi estipulado que as instituições financeiras oficiais que já operavam o Proger também poderiam receber alocações específicas do FAT para operações do PNMPO.

Apesar de contar, potencialmente, com um volume de recursos significativo, o PNMPO não apresentou, também, os resultados que se esperava. Já no final de 2004, percebeu-se que o volume de crédito emprestado no âmbito do PNMPO continuava abaixo das expectativas do governo federal. As instituições financeiras privadas, em especial, acabavam recolhendo parte considerável dos 2% dos depósitos à vista ao Banco Central, sem qualquer remuneração. Além disso, a maior parte das operações contratadas (mais de 95%) estava sendo direcionada essencialmente às demandas de consumo e não às demandas de crédito produtivo.

Desde então, algumas medidas flexibilizaram as regras de operação do PNMPO,[39] que seguiu uma trajetória de crescimento ao longo dos anos, mas bastante aquém das expectativas iniciais. Bancos privados ainda demonstram grande desinteresse em oferecer tal linha de crédito e até mesmo bancos públicos não operam com a totalidade de recursos disponíveis para este fim. Na verdade, a maior parte das operações realizadas no âmbito do programa (cerca de 60%) refere-se à atuação do Crediamigo, programa de microcrédito vinculado ao Banco do Nordeste.

A tabela 7 apresenta a evolução do valor e da quantidade de operações realizadas desde a criação do PNMPO. Nota-se que, em 2010, o número de empréstimos concedidos ultrapassou 2 milhões. O gráfico 3, entretanto, retrata a distribuição geográfica dos contratos de microcrédito realizados no primeiro trimestre de 2011 (a título de exemplo). Neste, nota-se que os contratos realizados no âmbito do PNMPO concentram-se basicamente nos estados da região Nordeste, manifestação mais evidente de que o PNMPO está sendo operado, prioritariamente, pelo Banco do Nordeste.

---

38. ONGs com certificado do Ministério da Justiça para operarem microcrédito (organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP), cooperativas de crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) e agências de fomento. As instituições financeiras foram também autorizadas a operar diretamente com o microempreendedor, desde que constituíssem estrutura própria para a operação.

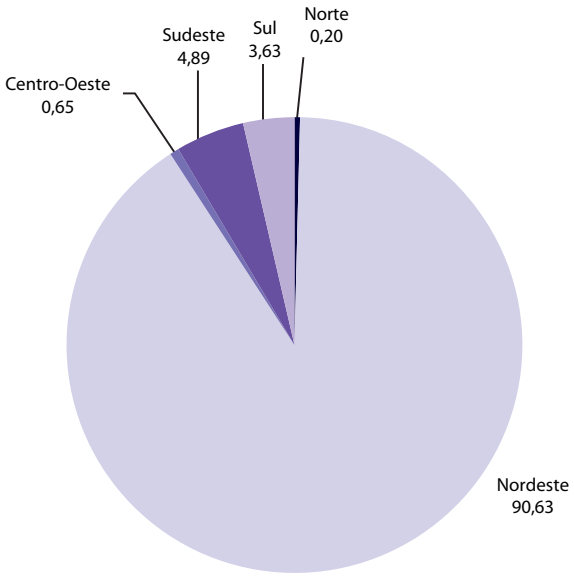
39. Por exemplo, quando o programa foi instituído, a taxa de juros máxima que a instituição financeira poderia cobrar era de 2% ao mês. A Resolução nº 3.229/2004 do Conselho Monetário Nacional (CMN) dobrou esse limite, autorizando as instituições de microcrédito a cobrarem taxas de até 4% ao mês, desde que os recursos fossem direcionados ao crédito produtivo orientado.

TABELA 7
Evolução do PNMPO (2005-2011)

Ano	Quantidade de operações concedidas de microcrédito	Crescimento no ano	Valor real concedido[1] (em R$ milhões)	Crescimento no ano
2005	632.106	-	795,99	-
2006	828.847	31%	1.055,10	33%
2007	963.459	16%	1.346,71	28%
2008	1.274.296	32%	2.092,78	55%
2009	1.605.515	26%	2.521,79	20%
2010	2.015.335	26%	3.025,67	20%
2011[2]	492.066	-	687,00	-

Fonte: Brasil (2011).
Notas: [1] Valores deflacionados pelo IPCA de março de 2011.
[2] Dados referentes ao primeiro trimestre de 2011.

GRÁFICO 3
Distribuição geográfica dos contratos realizados no âmbito do PNMPO (primeiro trimestre de 2011)
(Em %)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

Feitas essas breves considerações a respeito da trajetória das duas principais políticas de oferta de crédito para pequenos empreendimentos no Brasil, parece claro que a baixa difusão das operações de microcrédito no país é fruto do desinteresse

de bancos públicos e privados atuarem com a população excluída do mercado de crédito tradicional. Estes bancos, quase que indiferenciadamente, têm atuado sob uma lógica de mercado, inseridos em um contexto de acentuada financeirização, marcado por altas taxas de lucratividade. Enquanto emprestar ao governo recursos tomados de agentes privados garante uma excelente rentabilidade, não parece razoável acreditar que instituições financeiras se interessem em emprestar recursos a pequenos empreendimentos. Sob a ótica dos agentes financeiros, os beneficiários desses programas – transfigurados em clientes bancários – realizam operações de baixos retornos, elevados riscos e altos custos de transação. Ou seja, não consomem produtos e serviços bancários que representem importante fonte de rentabilidade.

Nesse sentido se argumenta que o atual governo tem um grande desafio pela frente. Democratizar o acesso ao crédito no Brasil não é uma tarefa impossível, mas os últimos 17 anos parecem evidenciar que a lógica de operação dos bancos públicos federais deve mudar significativamente para que tenhamos sucesso. Um banco público não pode continuar usando as mesmas práticas e critérios que os bancos privados. A sua existência, na verdade, se justifica exatamente pelos importantes serviços públicos que ele pode ofertar. Dessa forma, qualquer nova estratégia de impulsionar o microcrédito no país deve resgatar o protagonismo dos bancos públicos, que devem, assim, encarar a democratização do acesso ao crédito como parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico.

Dito isso, ressalta-se que as alterações anunciadas para o programa PNMPO, rebatizado como Crescer, parecem caminhar na direção correta. A partir de agora, os bancos públicos federais terão metas a cumprir: o Banco do Nordeste, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco da Amazônia terão que emprestar, até o final deste ano, R$ 655 milhões nas linhas de financiamento do Crescer e atender 734 mil empreendedores informais (pessoas físicas), empreendedores individuais (EI) e microempresas com faturamento de até R$ 120 mil anuais. Para 2012, as metas sobem para R$ 1,73 bilhão e 2,24 milhões de pessoas atendidas e, em 2013, para R$ 2,99 bilhões e 3,46 milhões de beneficiários.[40] Destaca-se que estas metas são para crédito produtivo orientado, e não linhas de consumo, destino prioritário dos recursos do PNMPO até o momento.

Além disso, a taxa de juros cobrada dos beneficiários, que antes podia alcançar 60% ao ano, a partir de agora é de no máximo 8% ao ano. Já a taxa de abertura de crédito, que antes era de até 3% do valor emprestado, no Crescer é de no máximo 1%. Como contrapartida, o Tesouro Nacional vai equalizar até R$ 500 milhões por ano para garantir a redução dos juros e a orientação para o crédito.

40. A fonte de recursos dos empréstimos continua sendo proveniente dos 2% dos depósitos compulsórios à vista dos bancos. O valor de cada operação de crédito, destinado a capital de giro ou investimento pode chegar a R$ 15 mil, com prazo de pagamento pactuado entre as instituições financeiras e o tomador, de acordo com o tipo de empreendimento e uso do recurso.

Provavelmente, tais medidas ainda não serão suficientes para transformar definitivamente a forma de operação dos bancos públicos federais. Não dá para imaginar que isto ocorra por meio de um ou dois instrumentos legais. Tal transformação depende de um processo longo, que envolve mudanças na contabilidade destas instituições financeiras, na maneira como se avalia os seus resultados, e até mesmo em suas culturas organizacionais. Novamente, portanto, afirma-se que o desafio é grande, mas parece relevante destacar que as últimas mudanças sugerem que se dá um importante passo ao objetivo de democratizar o crédito no país.

3.5 Programas que inspecionam condições e relações de trabalho

Nos últimos anos, o Brasil presenciou um importante processo de desenvolvimento na área da inspeção do trabalho. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), logrou conquistas importantes, como o aumento do número de auditores-fiscais do trabalho (AFTs), a modernização de seus sistemas de dados, a introdução de ferramentas de planejamento e acompanhamento de ações e a criação de grupos e unidades especiais para temas específicos. Por estes e outros motivos, a inspeção do trabalho no Brasil é frequentemente destacada entre os países de renda média e alta como uma fonte de "boas práticas" na área.

Entre as mudanças recentes mais significativas vale citar que, desde meados de 2008, a SIT vem passando por reformas importantes em relação à sua metodologia de atuação e à sistemática de avaliação do desempenho de seu corpo fiscal.

Por mais de uma década, a remuneração da carreira de auditor-fiscal do trabalho era constituída de uma parcela fixa mais uma gratificação vinculada à avaliação do desempenho do AFT. Esta avaliação, centralizada na SIT, era feita até 2009 a partir de dois sistemas distintos de gestão, ao mesmo tempo concorrentes e complementares: o primeiro baseado em metas de desempenho individual (como número de inspeções, número de trabalhadores registrados, volume de arrecadação de FGTS etc.) e em inspeções individuais e territorialmente circunscritas; o segundo modelo era baseado em grupos especiais envolvidos em projetos específicos, como o combate ao trabalho escravo.

Em 2008, a Lei nº 11.890, de 24 de dezembro, eliminou qualquer possibilidade de gratificação por desempenho, impondo desafios à SIT no que tange à sua sistemática de avaliação da atuação de seu corpo de fiscais e, ao mesmo tempo, lançando uma oportunidade importante para inovar em relação à sua metodologia de atuação.

Como consequência, a SIT implementou uma nova metodologia de atuação centrada no planejamento e na execução da fiscalização por meio de projetos focados em temas, problemas ou atividades econômicas, pautados pelos seguintes

princípios básicos: *i)* valorização da qualidade das ações; *ii)* prevalência do trabalho em equipe; *iii)* atuação baseada na articulação interinstitucional e no diálogo social; e *iv)* divulgação das boas práticas e troca de experiências entre os auditores.

Uma das principais características da nova metodologia da SIT é a atuação baseada em projetos formulados por grupos de AFTs com base em diagnósticos e cujo planejamento é realizado a cada quatro anos, em alinhamento com o Plano Plurianual do governo federal (PPA). Cada projeto tem metas específicas e cabe à SIT a consolidação de todos os projetos no planejamento anual da inspeção do trabalho.[41]

A avaliação de cada AFT é relacionada ao cumprimento das metas dos projetos dos quais participa. O novo modelo de planejamento requer um acompanhamento constante, envolvendo: apuração mensal de metas físicas e avaliação e revisão anual, com o objetivo de verificar os resultados obtidos e se as metas estabelecidas foram eficazes para a solução do problema, de forma a retroalimentar, alterar, incluir ou excluir projetos.

Dentro da SIT, o monitoramento das SRTEs, dos projetos e das equipes é feito pelo 7 (GMAPP),[42] que é formado por 13 AFTs lotados na SIT e um coordenador, com a função de propor alterações e correções no planejamento e em projetos. O novo modelo também estabelece que a avaliação dos projetos se baseie em reuniões nacionais entre os coordenadores regionais que estejam trabalhando com o mesmo tema, ou setor econômico, para avaliar o trabalho e as dificuldades de forma a padronizar as medidas tomadas. As mesmas reuniões são utilizadas para estabelecer os indicadores para avaliar o trabalho realizado. Além destas reuniões, é um pressuposto que o trabalho em grupo nos projetos envolva uma rotina de encontro entre a equipe, seu coordenador e a chefia local.

Para o seu monitoramento, além da revisão dos relatórios, o GMAPP também realiza auditorias de projetos. Para tal, o grupo conta com diversos sistemas de dados (por exemplo: SFIT, Sistema Federal de Inspeção do Trabalho; Siti, Sistema de Informações sobre Focos de Trabalho Infantil no Brasil; e SISACTE, Sistema de Acompanhamento de Combate ao Trabalho Escravo), podendo também recorrer à análise de documentos *in loco* nas SRTEs quando necessário. Anualmente são sorteados 14 projetos. O primeiro sorteio foi realizado em 29 de julho de 2011, sendo que o GMAPP tem 60 dias a partir desta data para a auditoria. Ademais do sorteio anual, o GMAPP pode, quando julgar necessário a partir da análise dos relatórios, conduzir auditorias de projetos específicos.

41. Em 2010, as SRTEs submeteram no total de 392 projetos para análise.
42. O GMAPP foi instituído pela Portaria nº 164, de 26 de março de 2010.

Conforme relato de gestores da SIT, uma vez instituída e colocada em prática a nova forma de planejar a ação fiscal, o monitoramento dos muitos projetos pelo GMAPP se mostrou o principal desafio a ser superado na implementação da nova metodologia. À medida que os projetos foram sendo desenvolvidos, percebeu-se que os mecanismos de monitoramento originalmente previstos não davam conta de superar alguns obstáculos.

A primeira dificuldade encontrada foi decorrente da assimetria de informação entre o GMAPP e os grupos dos projetos das SRTEs. Originalmente, cada membro do GMAPP era responsável pela análise de todos os relatórios de algumas SRTEs. Desta forma, cada um avaliava relatórios de projetos envolvendo todos os temas trabalhados, não se podendo especializar em nenhum deles.

Uma segunda dificuldade era a falta de mecanismos para a identificação e disseminação de boas práticas, que serviriam para a maior capacitação dos AFTs e para o aumento da consistência da atuação do corpo fiscal. Além disso, neste primeiro momento ainda faltava uma visão estratégica em parte significativa das SRTEs devido à cultura reativa que se estabeleceu ao longo dos anos trabalhando por base em denúncias.

O GMAPP buscou solucionar tais problemas com a instituição de focos temáticos e a especialização de seus membros. Desta forma, passou por uma reformulação[43] e a distribuição dos relatórios para avaliação passou a ser feita por tema, ficando cada membro do GMAPP responsável por um foco temático, no qual se deve especializar. A especialização aumenta a capacidade de avaliar os projetos além de facilitar o acúmulo e a disseminação de conhecimento e o contato mais frequente com os grupos regionais. Tal processo evidenciou o potencial do GMAPP para a identificação e disseminação de boas práticas a partir da revisão dos relatórios e do contato frequente com os grupos.

Ainda é cedo para uma avaliação da nova metodologia em relação a seus resultados. Entretanto, os dados disponíveis até então já possibilitam algumas conclusões preliminares.

Primeiro, é importante dizer que a eliminação da gratificação por desempenho gerou certo temor de que o desempenho da auditoria-fiscal do trabalho pudesse cair. Entretanto, os primeiros resultados desde a introdução da nova metodologia demonstram que, com exceção de um já esperado período de adaptação no qual alguns indicativos decaíram de forma moderada ou se mantiveram constantes, na verdade, a tendência observada aponta para um aumento do desempenho da auditoria-fiscal do trabalho, assim como pode ser observado na tabela 8.

43. Ainda não foi publicada uma nova portaria em substituição à Portaria nº 164/2010 oficializando a nova formulação do GMAPP.

Em segundo lugar, observa-se que os indicativos relativos a temas antes pouco privilegiados pelo sistema de avalição, porque aferiam poucos pontos para as metas individuais, mostram claros sinais de melhora após a implementação da nova metodologia. Como pode ser visto na tabela 8, este é o caso, por exemplo, do registro de pessoas com deficiência e de aprendizes e do afastamento sob ação fiscal de crianças e adolescentes precocemente inseridos no mercado de trabalho.

TABELA 8
Dinâmica da fiscalização do trabalho (2003-2011)

Ano	**Total de AFTs**	Empresas fiscalizadas	Trabalhadores alcançados	Empresas autuadas	Autos de infração lavrados	Pessoas com deficiência	Aprendizes	Crianças e adolescentes afastados
2003	**2.837**	285.241	22.257.503	58.589	103.308	-	18.146	11.897
2004	**2.927**	302.905	24.453.179	56.086	100.413	-	25.215	4.040
2005	**2.935**	375.097	27.650.699	59.756	107.064	12.786	29.605	7.748
2006	**2.872**	357.319	30.681.772	61.809	115.085	19.978	44.049	12.458
2007	**3.172**	357.788	32.178.333	60.677	113.387	22.314	52.676	7.999
2008	**3.112**	299.013	30.958.946	55.644	108.722	25.844	55.637	5.767
2009	**2.949**	282.377	34.007.719	57.678	113.362	26.499	68.926	4.894
2010	**3.061**	255.503	30.883.740	57.258	108.253	28.752	87.823	5.617
2011[1]	**2.888**	135.789	16.968.217	34.392	67.499	15.789	60.323	6.618

Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)/MTE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valores referentes ao período de janeiro a junho de 2011 (seis meses).

É também importante mencionar que os indicadores apresentados na tabela 8, tradicionalmente usados para medir o desempenho da auditoria-fiscal, fazem pouca justiça aos benefícios da nova metodologia de inspeção. Ainda não ficou claro quais seriam indicadores os mais adequados, entretanto já há indícios que confirmam os benefícios esperados. Em primeiro lugar, observa-se um maior envolvimento dos ATFs, uma vez que não mais se sentem tolhidos pela necessidade de pontuação individual. Em segundo lugar, a nova orientação por resolução de problemas do mercado de trabalho tem levado a uma maior busca por pesquisa e capacitação. Nesse contexto, uma maior especialização dos AFTs e o maior acúmulo de conhecimento e troca de informação estão resultando em mais consistência no trabalho de inspeção e em uma revisão das normas regulamentadoras (NRs), o que permitirá uma regulação mais efetiva.

Acredita-se assim que estes fatores juntos resultem em uma fiscalização mais efetiva. Neste sentido, o caso da fiscalização do recolhimento do FGTS é bastante ilustrativo como mostra a tabela 9. Em 2010, a SIT promoveu um grande treinamento neste tema que atingiu a maioria de seus ATFs. Esta capacitação aliada à maior adaptação à nova metodologia levou a um aumento de 53% no resultado

global relativo à arrecadação, que subiu de R$ 526.608.262,00 no primeiro semestre de 2010 para R$ 803.363.565,00 no primeiro semestre de 2011.

TABELA 9
Comparativo acumulado, resultados de fiscalização (FGTS)

Mês e ano	Número de empresas fiscalizadas	Número de trabalhadores alcançados	Notificações lavradas		Recolhimento sob ação fiscal (em R$) (B)	Resultado global (A+B)
			Número	Valor (em R$) (A)		
Janeiro a junho de 2010	82.308	9.303.550	5.572	368.972.952,00	157.635.309,00	526.608.262,00
Janeiro a junho de 2011	82.991	8.619.751	7.886	646.584.385,00	156.779.179,00	803.363.565,00

4 DESAFIOS: POLÍTICAS DE INVESTIMENTOS E DE INSERÇÃO PRODUTIVA

Ao longo de sua história, o Brasil registra uma incômoda desarticulação entre as políticas econômicas, de um lado, e as de trabalho e renda, de outro. Ou seja, as iniciativas monetárias, cambiais, creditícias, tributárias e fiscais surgem em permanente descompasso com aquelas destinadas a regular o mercado laboral e reduzir as desigualdades nele existentes.

Isso é verdade especialmente no que se refere às políticas de investimentos, que deveriam ser concebidas e implementadas em conexão com as de trabalho e renda. Afinal, o suposto é que a criação de oportunidades de ocupação depende basicamente dos investimentos realizados na economia, sejam eles públicos ou privados, ao passo que caberia às políticas de trabalho e renda promover o acesso igualitário das pessoas a estas oportunidades.

Ao longo da década passada, a ocupação expandiu-se significativamente no país – em particular, aquela sob a forma assalariada formal (empregos com carteira assinada). E, junto com ela, a renda dos trabalhadores, que passou a crescer sob o ponto de vista do valor médio ou da massa de renda.[44]

Isso ajudou a explicar a contração nos indicadores de desigualdade e pobreza, verificada a partir da metade dos anos 2000. Ao lado das transferências da previdência e da assistência social (que respondem por 20,1% da massa de renda das famílias), as remunerações do trabalho (76,2% desta massa) ajudaram a mitigar a iniquidade e a pobreza.[45]

Por outro lado, os grupos cuja renda ainda os coloca em situação de pobreza são os que mantêm vínculos rarefeitos com o mercado laboral. São grupos que se caracterizam pela precariedade de condições de vida – o que os aproxima das

44. Verificar Berg (2011), Cacciamali (2010) e Cardoso Júnior (2007).
45. Ver Ipea (2010c).

iniciativas de assistência social – e, ao mesmo tempo, pela insuficiência de escolarização/qualificação, entre outros vários atributos – o que os afasta das oportunidades abertas no mercado laboral.

De acordo com a Rais 2010, cerca de 70% dos vínculos criados deste ano foram preenchidos por pessoas com formação inferior ao ensino médio completo. Considerando que em 2009 pouco mais da metade dos jovens brasileiros de 18 a 24 anos tinham o diploma de conclusão do ensino médio, entende-se o potencial problema de inserção futura destes no mercado de trabalho. A taxa de desemprego aberto nesta faixa oscilou em torno de 15% nos últimos anos (2007-2009), mais que o dobro da taxa de desemprego adulta. Ao longo da década de 2000, observa-se uma mudança sensível na composição da população ocupada por escolaridade: no período entre 2001 e 2009 houve um aumento da ordem de 15 pontos porcentuais da participação de trabalhadores com 11 anos de estudo ou mais, alcançando quase metade do total de ocupados neste último ano. Estes dados não implicam que a escolaridade seja um requisito suficiente para a colocação no emprego assalariado, mas apontam que se torna cada vez mais uma condição necessária para tal.

Por sua vez, as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho (particularmente para os jovens) não podem ser simplesmente reduzidas à carência de escolarização e experiência. O desemprego afetava de maneira desproporcional as mulheres jovens, cujas taxas se mantinham cerca de 8 pontos porcentuais acima dos homens na mesma faixa etária.[46] Apesar do crescimento do emprego – e da média de escolarização feminina superar a masculina –, ao longo da última década estas diferenças não se reduziram significativamente. Além disso, o levantamento da percepção dos trabalhadores inativos[47] apontou que: *i)* a proporção de mulheres inativas que aceitariam uma proposta de trabalho é maior que a dos homens (47% contra 32%); e *ii)* quando perguntados sobre as razões de não procurarem emprego, o motivo mais citado entre os homens foi "problemas de saúde" (52%) e entre as mulheres foi "muitos afazeres domésticos, impossibilidade de contratar empregada" (50%). Tal resultado sugere que, pelo menos na dimensão de gênero, há outros empecilhos à participação no mercado de trabalho além do nível de escolarização ou formação profissional. Em termos mais amplos, o crescimento da produção de bens e serviços – e com ela do emprego – não implicará automaticamente na reversão das desigualdades existentes no mercado de trabalho.

46. Verificar Ipea (2009).
47. Ver Campos, Amorim e Silva (2011).

Numerosos,[48] os grupos com vínculos rarefeitos com o mercado laboral são compostos por pessoas que transitam da inatividade ao desemprego, com efêmeras e esporádicas passagens pela ocupação. Historicamente, *o mero crescimento da economia e do investimento não faz com que esses grupos consigam se vincular ao mercado de trabalho*, surgindo então a demanda por políticas públicas específicas para tanto.

Nesse sentido, são necessárias políticas públicas específicas, que promovam articulações entre o investimento e a criação de oportunidades de ocupação. Ressalta-se que há espaço para a concepção e a implantação de tais políticas neste momento, em que o Brasil experimenta um amplo ciclo de inversões econômicas, alavancadas pelo investimento público – com destaque para as iniciativas do PAC.[49] Iniciativas como estas permitem que o Estado use sua capacidade de induzir demanda por trabalho, para deslocá-la em favor dos grupos mais marginalizados, ao mesmo tempo em que garante padrões mínimos de proteção social e direitos trabalhistas aos mesmos. Isto implica ação política explícita: como obervado nas greves nas obras do PAC e nas mudanças na terceirização no setor público, o estado muitas vezes permite direta ou indiretamente a precarização das relações de trabalho.

Vale a pena descrever, mesmo que sumariamente, algumas premissas destas políticas, cujo intuito é promover articulações entre o investimento e a ocupação laboral. Em primeiro lugar, elas devem surgir a partir de um processo de planejamento, capaz de integrar iniciativas: *i)* de distintos entes federados; *ii)* de entidades públicas e privadas; e *iii)* de entes nacionais, regionais e locais.[50] Além de integrar perspectivas federais, estaduais e municipais, bem como perspectivas públicas e privadas – empresariais ou comunitárias –, tal planejamento deve contar com a preocupação de se antecipar às múltiplas ocorrências relacionadas aos investimentos. Afinal, considera-se que planejar é essencialmente efetuar um "cálculo situacional sistemático, que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação", de acordo com Carlos Matus (*apud* BRASIL, 2010a). Os serviços de emprego, em especial, se ressentem da falta deste tipo de planejamento, que faz com que agências de emprego e entidades de formação profissional muitas vezes não consigam sincronizar suas ações com o *timing* de abertura das novas vagas criadas por estes investimentos. Este desafio continuará presente mesmo com a ampliação da oferta de educação profissional impulsionada pelo PRONATEC, uma vez que o programa terá que lidar com as demandas colocadas pelo setor produtivo, especialmente na modalidade de formação inicial e continuada.

---

48. Em 2009, tais grupos representavam cerca de 13,7% da população brasileira. Ver Ipea (2010c).

49. Verificar Puga, Borça Júnior e Nascimento (2010).

50. Obviamente, entre as entidades privadas, devem encontrar-se não apenas as empresas diretamente responsáveis pela realização os investimentos, mas também os organismos da sociedade que serão (positiva ou negativamente) afetados por estas inversões (como sindicatos profissionais, associações de moradores, organizações de defesa do ambiente etc.).

Em segundo lugar, como já mencionado, as políticas em foco devem estar preocupadas com a articulação entre o investimento e a ocupação laboral. Muitas vezes esta articulação é entendida de forma restritiva, concentrando-se apenas nos empregos assalariados gerados diretamente na construção e na operação de obras de infraestrutura e novos polos produtivos. Antes, deve ser entendida de modo ampliado, incluindo a ocupação de trabalhadores por conta própria, empreendedores individuais, trabalhadores em regime de economia familiar, empreendedores solidários, trabalhadores envolvidos em experiências de autogestão e assim por diante – os quais se podem beneficiar dos fluxos de renda gerados pelos investimentos.[51] Em consequência, as políticas de geração de trabalho e renda precisam articular-se com políticas de ordenamento territorial (tanto do solo urbano quanto das áreas rurais), de regulação de preços e de tributação, entre outras. Saindo, portanto, do foco exclusivo na mediação da relação salarial para abranger também a estruturação dos próprios mercados nos quais os grupos mais marginalizados se inserem.

Dados os tipos de ocupação em foco, essas políticas devem se preocupar em caminhar em distintas direções, tais como: *i)* facilitação da organização/atuação dos empreendimentos econômicos em questão (com simplificação jurídica, administrativa, contábil, financeira, tributária etc.); *ii)* oferta de crédito, em montantes significativos, com a devida agilidade e em condições favorecidas (crédito para despesas de capital, despesas correntes, entre outras); *iii)* disponibilização de espaços acessíveis e de estruturas adequadas para a organização/atuação destes empreendimentos; e *iv)* oferta de capacitação e assistência técnica, de modo a aumentar as possibilidades de sobrevivência econômica ao longo do tempo; *v)* regulação dos mercados de bens e serviços em que se inserem tais empreendimentos (de maneira a facilitar o acesso a seus insumos, bem como o escoamento de seus resultados); *vi)* utilização das aquisições públicas de bens e serviços, o que envolve a regulação de licitações e contratações de órgãos da administração direta/indireta (com destaque para empresas estatais), no sentido de facilitar o escoamento dos resultados dos empreendimentos. Portanto, coloca-se o desafio de romper com o foco estreito na concessão de crédito que tem caracterizado em boa medida as políticas de geração de trabalho e renda.

Por fim, boa parte dessas iniciativas refere-se ao estabelecimento de uma nova regulação sobre os grandes investimentos em curso hoje no Brasil, voltada

51. Para além do modelo representado pelo emprego com carteira assinada (em que pese sua importância), o tipo de ocupação a ser catalisado pelos investimentos pode ser bastante variado, incluindo tipos claramente não assalariados (ou seja, tipos de trabalho não subordinado). Isto pode possibilitar que os grupos acima descritos (caracterizados pela fragilidade de seus vínculos com o mercado laboral) encontrem, nesse mercado, oportunidades mais de acordo com seus interesses e suas afinidades, materiais ou simbólicas, individuais ou coletivas.

ao fomento à criação e elevação de renda tanto de empregos assalariados quanto de ocupações não assalariadas que alcancem as pessoas presentemente marginalizadas do mercado de trabalho. Tal compromisso certamente exigirá não apenas a expansão, mas o redesenho das atuais políticas existentes, tanto na regulação dos investimentos (incluindo a garantia dos direitos trabalhistas das pessoas empregadas em torno dos mesmos), quanto na oferta de serviços públicos (intermediação, assistência técnica, educação profissional).

REFERÊNCIAS

BERG, J. Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. *In*: LEE, S.; MCCANN, D. (Orgs.). **Regulating for decent work: new directions in labour market regulation**. Geneve: OIT, 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. **Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Acelerar a inclusão produtiva**: novo ciclo de investimentos e as oportunidades de superação das desigualdades sociais e regionais. Brasília: MDS, 2010a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Coordenação-Geral de Recursos do FAT. **Relatório Financeiro do FAT**. Brasília: CGFAT/SPOAD/SE/MTE, 2010b.

_____. Presidência da República. **Balanço de Governo 2003-2010**. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/>.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. **Relatório de dados do Programa de Microcrédito – 1º Trimestre de 2011**. Brasília: MTE, 2011. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A31190C16013161987C2E1C13/relatorio1tri2011.pdf>.

CACCIAMALI, M. C. Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho: a primeira década do século XXI. **Trabalho em Questão**, Salvador, n. 86, p. 43-58, 2010.

CAMPOS, A. B.; AMORIM, B. M.; SILVA, P. S. Inatividade e mercado de trabalho: novas evidências para o debate. *In*: SCHIAVINATTO, F. (Org.). **SIPS – Sistema de Indicadores de Percepção Social**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **De volta para o futuro**? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão).

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Estudo setorial da construção 2011. **Estudos e Pesquisa**, n. 56, abr. 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Mensal de Emprego (PME)**. IBGE, [s.d.].

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2001.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **PNAD 2008**: primeiras análises – juventude e desigualdade racial. Brasília: Ipea, 2009.

_____. O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a.

_____. Políticas econômicas para superação da crise no Brasil: a ação anticíclica em debate. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010b.

_____. **PNAD 2009**: primeiras análises – distribuição de renda entre 1995 e 2009. Brasília: Ipea. 2010c.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**. n. 47, jan./mar. 2011a.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**. n. 48, abr./jun. 2011b.

_____. **Situação atual das trabalhadoras domésticas no país**. Brasília: Ipea, 2011c.

JATOBÁ, V. **Labour inspection within a modernized labour administration**. Lima: ILO, 2002.

LYRA, P. T. Questão trabalhista voltará a ser discutida amanhã. **Valor Econômico**. 30 mar. 2011.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD Employment Outlook 2007**. Paris: OCDE, juin. 2007.

_____. **Trabalho decente nas Américas**: uma agenda hemisférica (2006-2015). Brasília: OIT, 2006.

_____. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente**: a experiência brasileira recente. Brasília: OIT/PNUD/Cepal, 2008.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção e recomendação sobre trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos**. Brasília: OIT, 2011. (Nota Técnica).

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. **Relatório preliminar de missão de monitoramento**: violações de direitos humanos nas hidrelétricas do rio madeira. 2011. Disponível em: <www.dhescbrasil.org.br>. Acesso em: 28 jun. 2011.

PUGA, F.; BORÇA JÚNIOR, G.; NASCIMENTO, M. O Brasil diante de um novo ciclo de investimento e crescimento econômico. *In*: GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

RIBEIRO, R. **Licitações**: regime diferenciado de contratações públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. (Nota Técnica, n. 8).

RUIZ, M. L. V. **Administración del trabajo asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley em América Latina**: el papel central de la inspeción del trabajo. Genebra: OIT, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Consolidação estatística da Justiça do Trabalho – 2010**. Brasília: TST, 2011.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2008.

CAMPOS, A. G. **Licitações, contratos e mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.568).

AMORIM, B. *et al*. **Fundo de Amparo ao Trabalhador**: uma solução de financiamento esgotada? Brasília: Ipea, 2011. Mimeografado.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Indicadores de intermediação de mão de obra por Unidade de Federação (2010)

UF	Inscrição	Vaga	Colocados	Taxa de efetividade[1]	Taxa de aproveitamento das vagas[2]	Taxa de admissão[3]
AC	12.629	4.245	2.569	20,3%	60,5%	9,1%
AL	29.647	16.887	14.755	49,8%	87,4%	11,2%
AM	56.263	30.949	10.331	18,4%	33,4%	5,2%
AP	14.318	7.019	1.723	12,0%	24,5%	7,5%
BA	246.040	145.118	65.810	26,7%	45,3%	8,8%
CE	171.069	120.422	91.593	53,5%	76,1%	20,4%
DF	89.021	30.046	13.116	14,7%	43,7%	4,1%
ES	118.903	59.344	11.921	10,0%	20,1%	2,8%
GO	198.032	144.091	43.472	22,0%	30,2%	6,8%
MA	65.949	18.632	17.040	25,8%	91,5%	9,5%
MG	663.931	238.003	106.447	16,0%	44,7%	4,6%
MS	88.243	48.195	22.803	25,8%	47,3%	9,1%
MT	89.400	38.468	24.345	27,2%	63,3%	6,8%
PA	90.532	32.174	21.714	24,0%	67,5%	7,4%
PB	35.093	10.764	6.184	17,6%	57,5%	4,7%
PE	228.899	71.310	37.779	16,5%	53,0%	6,8%
PI	13.595	8.869	4.426	32,6%	49,9%	4,3%
PR	759.226	417.400	171.749	22,6%	41,1%	12,2%
RJ	293.123	183.510	51.816	17,7%	28,2%	3,3%
RN	61.011	17.131	4.563	7,5%	26,6%	2,5%
RO	57.318	38.881	25.756	44,9%	66,2%	16,2%
RR	5.586	2.995	1.509	27,0%	50,4%	8,6%
RS	272.866	163.376	63.670	23,3%	39,0%	4,6%
SC	179.558	97.931	33.070	18,4%	33,8%	3,0%
SE	16.766	12.608	4.234	25,3%	33,6%	3,9%
SP	1.599.412	1.678.833	379.710	23,7%	22,6%	6,3%
TO	42.495	24.463	14.185	33,4%	58,0%	20,4%
Brasil	**5.498.925**	**3.661.664**	**1.246.290**	**22,7%**	**34,0%**	**6,5%**

Fonte: Infoger/MTE.
Elaboração dos autores
Notas: [1] Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores inscritos.
[2] Razão entre número de trabalhadores colocados e número de vagas captadas.
[3] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos no CAGED.

CAPÍTULO 7

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 APRESENTAÇÃO

O processo eleitoral desencadeado em 2010 constitui aquilo que Moacir Palmeira e Beatriz Heredia (PALMEIRA e HEREDIA, 1995) consideram o "tempo da política", momento em que os debates sobre os rumos do país se impõem sobre a vida cotidiana. A despeito da naturalização do direito de votar e da perda paulatina de seu significado enquanto expressão de uma escolha político-ideológica, não há outro momento na estrutura democrática do país em que a população se veja diante da necessidade de analisar o passado, apontar os problemas mais candentes do presente e questionar que utopia de país espera para o futuro.

No processo eleitoral, porém, uma infinidade de contradições não é objeto de enunciação. Sob essa política do silêncio, sujeitos sociais privados de um acesso mínimo a direitos constitucionalmente garantidos vivem condenados à invisibilidade política. Este tem sido o caso dos povos do campo e da floresta no contexto atual.

A pretensão de transformar o campo numa máquina de produção de *commodities* agrícolas e minerárias subordina os elementos que compõem a função social da terra. Os desmatamentos, a expulsão de ribeirinhos, quilombolas e povos indígenas de suas terras ancestrais, bem como os assassinatos de lideranças camponesas são efeitos indissociáveis do avanço desta estratégia de "commoditização" do meio rural sobre os territórios historicamente ocupados pelos povos do campo e da floresta. A proteção a esses territórios e a ampliação dos assentamentos contrariam esta expansão na medida em que desmercantilizam o acesso à terra e à água.

O compromisso com a estratégia de intensificação da exploração dos recursos naturais como motor da geração dos saldos da balança comercial acabou por suprimir do processo eleitoral as questões relativas à reforma agrária e à política de proteção aos territórios. Nem as propagandas eleitorais nem os programas de governo das duas principais candidaturas à presidência fizeram referência ao tema.

Em 2011, até o fechamento deste capítulo, nenhum decreto desapropriatório foi anunciado pela presidência da República, nenhuma meta de criação de novos assentamentos foi anunciada. "Reforma agrária" tornou-se pauta quase proibida na esfera pública, embora a tragédia contumaz das sucessivas mortes de lideranças rurais no Norte do país siga apontando a persistência contraditória de uma questão agrária cada vez mais viva e candente. Para os trabalhadores rurais e camponeses do Brasil profundo, resistir é a única forma de sobreviver à ameaça de desterritorialização.

Em contraponto ao silêncio do Estado, um conjunto de manifestações ao longo de 2011 recolocou a questão agrária no centro do debate. A Marcha das Margaridas, trazendo 70 mil mulheres do campo e da floresta para Brasília, ergueu voz contra a invisibilização do trabalho feminino, a violência doméstica e a discriminação sexista; o Abril Vermelho e a Jornada de Lutas por Reforma Agrária, mobilizando trabalhadores em várias cidades do país, pressionaram por uma tomada de posição do governo em favor da democratização do acesso à terra; o Grito da Terra repôs em pauta a necessidade de fortalecer as políticas voltadas aos assentados e agricultores familiares; a Marcha pela Campanha em Defesa dos Direitos dos Povos Quilombolas trouxe à Capital Federal lideranças quilombolas de todo o país, unidas pela defesa do Decreto nº 4887, que regulamenta a política de titulação das terras de remanescentes de quilombos e cuja constitucionalidade foi questionada junto ao STF pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM); e a Campanha Nacional contra os Agrotóxicos tem irradiado amplo questionamento do modelo de produção dominante, alertando para os riscos que ele acarreta à saúde e afirmando a necessidade de se adotar um modelo alternativo de produção capaz de gerar alimentos saudáveis.

"Nada de novo há no rugir das tempestades", diria Maiakovski. "Descobriu-se", por fim, que 81% dos trabalhadores encontrados em condição análoga à de escravo são negros (OIT, 2011), o único elemento que faltava para completar a estrutura colonial transmitida geração a geração como herança inscrita em nosso DNA. Sérgio Buarque de Holanda, em seu clássico *Raízes do Brasil*, já havia colocado este problema de forma resumida e conclusiva:

> Como esperar transformações profundas em [um] país onde eram mantidos os fundamentos tradicionais da situação que se pretendia ultrapassar? Enquanto perdurassem intatos e, apesar de tudo, poderosos os padrões econômicos e sociais herdados da era colonial e expressos principalmente na grande lavoura servida pelo braço escravo, as transformações mais ousadas teriam de ser superficiais e artificiosas (1936/2009, p. 78).

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Conflitos e violência no campo: expropriações dos pobres e omissões do Estado

Corumbiara, município localizado ao sul de Rondônia, ressurge, em 2011, como microcosmo dos conflitos no campo. Em 1985, no contexto de expansão da fronteira agrícola na Amazônia, a cidade fora palco do massacre de índios isolados,[1] provocado provavelmente por pecuaristas e grileiros durante a construção de uma estrada.

1. O caso do massacre de índios isolados em Corumbiara é pouco conhecido, mas teve as evidências de sua existência relatadas em 2009, no documentário "Corumbiara", filme que levou vinte anos para ser realizado pelo diretor Vincent Carelli.

Dez anos depois, na madrugada de 9 de agosto de 1995, novo massacre: após 25 dias acampados, trabalhadores rurais sem-terra viram-se cercados por 194 policiais e agentes de milícias privadas. Trezentas e cinquenta e cinco pessoas foram presas e torturadas, e o acampamento consumiu-se num incêndio com todos os pertences dos acampados. As mulheres foram usadas como escudo humano por policiais, 11 homens foram executados e 55 posseiros, feridos com gravidade. Entre os mortos, uma criança de 6 anos. Entre os vivos, Adelino Ramos, liderança do Movimento Camponeses Corumbiara e da Associação dos Camponeses da Amazônia.

Adelino Ramos, sobrevivente, foi posteriormente acusado pelo Ministério Público de ser um dos causadores do massacre e condenado a oito anos de prisão. Até recentemente, Adelino vivia com a família no Assentamento Agroflorestal Curuquetê, no município de Lábrea, no Amazonas. Ele vinha denunciando a extração ilegal de madeira na região. O fato levou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) a realizar uma apreensão de madeira e cabeças de gado em áreas de preservação. Por seguir lutando por terra e pela floresta no país do latifúndio, Adelino sofreria, quinze anos após o massacre de Corumbiara, a última condenação: foi assassinado com seis tiros em Vista Alegre do Abunã, região de Porto Velho-Rondônia. Poucos dias antes, Maria do Espírito Santo e José Claúdio Ribeiro da Silva foram assassinados em Nova Ipixuna no Pará. A eles se juntaram Herenilton Pereira dos Santos, também em Nova Ipixuna, Obede Loyla Souza, acampado da região de Tucuruí, Marcos Gomes da Silva, lavrador de Eldorado dos Carajás, Joel Chupel Primo, liderança camponesa no Pará, e tantos outros que não constam dos registros oficiais. Todos denunciavam a grilagem de terras e a exploração ilegal de madeira.

Uma lista de ameaçados de morte em circulação no Norte do país contém mais de 1 mil nomes. A disseminação dos conflitos agrários tem expressão mais aguda no incremento do número de homicídios. Entre 1985 e 2010, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) identificou um total de 1.580 pessoas assassinadas em conflitos por terra. Destes casos, apenas 6% foram a julgamento, cifra que relega o meio rural à total anomia.

Nesse ano, ao tempo em que trabalhadores e lideranças rurais eram assassinados, no curso de elaboração do projeto de reforma do Código Florestal, o Congresso Nacional aprovava um parecer que, como escreviam pioneiros e bandeirantes, declarava guerra à água e à floresta, ante a necessidade de submetê-la ao jugo do homem. O texto condenava a violência praticada pela natureza, manifestada em seus humores repentinos e autoritários, e clamava pela necessidade de libertar os homens dos resquícios preservacionistas que ofuscam a vida animal sob as copas das árvores que monopolizam a terra e transformam a paisagem numa densa conformação monocromática.

> O homem tem que lutar de maneira constante contra esta floresta que superocupou todo o solo descoberto e que oprime e asfixia toda a fauna terrestre, inclusive o homem, sob o peso opressor de suas sombras densas, das densas copas verdes de seus milhares de espécimes vegetais, do denso bafo de sua transpiração. Luta contra a água dos rios que transformam com violência, contra a água das chuvas intermináveis, contra o vapor d'água da atmosfera, que dá mofo e corrompe os víveres. Contra a água estagnada das lagoas, dos igapós e dos igarapés. Contra a correnteza. Contra a pororoca. Enfim contra todos os exageros e desmandos da água fazendo e desfazendo a terra. Fertilizando-a e despojando-a de seus elementos de vida. Criando ilhas e marés interiores numa geografia de perpétua improvisação, ao sabor de suas violências (CASTRO *apud* REBELO, 2010, p. 17).[2]

A transformação dos biomas em polos de negócios e a condição subordinada da inserção econômica brasileira no plano externo têm como contrapartida o acirramento dos conflitos[3] no campo. A exacerbação dos conflitos corrói modos sociais de existência que estão à margem do processo de mercantilização da totalidade da vida social. Indígenas, quilombolas, assentados de reforma agrária, acampados, ribeirinhos e posseiros afrontam, pelo fato de vincularem os recursos ainda preservados a formas tradicionais ou alternativas de vida e produção, afrontam a conversão deles em mercadoria. A ameaça a essas populações evidencia a ausência de uma política real de redistribuição de terras e proteção aos territórios de ocupação tradicional, visto que um dos determinantes das expropriações e conflitos atuais tem sido a superexploração dos recursos naturais e do trabalho.

O mapa da injustiça ambiental e saúde no Brasil, realizado pela Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz em parceria com a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – Fase (2010), tendo por base dados captados a partir de 2009, mostra que os conflitos socioambientais assumem feição predominantemente rural, representando 61% dos casos registrados no país. Povos indígenas, agricultores familiares e quilombolas são os mais atingidos pelas transformações recentes no campo. Considerando-se a distribuição espacial dos conflitos, a região geográfica mais impactada é o Nordeste, seguido de perto por Sudeste e Norte. Quanto aos impactos e danos ambientais registrados, 65% dos casos identificam alguma alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, 45% apontam a poluição de recursos hídricos e 40% se referem à falta/irregularidade na demarcação de território tradicional.

2. O parecer do deputado Aldo Rebelo distorce e descontextualiza trecho de obra clássica de Josué de Castro, em que o autor descreve o processo histórico de ocupação da Amazônia e os dilemas alimentares que resultaram dessa dinâmica. A este respeito ver Castro (2008. p. 83).

3. Segue-se aqui o conceito abrangente de conflitos definido pela CPT em seus levantamentos anuais. São considerados conflitos todas as formas de enfrentamento e resistência em contextos diversificados no meio rural cujo epicentro seja a luta por terra, água, direitos, meios de trabalho e de produção. Os conflitos são classificados de acordo com o objeto das lides: conflitos por terra, água e trabalhistas, além dos casos de violência e as manifestações.

Entre as atividades responsáveis pelos conflitos, a monocultura, respondendo por 37% dos casos registrados, só perde para a atuação de entidades governamentais, presente em 53% deles.

A dinâmica dos conflitos tem apresentado mudanças significativas nos últimos anos em razão da reemergência de sujeitos que aparecem na dianteira do enfrentamento ao avanço dos processos de desterritorialização: levantamento da CPT[4] identificou que 37% dos conflitos no campo em 2010 (235 casos) envolveram posseiros;[5] 29% dos conflitos (185 casos) atingiram os sem-terra e 12%, quilombolas. Pelo menos 279 comunidades quilombolas têm sofrido os impactos de grandes obras conduzidas por empresas públicas e privadas em 17 estados. A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) responde sozinha por 176 conflitos com comunidades quilombolas em 10 estados.[6]

Os conflitos e a violência seguem sendo parte da vida cotidiana dos pobres do campo. Entre 2009 e 2010, segundo a CPT, o número de assassinatos aumentou de 26 para 34; o trabalho escravo continuou a ser flagrado em inúmeros "empreendimentos" rurais, e os conflitos pela água quase dobraram no biênio. Os dados registram a diminuição do número de ocupações, que passaram de 290 para 180, e de acampamentos (de 36 para 35), o que sinalizaria o arrefecimento da luta pela reforma agrária. Registros de outras organizações sociais mostram que estes números captados pela CPT estariam subestimados. A Ouvidoria Agrária, por exemplo, contabilizou 227 ocupações de imóveis rurais em 2010, quase a metade em estados da região Sudeste, especialmente no estado de São Paulo. Os acampamentos podem estar diminuindo e, por terem dinâmica desigual de funcionamento e permanência, nem sempre são contabilizados.

Ainda assim, o quadro geral dos conflitos rurais (tabela 1) apurado pela CPT continua grave: foram 880 ocorrências em 2001 contra 1.186 em 2010, envolvendo mais de 500 mil pessoas numa área superior a 13 milhões de hectares. O aumento dos assassinatos também foi registrado, bem como o dos conflitos, envolvendo não só atingidos por barragens, como situações de conflito pelo acesso, uso e preservação da água.

4. Os dados da CPT são coletados através de pesquisa em jornais de circulação local, estadual e nacional, boletins e publicações de movimentos sociais, partidos políticos, órgãos governamentais e igrejas, boletins de ocorrência e cartas assinadas, além dos dados coletados pelas regionais da CPT.

5. A categoria "posseiros" abrange ribeirinhos, fecho e fundo de pastos, seringueiros, castanheiros, vazanteiros, geraizeiros e pescadores.

6. Casos dos gasodutos Meio Norte, no Nordeste, e da expansão do gasoduto Rio de Janeiro-Belo Horizonte (Couto, 2010).

TABELA 1
Conflitos no campo – Brasil (2001 a 2010)

Ano / Ocorrências	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Conflitos	880	925	1.690	1.801	1.881	1.657	1.538	1.170	1.184	1.186
Assassinatos	29	43	73	39	38	39	28	28	26	34
Pessoas envolvidas	532.772	451.277	1.190.578	975.987	1.021.355	783.801	795.341	502.390	628.009	559.401
Hectares	2.214.930	3.066.436	3.831.405	5.069.399	11.487.072	5.051.348	8.420.083	6.568.755	15.116.590	13.312.343

Fonte: Comissão Pastoral da Terra – CPT (2011).

Os conflitos no campo associados à água têm como possíveis fatores originários a

> diminuição ou impedimento de acesso à água (quando um manancial ou parte dele é apropriado para usos diversos em benefício particular, impedindo o acesso das comunidades); desconstrução do histórico-cultural das famílias atingidas; ameaça de expropriação; falta de projeto de reassentamento ou reassentamento inadequado ou o não-reassentamento de famílias atingidas por algum projeto, sobretudo o de construção de barragens; não cumprimento de procedimentos legais (ex: EIA-Rima,[7] audiências, licenças), divergências na comunidade por problemas como a forma de evitar a pesca predatória ou quanto aos métodos de preservar rios e lagos etc.; destruição ou poluição (quando a destruição das matas ciliares, ou o uso de agrotóxicos e outros poluentes diminuem o acesso à água ou a tornam imprópria para o consumo), cobrança pelo uso da água (CPT, 2011, p. 18).

Se, por um lado, as ocupações e acampamentos apresentam ritmo decrescente, por outro, ressurge com força a luta de posseiros e populações tradicionais – ribeirinhos, extrativistas e quilombolas – pela posse da terra. As comunidades mais afetadas por conflitos em 2010 foram as de quilombolas, com o registro de 79 ocorrências, marcadas por muita violência, incluindo o assassinato de uma liderança. A disputa pela terra anuncia a continuidade dos conflitos no campo, agora incidindo mais fortemente nas áreas das comunidades tradicionais.

Nos últimos dez anos, 1.855 pessoas sofreram ameaças de morte, algumas mais de uma vez. Destas, 42 foram assassinadas e 30 foram vítimas de tentativas de homicídio, em 2010. Muitas mortes sequer resultam em inquéritos. A maioria das ocorrências (641) concentra-se nos estados da Amazônia Legal, sobretudo no Pará, onde ocorreram 621 mortes no período. Tais números não são confirmados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mas o Poder Judiciário reconhece a morosidade no andamento de processos ligados a conflitos agrários, além de con-

7. EIA-Rima: Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

siderar um "problema" a legislação processual do país, que dá margem a grande quantidade de recursos para os réus. Para o presidente da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, Gercino da Silva Filho, as principais causas para os crimes no campo são a grilagem de terras públicas, a ocupação ilegal destas áreas e extração ilegal de madeira.

Os impactos dos grandes projetos

A reestruturação da capacidade de investimento e intervenção do Estado sobre o domínio econômico e social tem sido fundamental para sustentar o ciclo de desenvolvimento nos últimos anos. As obras de infraestrutura em execução têm por finalidade, na maior parte dos casos, garantir o suprimento energético do setor industrial, facilitar o deslocamento de mercadorias pelo território nacional, criar corredores de escoamento de produtos para exportação e, sobretudo, interiorizar os investimentos, estendendo o raio de influência dos centros produtores de *commodities* para as novas fronteiras de exploração agrícola e mineral.

Há, contudo, uma nítida tendência de acirramento dos conflitos caminhando na mesma cadência em que se acirram as disputas pelo controle da água e da terra, sob o influxo do grande volume de recursos públicos e privados dirigidos às regiões Norte e Nordeste nos próximos anos. Somente para o Norte são estimados investimentos da ordem de 212 bilhões de reais até 2020,[8] abrangendo a construção de 11 hidrelétricas, a construção e/ou extensão de ferrovias integradoras e a expansão de atividades mineradoras.

As hidrelétricas provocarão impactos em 99 projetos de assentamento, atingindo 6.968 famílias, segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Na região Nordeste, o projeto de Transposição do Rio São Francisco atinge 50 territórios quilombolas e nove comunidades indígenas. Na Bahia, a instalação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste e do Complexo Logístico Intermodal Porto-Sul já vem causando impactos sobre assentamentos, quilombos e áreas indígenas. A Usina de Belo Monte produzirá impactos diretos e indiretos em ao menos dez territórios indígenas, segundo relatório de impacto ambiental elaborado pela Eletrobras. A expansão de desertos verdes via monocultura de eucalipto, o incentivo a agrocombustíveis e a construção e ampliação de estradas no Sudeste e Centro-Oeste também contribuem para agravar as disputas por terra e território.

8. Estimativas publicadas na *Folha de S. Paulo* (Brito e Wiziack, 2010).

QUADRO 1
O "caso Cutrale"

Em edição anterior deste periódico, foram registrados os fatos ocorridos na Fazenda Capivara, localizada no município de Iaras, São Paulo, ocupada em outubro de 2009 por manifestantes ligados ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), com base em informações que a identificavam como terra pública. Segundo documentação levantada pelo Incra de São Paulo, a fazenda integra o núcleo colonial Monção, tendo mais de 40 mil hectares com registros originários de 1909. A maior parte da área, ainda em litígio, mantém a condição de patrimônio público, devendo, de acordo com o Artigo 188 da Constituição, ser prioritariamente destinada à reforma agrária. Os ocupantes foram despejados por forças policiais e tiveram suas lideranças e militantes presos e expostos à execração pública. Muitos tiveram suas casas invadidas e objetos e bens pessoais apreendidos.

Mas, em janeiro deste ano, a Justiça finalmente decidiu pela libertação dos trabalhadores sem-terra acusados de praticar crimes durante a ocupação da fazenda pertencente à empresa Cutrale. O processo foi arquivado pela 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. De acordo com o relatório do desembargador Luiz Pantaleão, não havia indícios que ligassem os acusados aos crimes alegados. Além disso, a prisão preventiva fora decretada antes do recebimento da denúncia e com a investigação ainda em curso. O encarceramento foi baseado também na suposta "imoralidade" dos trabalhadores, acusação que não sustenta a prisão preventiva.

2.2 Novos dados sobre o trabalho escravo e as contradições do Estado brasileiro

Entre 2010 e 2011, a despeito dos esforços da fiscalização em resgatar trabalhadores explorados em condições análogas à da escravidão, a forma leniente com que foram tratados, por setores do Executivo e Judiciário, dois casos de exploração do trabalho escravo ilustra como as diretrizes do II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo podem ser solapadas pela própria atuação do Estado brasileiro: o caso Cosan e o caso de Naviraí.

De acordo com dados da fiscalização do trabalho,[9] em 2010, foram libertados no país 2.628 trabalhadores em condições análogas à de escravos, resultado da fiscalização de 309 estabelecimentos. Quase metade deste contingente foi resgatada no Pará e em Minas Gerais.

Uma pesquisa da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2011)[10] em fazendas flagradas com trabalho escravo entre 2006 e 2007 traz dados reveladores acerca do perfil dos trabalhadores cativos: são homens adultos com idade média de 31,4 anos, negros (81%), nordestinos (77,6%), contratados temporariamente, alojados em barracos, sem instalações sanitárias, sem água potável e comida com condições de higiene, e submetidos a diversas formas de cerceamento da liberdade, seja por isolamento, servidão por dívida ou ameaças verbais. Laboram em jornadas exaustivas sem descanso semanal. As condições degradantes em que vivem ganham expressão no

9. Dados disponíveis em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A308E140C013099A935684CEE/quadro_resumo_1995_2010.pdf>. Acesso: 05 set. 2011.

10. A equipe de pesquisa da OIT entrevistou 121 trabalhadores libertados em dez fazendas localizadas nos estados do Pará, Bahia, Mato Grosso e Goiás durante as operações do Grupo Móvel realizadas entre outubro de 2006 e julho de 2007.

corpo do trabalhador, como nota o relatório: "Invariavelmente sua aparência nas diferentes fazendas era semelhante: roupas e calçados rotos, mãos calejadas, pele queimada do sol, dentes não cuidados, alguns aparentando idade bem superior à que tinham em decorrência do trabalho duro e extenuante no campo" (OIT, 2011, p. 55).

Os dados de trabalho escravo ilustram o aprofundamento do grau de superexploração da força de trabalho no meio rural, impulsionada, sobretudo, pela natureza da inserção externa da economia brasileira no cenário internacional. Nos últimos oito anos foram resgatados mais de 30 mil trabalhadores em situação análoga à de escravo no Brasil e mais de 900 mil foram registrados durante ação fiscal.

Não obstante os avanços da fiscalização do trabalho, o número de trabalhadores em situação análoga à de escravidão tende a ser superior aos revelados pelas operações do grupo móvel, sobretudo em razão do baixo número de fiscais ante o universo de estabelecimentos a serem fiscalizados. São 3 mil auditores para fiscalizar 4,8 milhões[11] de empresas e/ou organizações registradas, 92,6 milhões[12] de trabalhadores ocupados e, ao menos, 500 mil imóveis rurais[13] espalhados por todos os municípios brasileiros. Além destes problemas, a fiscalização do trabalho vem se deparando com grandes entraves à garantia da efetividade de seus atos, sobretudo diante da complacência de setores dos poderes Executivo e Judiciário com o problema.

Apesar de possuir apenas 3% dos casos registrados e 4% dos casos fiscalizados, a cadeia sucroalcooleira apresenta um elevado número de trabalhadores envolvidos. Em 2010, o setor, que vem recebendo volumosos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para expandir a produção interna de etanol e impulsionar a *commoditização* do produto, ultrapassou a marca de 9 mil trabalhadores envolvidos no período 2003-2010. Entre 2007 e 2009, o setor foi o primeiro em número absoluto de trabalhadores resgatados. Para cada caso de trabalho escravo fiscalizado no setor sucroalcooleiro são libertados, em média, 185 trabalhadores. Na pecuária, para cada caso fiscalizado são libertados 16 trabalhadores.

TABELA 2
Dados das operações de fiscalização do Grupo Móvel para Erradicação do Trabalho Escravo

Ano	Operações	Fazendas fiscalizadas	Trabalhadores resgatados	Indenizações pagas aos trabalhadores
2003	67	188	5.223	6.085.918,49
2004	72	276	2.887	4.905.613,13
2005	85	189	4.348	7.820.211,26
2006	109	209	3.417	6.299.650,53
2007	116	206	5.999	9.914.276,59
2008	158	301	5.016	9.011.762,84

(Continua)

11. Dados do Cadastro Central de Empresas para o ano de 2009 (IBGE, [s.d.]).
12. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 (IBGE, 2009).
13. Valor que considera apenas os imóveis rurais acima de quatro módulos fiscais, de acordo com os dados do SNCR.

(Continuação)

Ano	Operações	Fazendas fiscalizadas	Trabalhadores resgatados	Indenizações pagas aos trabalhadores
2009	156	350	3.769	5.908.897,07
2010	143	309	2.628	8.786.424,89
2011	164	331	2.428	5.985.771,62
Total	**1.004**	**2.227**	**34.793**	**61.584.420,07**

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A35F7884401369836B32012F8/Resultados%20da%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20-%202003%20-%202012%20atualizado%20at%C3%A9%20fevereiro.pdf>.

Em 2009, a Cosan[14] foi incluída na "lista suja" do trabalho escravo – cadastro público de empresas acusadas de submeter trabalhadores à situação análoga à escravidão – em virtude de violações graves aos direitos trabalhistas em uma empresa terceirizada numa usina em Igarapava (SP). Foram lavrados 13 autos de infração concernentes à ausência de registro formal dos trabalhadores, realização de trabalho pesado por menores de 18 anos, ausência de local adequado para refeições, instalações sanitárias insuficientes e alojamentos precários. Entre as irregularidades, estavam a ausência de água potável no local e a obrigação imposta aos trabalhadores de contrair dívidas comerciais que os impediam de sair do estabelecimento. Recorrendo da decisão, a Cosan conseguiu retirar o nome da lista graças à liminar concedida pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT).

Nesses casos, a Advocacia Geral da União (AGU) sempre recorre das decisões favoráveis aos empregadores para garantir a efetividade das medidas que coíbem práticas violadoras da dignidade da pessoa humana. Contudo, em postura inédita, a AGU não recorreu contra liminar que beneficiou a Cosan, pondo fim à questão por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): o acordo, feito no final de 2010 entre o governo federal e o grupo, permite que a Cosan mantenha seu nome excluído da "lista suja". Este favorecimento abre precedente para que outras empresas flagradas pelos fiscais do MTE negociem soluções similares.

A inclusão da Cosan no rol de empregadores que compõem a lista suja interferiria no processo de internacionalização dos negócios do grupo. Dias após a exclusão do seu nome da lista, a empresa, que havia adquirido os ativos de distribuição de combustíveis e lubrificantes da ExxonMobil, anuncia a criação de uma *joint-venture* em parceira com a Shell. O grupo, que dependia de recursos do BNDES para alavancar operações, projetava controlar a produção

14. A Cosan é uma das maiores companhias do país, com um portfólio de negócios que abrange prospecção de terras agrícolas, produção de açúcar e etanol, distribuição e comercialização de açúcar no mercado de varejo, além da distribuição de combustíveis e comercialização de lubrificantes. Ver: <http://cosan.com.br/cosan2009/web/conteudo_pti.asp?idioma=0&conta=45&tipo=26414>.

de mais de 2 bilhões de litros de etanol. Logo após a liminar e o firmamento do TAC com a AGU, o BNDES retomou normalmente o financiamento em favor da empresa, autorizando a liberação de R$ 630 milhões contratados para a construção de uma usina.

A postura do BNDES, contudo, em muito se assemelha à dos demais bancos públicos brasileiros. Ao menos foi esta constatação que levou o Ministério Público Federal (MPF) ao ajuizamento de duas ações civis públicas, uma contra o Banco do Brasil e outra contra o Banco da Amazônia. O Banco do Brasil é acusado pelo MPF de ter liberado empréstimos a 18 proprietários rurais que não possuíam documentos comprobatórios de regularidade ambiental e fundiária. Quatro destes proprietários foram flagrados explorando trabalhadores em condições análogas à de escravo. Entre 2008 e 2009, segundo o MPF, foram mais de R$ 8 milhões em créditos rurais concedidos que financiaram trabalho escravo, desmatamento e grilagem de terras. Por sua vez, o Banco da Amazônia é acusado de fornecer 37 financiamentos a proprietários com alguma irregularidade, em montante que alcança R$ 18 milhões.

Em julho de 2011, o Plano de Erradicação do trabalho escravo sofre novo revés. Uma decisão judicial mandou suspender a operação que encontrou 827 trabalhadores em condições degradantes em Naviraí (MS). Como a situação era de iminente risco à saúde e à vida dos trabalhadores, o Grupo Móvel determinou a interdição das frentes de trabalho, a rescisão dos contratos com pagamento das verbas indenizatórias e o resgate dos trabalhadores. Embora uma liminar em benefício da empresa tenha sido logo cassada pelo TRT da 10ª Região, esta impetrou quatro mandados de segurança solicitando a suspensão dos efeitos da fiscalização. Dias depois, a fiscalização do trabalho foi surpreendida por três decisões da Justiça do Trabalho local que tornavam sem efeito os atos administrativos tomados pelos auditores, sob o argumento de que as sanções implicariam o fechamento da empresa. Posteriormente, o TST ratificou o entendimento da Justiça local, cassando a decisão do TRT da 10ª Região para restabelecer a liminar que proibia a inclusão do nome da empresa na lista suja e suspendia os efeitos da ação fiscal.

A conivência com os crimes e irregularidades praticadas pelos setores mais capitalizados do agronegócio explicitam a face mais perversa do processo de superexploração dos trabalhadores no Brasil. Ao proceder assim, o Estado brasileiro não só estimula e legitima a superexploração do trabalho como viola os princípios e direitos fundamentais, fazendo dos requisitos da função social da terra mera letra morta da lei.

2.3 Lançamento da Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida

Em 2011, um conjunto de mais de trinta organizações que envolvem movimentos sociais (do campo e da cidade), sindicatos, pastorais, ambientalistas, profissionais da área da saúde e estudantes lançou a Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida. Segundo seus organizadores, com os atuais níveis de utilização de agrotóxicos no país, cada brasileiro consome em média 5,2 kg de veneno por ano. A campanha propõe alertar a sociedade para os prejuízos causados pelos agrotóxicos e construir ações capazes de restringir o uso destas substâncias. A campanha também pretende divulgar iniciativas e modelos produtivos existentes voltados à produção de alimentos saudáveis.

Até 1967, a maior parte dos agrotóxicos utilizados na agricultura brasileira era importada. Somente em 1975, com o lançamento do Plano Nacional de Defensivos Agrícolas,[15] a utilização dos agroquímicos foi alavancada em razão do direcionamento de recursos para a criação de empresas nacionais e a instalação de subsidiárias de transnacionais do setor no Brasil. A política de crédito rural se incumbiu de constituir a demanda por insumos químicos: o Banco do Brasil operou de forma estratégica na execução da política, obrigando cada produtor a destinar 15% do crédito de custeio à compra de venenos. Em 1980, 79% das vendas de agrotóxicos no Brasil eram financiados por esta modalidade de crédito (FUTINO e SILVEIRA, 1991). A vinculação, estabelecida pelo próprio Estado, entre política de crédito e uso de agrovenenos ajudou a corroborar o discurso do determinismo químico.

O uso de agrotóxicos se enraizou enquanto prática agrícola amplamente disseminada no meio rural brasileiro. O país transformou-se no maior mercado de agrotóxicos do mundo, concentrando 84% do total comercializado na América Latina. No Brasil, as vendas de agrotóxicos somaram US$ 7,1 bilhões em 2008, superando os Estados Unidos, cujas vendas atingiram US$ 6,6 bilhões no mesmo ano.[16] O aumento do consumo de agrotóxicos reflete a intensificação do controle monopolístico da terra. Dados da pesquisa de Produção Agrícola Municipal do IBGE mostram que, no período 2000-2009, a área plantada de soja à base de glifosato e outros componentes tóxicos cresceu 59%, passando de 13,6 para 21 milhões de hectares. Como, no período, a produção cresceu um pouco menos (57%), pode-se dizer que o uso massivo de veneno não conseguiu evitar perda de produtividade. A expansão horizontal do modelo monocultor fragiliza a produção, dado que as monoculturas são intervenções ambientais de

15. Embora a integração agricultura-indústria tenha sido introduzida no Brasil no pós-Segunda Guerra, especialmente com a mecanização e o consumo de NPK, seus efeitos ficaram concentrados no centro-sul do país. Foi na década de 1970 que a difusão dos insumos e da mecanização ganhou dimensão nacional.

16. Países como a Suécia, Dinamarca e Holanda vêm instituindo políticas públicas que visam reduzir a utilização de agrotóxicos na produção. Durante a primeira década dos anos 2000 o objetivo era reduzir em 50% o consumo desses produtos (Alves Filho, 2002).

elevada simplificação biológica que, desequilibrando os ecossistemas, tornam os cultivos altamente dependentes de controles químicos.

A contraface da dependência é o constante exercício de uma pressão seletiva sobre as plantas adventícias,[17] ácaros, fungos, bactérias e insetos, induzindo à proliferação de populações resistentes aos produtos químicos. Até a década de 1990 foram registradas mais de 500 espécies de insetos resistentes ao uso de inseticidas (OMOTO *et al.*, [s.d.]). Diante disso, os agricultores têm lançado mão de alternativas que acabam por maximizar a contaminação ambiental: aplicação mais frequente de pesticidas, aumento da dosagem e misturas indevidas de ingredientes ativos diversos, em geral com toxicidade superior aos usualmente aplicados. Tais práticas aumentam os riscos de intoxicação dos trabalhadores rurais, sobretudo porque são desconhecidos os efeitos da interação de diferentes ingredientes ativos sobre o meio ambiente e a saúde humana.

No Brasil existem 470 ingredientes ativos (IAS) registrados, 572 produtos técnicos e 1.072 produtos formulados divididos entre herbicidas (45%), fungicidas (28%) e inseticidas (27%). Os principais ingredientes ativos comercializados no país estão ligados às principais *commodities* agrícolas: para a cana-de-açúcar, estão registrados 63 IAS; para a soja, 131; para o milho, 106; e, para a laranja, 110. Contrasta com esta conexão estreita entre a grande monocultura comercial e o uso de agrotóxicos o fato de a cultura de mandioca, não relacionada à agricultura patronal, ser a única, entre as principais, totalmente desassociada dos dez ingredientes ativos mais consumidos/utilizados no país.[18]

Aproximadamente 40% das marcas comerciais de agrovenenos *registradas* são consideradas muito perigosas[19] e 49% perigosas ao meio ambiente. O estado com a maior quantidade de agrotóxicos muito perigosos comercializada em 2009 foi São Paulo, com 1,3 mil toneladas (REBELO *et al.*, 2010). No geral, porém, o estado com a maior quantidade comercializada de agrotóxicos em 2009 foi Mato Grosso, seguido de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás, Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Maranhão. No total do ano, foram comercializadas 127 mil toneladas de herbicidas e 90,5 mil toneladas de inseticidas: entre os produtos comercializados em 2009, 85% das marcas foram consideradas perigosas e 15% muito perigosas. Somente a comercialização de glifosato representou 76% dos herbicidas vendidos. Entre os inseticidas mais comercializados estão os organofosforados e os carbamatos.

---

17. Plantas adventícias são errônea e popularmente conhecidas como "ervas daninhas".

18. Na cultura de cana-de-açúcar, são utilizados a atrazina, o glifosato e o 2,4D; na de soja, além destes dois últimos, a cipermetrina, o enxofre, metamidofós, acefato, carbendazim; na de milho, a cipermetrina, o enxofre, a atrazina, o glifosato e o 2,4D; na laranja, acefato, carbendazim, glifosato, óleo mineral e óleo vegetal (Rebelo *et al.*, 2010).

19. O Ibama classifica os agrotóxicos em quatro classes toxicológicas: classe I (altamente perigoso), classe II (muito perigoso), classe III (perigoso) e classe IV (pouco perigoso).

Os herbicidas constituem o grupo químico mais comercializado no país. Pertencem a este grupo o glifosato, o *paraquat*, a atrazina e o 2,4 D, em geral, pulverizados em pastagens e plantações de soja e cana. Existem fortes suspeitas de mutagenicidade, teratogenicidade e carcinogenicidade em relação a tais produtos. A alta toxicidade do *paraquat* para os pulmões, por exemplo, pode matar em duas semanas após exposição gravosa. Ao 2,4 D se relacionam problemas reprodutivos, abortamentos, câncer de tireoide e linfomas. Inseticidas organoclorados e os carbamatos, absorvidos pela pele, podem, em caso de intoxicação aguda, gerar alterações neurológicas, comportamentais e cognitivas e levar à morte em poucos dias.[20] Os organofosforados, por sua vez, caracterizam-se pela lenta degradação e capacidade de acumulação no meio ambiente. A intoxicação pode dar-se por ingestão de água e alimento contaminados, e seus sintomas envolvem alterações no sistema nervoso e sanguíneo, lesões no fígado e na pele e arritmia cardíaca. Os organofosforados são causa do maior número de intoxicações e mortes por envenenamento com agrotóxicos no Brasil.

A dificuldade de identificar casos de intoxicação, porém, tende a subestimar os dados relativos aos efeitos dos agrotóxicos à saúde e, com isso, a ocultar as condições precárias de trabalho no meio rural. O Sistema Nacional de Informações Toxico Farmacológicas (Sinitox), que registra intoxicações por agrotóxicos no Brasil, classifica como suicídio 78% das mortes decorrentes do uso e/ou exposição a pesticidas (FARIA *et al.*, 2007). Calcula-se que, para cada caso de intoxicação por agrotóxico notificado, exista ao menos 50 não notificados (BRASIL, 2005). A OMS estima que, anualmente, entre 3 e 5 milhões de pessoas sejam intoxicadas por agrotóxicos no mundo (STOPPELLI e MAGALHÃES, 2005).

No Brasil, onde entre 80% e 90% dos casos de câncer são atribuídos à exposição ambiental e/ou ocupacional, diversos estudos têm demonstrado a relação existente entre a incidência de câncer e outras doenças e a exposição aos agrotóxicos, especialmente em trabalhadores rurais. Stopelli (2005), por exemplo, ao avaliar fatores de risco relativos ao trabalho agrícola e ao contato com agrotóxicos no município paulista de Bariri, concluiu que, comparados a outras categorias, os trabalhadores rurais possuem duas vezes mais chances de desenvolver câncer. Estudos epidemiológicos elaborados junto a fumicultores da região de Santa Cruz (RS), trabalhadores rurais de Magé (RJ), Nova Friburgo (RJ), Cachoeira de Macacu (RJ), Paty do Alferes (RJ), Antônio Prado (RS), Ipê (RS), Bariri (SP), cafeicultores de Minas Gerais e produtores de tomate em Pernambuco também destacam a forte relação entre certas doenças e a manipulação de agrotóxicos.

20. Entre os organoclorados mais utilizados está o DDT, banido para uso agrícola desde a década de 1990, embora ainda seja utilizado no combate ao mosquito da malária e no tratamento de madeira.

A intensidade do uso dos produtos químicos coloca o trabalho agrícola na condição de uma das ocupações mais perigosas do mundo. Os riscos associados a agrotóxicos são comumente tratados como mera externalidade à atividade agrícola, e as intoxicações, atribuídas aos baixos níveis de escolaridade dos trabalhadores que aplicam tais produtos sem obedecer a instruções de segurança. O argumento não leva em conta que as formas de exposição não estão restritas ao meio ambiente do trabalho, podendo ocorrer contato com substâncias químicas por ar, água, solo ou alimentos. Divulgada em 2011, a pesquisa sobre uso de agrotóxicos em Lucas do Rio Verde (MT) chama a atenção para esse ponto.

De 1989, quando se emancipou, a 2010, a população de Lucas do Rio Verde aumentou de 5,5 mil para 45,5 mil habitantes. Erguida sobre os escombros de territórios indígenas arrasados durante a abertura da BR-163, a cidade era conhecida até 2006 apenas pela pujante produção de grãos. Naquele ano, porém, ganhou notoriedade em razão de um acidente ocorrido após uma pulverização aérea de agrotóxicos que contaminou toda a cidade.

Uma pesquisa, coordenada por Wanderlei Pignati,[21] foi desenvolvida com objetivo de investigar as consequências do acidente sobre a população e o meio ambiente. Os primeiros resultados[22] identificam que 100% das amostras de leite materno estavam contaminadas por ao menos um agrotóxico no período analisado. Tais substâncias, acumuladas na camada de gordura do organismo da mãe, podem, passando para o sangue, atingir o feto. Em todas as mulheres investigadas foram encontrados resíduos de DDE, um metabólito do DDT altamente tóxico e proibido no Brasil. Além disso, 44% das amostras indicaram a presença de um isômero do endossulfan.[23] Durante a lactação, os agrotóxicos[24] são excretados pelo leite materno, expondo a saúde de crianças recém-nascidas a todos os riscos inerentes à ingestão de produtos tóxicos. Detalhe relevante: entre todas as mulheres investigadas, apenas uma declarou trabalhar diretamente com agrotóxicos. Três trabalhavam nas fazendas e todas as demais eram trabalhadoras do comércio, professoras e donas de casa, residentes na área urbana do município. Portanto, se as vias de exposição aos elementos tóxicos incluem os alimentos, o ar, a água da chuva e o solo, a extensão do dano pode, de forma imprevisível, extrapolar o epicentro das localidades com maior gravidade de ocorrências.[25]

---

21. A pesquisa analisou o ar, água de chuva, sedimentos, água de poço artesiano, água superficial, sangue e urina humanos, má formação em anfíbios e alguns dados epidemiológicos.

22. Os resultados das amostras foram os seguintes: 100% DDE; 44% beta-endossulfan – um isômero do endossulfan; 37% deltametrina – um piretroide; 32% alpha-endosulfan – isômero do endosulfan; 18% alpha HCH; 13% DDT; trifularina 11% - herbicida; lindano – 6%.

23. Organoclorado altamente tóxico com grande capacidade de dispersão e resistência ao meio ambiente.

24. Estas substâncias podem provocar má formação fetal, indução ao aborto, desregulação do sistema endócrino e câncer.

25. Ver o conceito de "acidente rural ampliado" em Pignati, Machado e Cabral (2007).

Utilizando os dados fornecidos pelo Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso (Indea-MT), Pignati, Machado e Cabral (2007, p. 108) contabilizaram que, em 2005, foram aplicadas cerca de 48 mil toneladas de agrotóxicos no estado. Somente em Lucas do Rio Verde foram pulverizadas quase 3 mil toneladas de agrotóxicos em 200,5 mil hectares de soja, 140 mil hectares de milho, 5 mil hectares de algodão, 1,4 mil hectares de arroz e 310 hectares de feijão. Disto resulta uma média de 8,5 kg de agrotóxicos consumidos/aplicados por hectare plantado ou exposição de 102 kg de veneno por habitante/ano. Considerando-se apenas os residentes rurais, foram 682 kg por habitante/ano. Os resíduos desta prática alimentam de forma drástica o adoecimento dos trabalhadores rurais e envenenam silenciosamente a população brasileira.

2.4 A liberação do feijão transgênico

A legislação brasileira em matéria de biossegurança é regida pelo princípio da precaução. O Artigo 225 da Constituição Federal institui um dever cautelar de tutela do Estado brasileiro em relação ao meio ambiente, submetendo as intervenções humanas sobre a natureza à realização de estudo de impacto ambiental, a fim de evitar o comprometimento do patrimônio genético e da diversidade biológica. Pelo §1º, inciso V, do mesmo artigo, cabe ao Estado controlar a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que impliquem risco à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente.

Em setembro de 2011, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) aprovou a liberação comercial do feijão transgênico. A variedade desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), principal parceira[26] dos oligopólios transnacionais no mercado de sementes e agrotóxicos no Brasil, é supostamente resistente ao vírus do mosaico dourado, doença identificada no país na década de 1950. A aprovação do plantio de feijão transgênico, por sua importância na cultura alimentar brasileira, deve seguir testes rigorosos que demonstrem de forma cabal sua qualidade nutricional e sua segurança para a saúde da população e o meio ambiente. Os testes apresentados pela Embrapa, contudo, foram insuficientes: em 22 deles, nada menos que vinte apresentaram falhas. Não foram feitos testes de adaptação do feijão a diferentes biomas, estudos sobre a ação dos polinizadores e o risco de contaminação genética de variedades crioulas. Além disso, a planta não apresenta o mesmo comportamento em comparação ao feijão que lhe deu origem, sob as mesmas condições de cultivo, quanto à quantidade de nutrientes e seus efeitos sobre os órgãos internos de absorção.

26. A Embrapa firmou parceira com a Monsanto desde 1997, voltada ao desenvolvimento de produtos aplicados à soja transgênica. Em 2007 a Embrapa fechou acordo com a BASF para o desenvolvimento de uma nova variedade de soja transgênica.

Em nota pública, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) manifestou posicionamento contrário à liberação, em virtude da insuficiência das análises de risco, do risco de eliminação de variedades de feijão existentes e da perda de soberania dos agricultores e consumidores locais. O Consea ressaltou, ainda, que a própria Embrapa já desenvolveu experiências exitosas de plantio de feijão resistente ao mosaico dourado a partir de cultivos orgânicos. Como não existe liberação comercial de nenhuma espécie de feijão transgênico no mundo, os estudos nesse caso deveriam ser bem mais rigorosos.

Transgênicos são seres vivos criados e produzidos em laboratório a partir da transferência de genes de uma espécie para a outra. O que diferencia os transgenes de processos naturais de cruzamento genético é que a transgenia opera cruzamentos que nunca aconteceriam naturalmente. Um gene de uma bactéria ou de um vírus nunca seria inserido na composição genética de uma planta se não fosse pela intervenção do homem.

Os transgênicos representam, ao menos no discurso, uma tentativa de solucionar pela via técnica o problema da fome e da desnutrição no mundo. A intervenção biológica garantiria, em tese, o aumento da produtividade do setor, com redução dos custos e diminuição do uso de pesticidas. Sua defesa se sustentou na promessa de uma biotecnologia a serviço do cultivo de plantas em regiões salinas ou de elevado estresse hídrico e do fornecimento de alimentos biofortificados às populações desnutridas. Passados mais de 15 anos da adoção e difusão dos transgênicos pelo mundo, esse otimismo inicial defronta-se com um cenário desalentador: segundo a FAO, em 2011, a cada minuto, 12 crianças morrem de fome no mundo. Estimativas da mesma entidade apontam que há mais pessoas em insegurança alimentar em 2010 que em 1995: no período, a população com fome ou subnutrição cresceu de 825 milhões para 1,02 bilhão de pessoas, o equivalente 14,8% da população mundial.

A autorização dos transgênicos no Brasil ocorreu de forma rápida, embora acidentada. A soja transgênica teve autorização emitida em 1998, mas, até 2003, sua liberação comercial ficou suspensa por ordem judicial, fato que não impediu seu cultivo clandestino no Rio Grande do Sul. Em 2003, uma medida provisória permitiu a colheita de soja transgênica plantada ilegalmente, dando ensejo a que a bancada ruralista no Congresso pressionasse pela autorização de novos plantios e colheitas. A Casa Civil comprometeu-se então a instituir um grupo de trabalho encarregado de aprovar uma nova lei de biossegurança, regulando o uso, a produção e a comercialização de transgênicos. Entrementes, uma nova medida provisória veio autorizar o plantio de soja geneticamente modificada sob alegação de uma suposta escassez de sementes convencionais no mercado.

Em 2005, projeto de lei normatizando a matéria foi enviado pelo governo ao Congresso, conservando as competências do Ibama e da Anvisa quanto ao poder de registrar plantas, medicamentos e animais transgênicos. Em seguida, porém, o relator do projeto, deputado Aldo Rebelo, elaborou uma emenda retirando as atribuições destas duas instituições na matéria e conferindo poderes plenos e quase exclusivos ao CTNBio.[27] Àquela altura, o debate sobre transgênicos já havia sido relegado a um segundo plano em razão da inclusão, no projeto, da autorização de pesquisas com células-tronco: com toda a discussão sobre biossegurança ficando então atravessada pela dicotomia ciência x religião, a regulação da transgenia foi conduzida a reboque de um falso duelo entre conservadores e progressistas e permaneceu represada em uma arena técnica no interior do Estado.

Desde 2007, foi suprimida a necessidade de maioria qualificada (dois terços) dos votos dos conselheiros do CTNBio para aprovar a liberação comercial de organismos transgênicos. Com isso, novos organismos geneticamente modificados (OGMs) foram aprovados de forma sumária, por maioria simples, em processos que não respeitam a diversidade de perspectivas da sociedade brasileira a respeito do tema e que emprestam ao seu rito uma nota de temeridade que desabona a rigidez exigida pela matéria e pelo mandado constitucional que a regula. A pressão de ambientalistas e movimentos sociais não arrefeceu a postura permissiva do governo que decidiu, no âmbito do Conselho Nacional de Biossegurança,[28] circunscrever toda e qualquer decisão sobre o tema ao âmbito da CTNBio. Tal tendência ganhou um agravante em novembro de 2011, quando a CTNBio decidiu autorizar as empresas produtoras de OGMs a pedir isenção do monitoramento, pós-liberação comercial, para produtos considerados de baixo risco. Com isso, os riscos antes identificados no monitoramento obrigatório ficarão desconhecidos até o produto ser usado em grande escala. Se, antes, a CTNBio flexibilizara os critérios para liberação comercial sob pretexto de que o monitoramento pós-comercialização corrigiria danos constatados posteriormente, agora a Comissão torna facultativo o próprio monitoramento.

A liberação de transgênicos no Brasil está atrelada à política de expansão da exportação de *commodities* como via de geração de saldos na balança comercial. A promessa de diminuição dos custos de produção e de aumento de produtividade moldou o argumento legitimador da legalização dos transgênicos a partir de 2005. Após a legalização, o Estado disparou o gatilho da expansão a partir da política de crédito rural. De 2007 a 2010, segundo informações

27. O CTNBio é composto por cientistas de várias áreas do conhecimento, exceto das áreas de ciências sociais e humanas.

28. O Conselho Nacional de Biossegurança é um órgão criado pela Lei de Biossegurança com função recursal, composto por ministros e presidido pela Casa Civil.

do Anuário Estatístico do Crédito Rural, do Banco Central do Brasil (BCB, [s.d.]), foram negociados mais de 400 mil contratos de crédito de custeio, somando mais de R$ 10 bilhões, aplicados em 15 milhões de hectares cultivados com a soja transgênica.

O Serviço Internacional para a Aquisição de Aplicações Agrobiotecnológicas (em inglês, International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications – ISAAA) estima que o Brasil possua 26 milhões de hectares de lavouras transgênicas na safra 2010-2011. Essa área faria do Brasil o segundo país em plantio de transgênicos no mundo. Deste total, 18,2 milhões de hectares seriam plantados com soja e 7,5 milhões com milho. O Mato Grosso é o estado com maior área plantada de transgênicos (6,5 milhões de hectares), seguido por Rio Grande do Sul (5,2 milhões) e Paraná (4,8 milhões).

A soja transgênica se diferencia da convencional por sua capacidade de suportar os efeitos nocivos do herbicida Roundup, marca comercial da Monsanto para o princípio ativo glifosato. O glifosato é um herbicida total, secante, que elimina todas as plantas, à exceção das transgênicas, permitindo aplicação do agroquímico durante a fase de crescimento vegetativo da soja. A soja transgênica é fruto da injeção do DNA de uma bactéria resistente ao glifosato no DNA da soja originária. Embora o produto não integre diretamente a dieta alimentar brasileira, ela penetra nos hábitos de consumo da população pelo ciclo da carne, dado que a ração de aves e suínos é baseada no produto.

A difusão dos transgênicos é alvo de polêmica em todo o mundo. As dúvidas quanto aos impactos sobre a saúde humana e o meio ambiente vêm despertando a desconfiança de consumidores, blocos econômicos e governos. Seu cultivo tem caído na Europa em razão do aumento do número de países da região que vêm proibindo sua produção e consumo. O cultivo de milho transgênico da Monsanto é proibido em sete países da União Europeia, em virtude das incertezas acerca de seus efeitos sobre a saúde. A batata transgênica da BASF é proibida em três países por precauções sanitárias. No Brasil, contudo, as campanhas e *lobbies* do oligopólio produtor de sementes e agrotóxicos sobre o Estado subordinam o dever público de precaução e prevenção.

3 ANÁLISE DOS PROGRAMAS

3.1 Reforma agrária: os assentamentos

A estrutura fundiária brasileira se mantém basicamente a mesma pelo menos desde meados do século passado. Nem os projetos de colonização das décadas dos anos 1970 a 1980, nem a possibilidade política de realizar um amplo programa

de reforma agrária[29] pós-processo de redemocratização do país foram capazes de impactar a estrutura fundiária. A partir de meados da década de 1980, os movimentos sociais rurais recolocaram na arena política a luta pela reforma agrária, demanda que se somou a de outros setores rurais em busca de formas alternativas – para além das regras gerais estabelecidas – de políticas de desenvolvimento específicas para os pequenos produtores rurais. Assim, a partir de meados dos anos 1990, os agricultores familiares passaram a contar com o PRONAF, linha especial de crédito, com regras próprias, mais adequadas às suas características, portanto diferentes das que regulam o crédito agrícola geral, expressas no Manual de Crédito Rural (MCR).

Contudo, as pressões por reforma agrária aumentam, com a formação de acampamentos e ocupações de terra em todo país, resultando entre 1995 e 2010 no assentamento de 767 mil famílias, em uma área total de mais de 69,6 milhões de hectares. Em princípio poder-se-ia imaginar que estes números alteraram a distribuição disfuncional da terra no país, ou seja, que os índices de concentração fundiária tiveram uma diminuição significativa. Mas não é o que os dados censitários mostram,[30] sendo necessário "ler" com cuidado os dados sobre os assentamentos rurais.

Nem sempre o projeto de assentamento surgiu para eliminar uma grande propriedade improdutiva; com maior frequência, as famílias foram assentadas em terras públicas federais ou estaduais. A constituição de projetos de assentamento agroextrativistas, por exemplo, para além de sua importância, seja para o meio ambiente, seja para as próprias famílias beneficiadas, não modificou as formas preexistentes de apropriação da terra nem impactou a estrutura fundiária. Este fato não retira sua importância, seja para incluir estas famílias como beneficiárias do Programa de Reforma Agrária, seja pelo fato de garantir que estas terras sejam exploradas de forma sustentável e continuem integrantes do patrimônio da União.

Balanço geral dos assentamentos – Projetos em execução

Segundo o Incra (2011a; 2011b), em 30 de junho de 2011, estavam em execução 8.784 projetos de assentamento, abrangendo uma área de 85,9 milhões de hectares e abrigando 920,7 mil famílias, a maior parte nas regiões Norte (43,4%) e Nordeste (33,3%). Pará e Amazonas, na região Norte, Maranhão, no Nordeste, e Mato Grosso, no Centro-Oeste, juntos concentram pouco mais de 50% das famílias assentadas em 70% da área total[31] dos projetos de

29. O I PNRA, elaborado em 1985, previa o assentamento de 1,4 milhão de trabalhadores sem-terra.

30. O IBGE calculou em 0,854 o índice de Gini, tendo como base os dados do Censo Agropecuário de 2006. Segundo dados do INCRA/Sistema Nacional de Cadastro Rural, para 2009, o índice de Gini é de 0,836.

31. Os dados para as demais unidades da federação constam do anexo estatístico deste periódico.

assentamentos em execução. Os projetos com vistas à preservação ambiental, sobretudo os agroextrativista e os de reserva florestal, vêm aumentando de número e de inclusão de famílias assentadas, principalmente, em anos recentes, com mostra a tabela 3.

TABELA 3
Participação dos projetos em execução segundo o tipo e período de criação, área apropriada e famílias assentadas – Brasil (1/1/1900 a 19/7/2011)
(Em %)

Período de criação	Projetos florestais/ambientais[1]			Outros tipos[2]		
	Projetos	Área	Famílias assentadas	Projetos	Área	Famílias assentadas
1900 a 1994	1,0	3,7	1,0	99,0	96,3	99,0
1995 a 1998	0,2	0,6	0,2	99,8	99,4	99,8
1999 a 2002	0,7	24,9	1,8	99,3	75,1	98,2
2003 a 2006	13,2	78,5	45,1	86,8	21,5	54,9
2007 a 2010	17,8	86,6	43,8	82,2	13,4	56,2
2011[3]	8,0	73,7	8,1	92,0	26,3	91,9
Total	**6,5**	**49,7**	**18,0**	**93,5**	**50,3**	**82,0**

Fonte: Incra (2011b).
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Discoc/Ipea.
Notas: [1] Compreendem os seguintes tipos de projetos: Assentamento Florestal (PAF); Floresta Estadual (Floe); Floresta Nacional (Flona); Assentamento Agroextrativista Federal (PAE); Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); Polo Agro Florestal (Poloagro); Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS); e Reserva Extrativista (Resex).
[2] Projetos de assentamento: Território Remanescentes de Quilombos (CRQ); Projeto de Assentamento (PA); Assentamento Municipal (PAM); Assentamento Rápido (PAR); Colonização Oficial (PC); Assentamento Casulo (PCA); Assentamento Casulo (PE); Projeto Fundo de Pasto (PFP); Integrado de Colonização (PIC); e Projeto de Reassentamento de Barragem (PRB).
[3] Situação em 30 de junho de 2011.

Os projetos de caráter florestal/ambiental predominantemente localizados na região Norte compreendem quase a metade da área total apropriada pelos projetos de assentamento; suas áreas médias são bem maiores que as das demais modalidades de projetos. Essa expansão acelerou-se a partir de 2003: até o final de 2002, existiam apenas 27 projetos especificamente comprometidos com a sustentabilidade ambiental.

A estruturação produtiva dos assentamentos – novos e antigos – caminha muito lentamente. A cada ano acumulam-se as necessidades de investimentos sociais e produtivos para o conjunto de famílias assentadas. Mais da metade dos projetos atualmente em execução – quase 53% – ainda está em fase inicial, segundo relatório do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Cerca de 30% são considerados em fase de estruturação e somente 18% estão nas etapas finas de constituição.

TABELA 4
Fase dos projetos de reforma agrária em execução, segundo o período de criação – Brasil (1/1/1900 a 30/6/2011)

Fases dos projetos	1900 a 1994	1995 a 2002	2003 a 2006	2007 a 2010[1]	Total	%
(a) Assentamento criado	61	473	1.285	1.081	2.900	33,1
(b) Assentamento em instalação	40	889	629	151	1.709	19,5
(a+b) Projetos em fases iniciais	**101**	**1362**	**1.914**	**1.232**	**4.609**	**52,6**
(c) Assentamentos em estruturação	224	1.921	395	39	2.579	29,4
(d) Assentamento em consolidação	299	824	44	6	1.173	13,4
(e) Assentamento consolidado	267	118	12	1	398	4,5
(d+e) Assentamentos em finalização	**566**	**942**	**56**	**7**	**1.571**	**17,9**
Total de projetos	**891**	**4.225**	**2.365**	**1.278**	**8.759**	**100,0**

Fonte: Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) e Incra (2011b).
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Nota: [1] Em execução em 19/7/2010.

Os projetos "consolidados" somam 398 unidades, ou seja, apenas 4,5% do total; todos os demais estão incompletos, a maior parte (53%) ainda em etapa inicial de implantação, o que significa que ainda demandam atenção e investimentos básicos.

A obtenção onerosa de terras para a constituição de projetos de assentamentos – por desapropriações e compras – é responsável por 67% deles, abriga quase 60% das famílias, mas abarca somente 30% da área total dos projetos já instalados.

Existe uma diferença importante entre os projetos federais e estaduais formados a partir da arrecadação e discriminação de terras públicas em seus respectivos âmbitos, já que os primeiros têm sido destinados, em anos recentes, à formação de unidades familiares dedicadas ao desenvolvimento de atividades agroextrativistas e à proteção florestal.

TABELA 5
Forma de obtenção das terras para projetos de assentamentos da reforma agrária[1] – projetos em execução criados de 1900 a 2011 (1º semestre)
(Em %)

Forma de obtenção	Projetos	Área	Famílias (capacidade)	Famílias assentadas
Onerosa	67,3	29,8	55,4	57,4
Desapropriação	61,0	28,1	50,9	52,5
Compra e venda	6,3	1,7	4,5	4,9
Terras públicas federais e estaduais[1]	28,4	67,7	40,4	39,1
Outras formas[2]	4,4	2,5	4,2	3,4
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Sipra e Incra (2011b).
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Notas: [1] Reconhecimento/Arrecadação/Discriminação/Em obtenção – T. Coop. Tec. SPU.
[2] Adjudicação; cessão; cessão gratuita; confisco; dação; doação; incorporação; reversão de domínio; transferência; sem especificação.

A quantidade de projetos que têm sido criados em áreas obtidas de forma onerosa, ou seja, com a necessidade de pagamento em espécie por eventuais benfeitorias e por meio de Títulos da Divida Pública (TDAS), ou mesmo em moeda pela terra, ainda abrigam a maior parte das famílias assentadas, em áreas médias menores e em projetos convencionais de assentamento. De outra parte, vem aumentando a criação de projetos em terras públicas, sobretudo na região Norte, como referido anteriormente. Atualmente, estes projetos concentram quase 70% da área total atualmente designada para os assentamentos rurais. A magnitude das áreas comprometidas com os diferentes projetos de assentamento deve considerar que todas têm a obrigatoriedade de respeitar os limites legais de reserva legal, preservar as APPs e recompor áreas degradadas, mesmo que as tenham recebido nestas condições.

Famílias assentadas em 2010 e 2011 (1º semestre)

A desconstrução do conceito e da política de reforma agrária tem-se mostrado mais efetiva do que nunca, na medida em que está cada vez menos presente na agenda governamental. A atuação do governo nessa área, em anos recentes, tem-se dado basicamente via incorporação de terras públicas para a criação de assentamentos (regularização fundiária), enquanto as desapropriações, estas sim, com impacto positivo sobre a estrutura fundiária, vêm diminuindo.

Em 2010, foram obtidos, por meio de desapropriações, apenas 289,6 mil hectares de terra, enquanto, via reconhecimento e arrecadação, pouco mais de 1,4 milhões de hectares. As dificuldades enfrentadas pelo Estado na introdução de correções na estrutura fundiária são crescentes: seja por conta de restrições orçamentárias; seja como consequência da atuação do judiciário, que atrasa e dificulta a posse, por parte do Incra, de áreas desapropriadas, à revelia dos estatutos legais relativos ao rito sumário; ou, ainda, em razão de dificuldades técnicas e operacionais enfrentadas crescente e historicamente pelo Incra. Mas, sobretudo, a dificuldade também reside no fato de a reforma agrária vir perdendo o pequeno espaço que ocupava na agenda governamental.

A maior parte dos assentamentos – como em anos anteriores – concentrou-se no último trimestre do ano, na região Norte (tabela 6) e em projetos criados antes de 2010.

TABELA 6
Famílias assentadas – Brasil e grandes regiões, por trimestre (2010)

Brasil e regiões	Número de famílias assentadas				Total	%
	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre		
Brasil	**2.282**	**2.998**	**6.449**	**26.667**	**38.396**	**100,0**
Norte	935	1.370	2.502	15.177	19.984	52,0
Nordeste	408	439	2.591	6.984	10.422	27,1
Sudeste	558	382	309	959	2.208	5,8
Sul	143	205	258	1.328	1.934	5,0
Centro-Oeste	238	602	789	2.219	3.848	10,0

Fonte: Sipra e Incra (2011a).
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Discoc/Ipea.

Nos estados do Pará, Amazonas e Maranhão, foram assentadas 53% das famílias beneficiadas em 2010; na outra ponta, Sergipe, Santa Catarina e Espírito Santo receberam, cada um, menos de 1% das famílias.

Embora uma parte significativa dos assentamentos a cada ano aconteça em projetos recém-criados – em 2010 alcançou 22% do total –, projetos bastante antigos, criados em anos anteriores, continuaram a receber novas famílias, conforme os dados do Sipra relativos a esse ano. Daí as famílias assentadas em 2010 terem sido distribuídas em mais de 3,1 mil projetos, a maioria deles (78%) criados antes de 2003. Infelizmente, não existem informações que esclareçam as razões da ocupação de lotes antigos; são várias as possibilidades: pela substituição de famílias desistentes ou que perderam o direito ao lote; ocupação de lotes vagos; ou alguma forma de reestruturação fundiária que possibilitou o surgimento de novas vagas em projetos antigos.

TABELA 7
Número de famílias assentadas – Brasil, por ano de criação do projeto (1/1/2010 a 31/12/2010)

Ano de criação	Projetos que receberam novas famílias em 2010	Famílias assentadas	%
Até 1994	268	1.993	5,2
1995 a 1998	799	6.111	15,9
1999 a 2002	665	3.549	9,2
2003 a 2006	720	8.193	21,3
2007 a 2010	689	18.550	48,3
Total	**3.141**	**38.396**	**100,0**

Fonte: Sipra e Incra (2011a).
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Desde 2003 – primeiro ano para o qual existe informação relativa ao andamento trimestral do programa de reforma agrária –, é possível observar a concentração do número de famílias assentadas no último trimestre do ano. Exceto em 2004, quando o índice ficou abaixo de 50%, nos demais anos, sempre ficou acima da metade, chegando a concentrar mais de 90% dos assentamentos realizados em 2008 (tabela 7)

TABELA 8
Famílias assentadas nos projetos de reforma agrária, por trimestre, segundo o período/ano de criação do projeto de assentamento – Brasil (2003 a 2011)

Ano	1ª trimestre	2ª trimestre	3ª trimestre	4º trimestre	**Total**
2003	4.680	5.334	3.448	21.513	**34.975**
2004	8.303	13.416	20.708	38.757	**81.184**
2005	1.893	15.077	31.695	78.442	**127.107**
2006	10.616	9.779	39.500	76.424	**136.319**
2007	6.863	8.402	8.181	43.537	**66.983**
2008	137	445	5.331	64.154	**70.067**
2009	3.753	486	12.387	38.798	**55.424**
2010	2.282	2.998	6.449	26.667	**38.396**
2011	613	1.215	1.155	-	**2.983**
Total	**39.140**	**57.152**	**128.854**	**388.292**	**613.438**

Fonte: Sipra e Incra (2011a).
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Se, entre 2003 e 2006, a cada ano, o número de famílias beneficiadas aumentou significativamente, nos anos seguintes, entra em descenso, finalizando 2010 com número próximo ao do ano inicial da série. A trajetória do primeiro mandato do presidente Lula, ascendente, entra em declínio no seu segundo mandato e repassa para o governo atual o mesmo patamar de assentamentos com que iniciou seu governo.

Os movimentos sociais rurais[32] veem com preocupação o andamento da reforma agrária em 2011. Se nunca ficaram plenamente satisfeitos com o que foi realizado em anos anteriores, agora manifestam estranheza por a questão do acesso à terra ter ficado ausente do principal programa social do atual governo, o Brasil Sem Miséria.

Os dados do Sipra revelam que, no primeiro semestre de 2011, o programa repetiu o baixo andamento verificado em anos anteriores. Essa constatação também concorre para aumentar o grau de incerteza quanto ao futuro da reforma agrária, ademais o esvaziamento crescente do tema na agenda governamental.

32. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Via Campesina, entre outros.

Em 2011, até meados do mês de julho, 2.983 novas famílias passaram a integrar a o programa de reforma agrária. A região Norte concentrou a maior parcela delas, sobretudo, os estados do Pará e Amazonas. Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul também se destacam como receptores de assentados no período considerado.

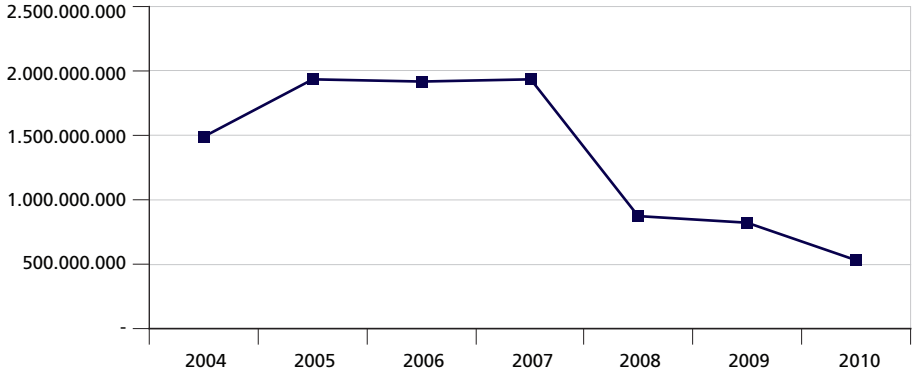
Os assentamentos de 2011 foram distribuídos por 746 projetos, significando uma média de quatro famílias assentadas em cada um, com a seguinte distribuição de acordo com o período de constituição: 4,4%, em projetos criados até 1994; 25,2%, naqueles criados entre 1995 e 2002; 32,6%, entre 2003 e 2007; e as demais 37,8%, nos projetos de criação mais recente, de 2007 em diante.

3.2 Principais programas da reforma agrária

Assentamentos para Trabalhadores Rurais

Este programa engloba as ações iniciais e básicas para a criação dos projetos de assentamento, entre as quais se destacam: *i)* vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais; *ii)* obtenção de imóveis rurais; *iii)* cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias; e *iv)* licenciamento ambiental dos projetos de reforma agrária. A partir de 2007, os recursos orçamentários despendidos por este programa vêm sendo reduzidos, o que se traduz na diminuição, desde então, na quantidade de famílias assentadas a cada ano, o que é ilustrado pelo gráfico 1.

GRÁFICO 1
Dispêndios anuais com o programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais (2004-2010)
(Em R$)



Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração: Disoc/Ipea.

A importância do programa, tanto na geração e garantia direta e indireta de emprego e renda como para a segurança e soberania alimentar e territorial, não tem tido o respaldo orçamentário necessário.

A redução dos recursos orçamentários tem tido impacto negativo nos seus resultados, em especial, as crescentes dificuldades para a obtenção de terras. Segundo relatório do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para dar cumprimento às metas governamentais estabelecidas para o ano de 2010, seria necessário aproximadamente R$ 1 bilhão.

> No final de 2009, havia um passivo de cerca de 500 milhões de reais. Ao final de 2010, esse passivo alcançou um total de 800 milhões de reais. Ainda nesta ação, foram solicitados ao Congresso Nacional 452 milhões de reais na forma de suplementação, que somente foram liberados no dia 29/12/2010, sem o equivalente dos recursos financeiros, o que inviabilizou a emissão de TDA [título da dívida agrária] para a obtenção de imóveis.[33]

Em 2010, a execução orçamentária[34] (incluindo o montante autorizado mais os restos a pagar) foi de apenas 48%, o que é indicador das dificuldades e perda de espaço da reforma agrária na agenda governamental. Esta constatação também se aplica ao programa que deve possibilitar a estruturação produtiva dos assentamentos.

Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento

As ações de reforma agrária contabilizam, até 2010, mais de 900 mil famílias assentadas em mais de 8,8 mil projetos de assentamentos criados e/ou reconhecidos pelo Incra. A maior parte deles ainda requerem políticas de desenvolvimento, que incluem a implantação e aperfeiçoamento da infraestrutura básica (água para consumo domiciliar e uso na produção, estradas, energia elétrica, habitações novas ou a serem melhoradas, saneamento básico), acesso a serviços públicos essenciais, como os de saúde e educação, e acesso tempestivo ao crédito. As necessidades dos assentados em serem destinatários de ações efetivas de desenvolvimento podem ser ainda mais agudas em função da localização dos projetos.

Vários assentamentos situam-se em regiões fora do circuito de mercado – onde a oferta de serviços sociais inexiste ou é extremamente precária –, não contam com infraestrutura que possibilite a mobilidade e escoamento da produção, e os canais de comercialização, quando presentes, são insuficientes. Sem a estruturação destes assentamentos, sem que sejam incluídos em um projeto de desenvolvimento e de resgate de cidadania, o risco de abandono dos projetos é real.

---

33. Conforme Brasil (2011b) e Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento – SigPlan (Disponível em: <www.sigplan.gov.br>).

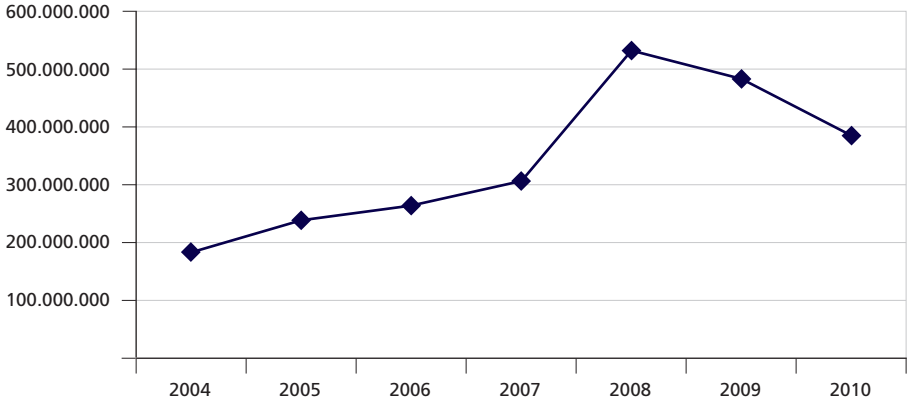
34. Ver detalhes sobre a execução orçamentária no Anexo Estatístico desta edição.

O programa vem acumulando grande parte dos recursos autorizados em "restos a pagar". Em 2010, estava prevista e autorizada a aplicação de cerca de R$ 1,4 milhão, mais R$ 1,0 milhão de restos a pagar de exercícios anteriores, totalizando um gasto potencial de quase R$ 2,5 milhões. Contudo, foram efetivamente liquidados apenas a terça parte deste montante: R$ 435 milhões.

Entre suas principais atribuições estão a concessão de crédito de instalação para as famílias assentadas e a implantação e recuperação da infraestrutura básica de projetos de assentamento. A concessão de crédito para instalação atendeu aproximadamente 65 mil famílias e absorveu 61% dos recursos pagos em 2010; a implantação e recuperação de infraestrutura básica beneficiou mais de 70 mil famílias. Juntas, tais ações concentraram 87% dos gastos do programa.

A aplicação de recursos para o desenvolvimento deste programa teve ponto alto em 2007, dado o acúmulo de famílias assentadas entre 2004 e 2007 (411,6 mil). No entanto, sem ter como atender a todas as famílias assentadas e projetos criados, os montantes aplicados diminuem nos anos seguintes (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Dispêndios com o programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento (2004-2010)
(Em R$)



Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração: Disoc/Ipea.

As dificuldades que têm sido enfrentadas na execução desses programas, resultando na diminuição de famílias assentadas, bem como a continuidade dos acampamentos de trabalhadores rurais sem-terra, potencializam a eclosão de conflitos rurais, na medida em que travam o processo de democratização do acesso à terra, impossibilitando àquelas famílias os benefícios econômicos, sociais e políticos decorrentes do programa de reforma agrária.

3.3 Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

Duas normas publicadas em 2010 – a Lei nº 12.188 e o Decreto nº 7.215 – deram novo molde à política de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) ao instituírem a chamada pública como forma de seleção de órgãos ou entidades que prestassem tais serviços. A inovação completou-se com a inserção, na Lei nº 8.666/1993, de dispositivo que dispensa a licitação para contratação de empresas de Ater, superando a exigência que, até então, obrigava MDA e Incra a realizar processo licitatório para firmar convênios de prestação de serviço segundo a regra da melhor proposta. Com a nova lei, o valor do serviço é, de antemão, fixado na chamada pública, e as empresas – públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos – que concorrem na seleção devem credenciar-se no MDA, comprovando possuir infraestrutura operacional, conhecimento técnico e científico na área de atuação, experiência na execução de serviços por mais de dois anos e capacidade de atendimento não inferior à proporção de um técnico para cada 85 famílias.

Entre seus princípios, a nova Lei de Ater cita o desenvolvimento rural sustentável, a gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços – sem mencionar sua universalização[35] –, o respeito à equidade de gênero, raça e geracional, e a promoção de segurança alimentar. Seus objetivos citam o apoio às vocações regionais, o aumento da produtividade e a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, com sua inserção nas cadeias de produção e mercado e com estímulo ao cooperativismo e à formação de técnicos. Os novos requisitos de contratação, a princípio, visam dar garantias de qualidade e continuidade aos serviços, mas, ao mesmo tempo, ao colocarem exigências de patrimônio e de histórico de funcionamento para credenciar as entidades de Ater, eles limitam a possibilidade de grupos organizados de trabalhadores e assentados, dotados de conhecimento e formação técnica, participarem de seleções para atuar nas próprias comunidades onde residem.

Pelo caráter recente da alteração normativa, não cabe comparar aqui seus efeitos ao do anterior modelo de contratação. Convém, porém, recapitular o desempenho do programa, em suas diferentes modalidades, a fim de esboçar um cenário atual do serviço de Ater prestado a agricultores e assentados do país, mesmo sem ser possível oferecer uma avaliação da efetividade e da assiduidade desta prestação.

35. Em nenhum dos estados onde foram propostas chamadas públicas, o número total de assentamentos e famílias assentadas foi incluído nos lotes que são objeto de prestação de serviços de Ater.

Os dados dos serviços de Ater prestados a agricultores familiares, por exemplo, apontam uma variação negativa de cerca de 803 mil famílias atendidas em 2008 para pouco mais de 446 mil em 2010.[36] A cobertura corresponde a 18% da meta (2,4 milhões) e a aproximadamente 12% do número estimado de agricultores familiares do país – 3,5 milhões, considerando o total de estabelecimentos de agricultura familiar levantado no Censo Agropecuário 2006, menos o número de famílias assentadas. Apenas 3,7% (R$ 9,7 milhões) dos R$ 264,6 milhões previstos para 2010 foram executados. Esta diferença pode ser atribuída, em parte, à promulgação da nova lei, que trouxe novos parâmetros à contratação dos serviços e, à primeira vista, ajuda a esclarecer o hiato entre a cobertura e a meta, embora a análise do desempenho de outras linhas de Ater demonstre nem sempre haver correlação entre execução do orçamento financeiro previsto e cumprimento das metas físicas estipuladas.[37]

Outras ações de Ater, voltadas a públicos específicos, tiveram desempenho variável nos últimos anos: a Ater para quilombolas, que contemplou 50 comunidades em 2008, chegou a 201 assistidas em 2010, próxima à meta de 230; a Ater especializada para mulheres rurais chegou a 29 projetos em 2010 (acima da meta de 25), mas decaiu de um índice de 36 projetos assistidos em 2008 (quando a meta era 95); a ação de "Apoio a projetos de inovação tecnológica da agricultura familiar no semiárido", sem ter favorecido nenhum projeto em 2008-2009, alcançou dois projetos em 2010; e, por fim, a "Formação de agentes de Ater" teve um salto de 4,5 mil para 17,1 mil agentes formados entre 2008 e 2010.

A evolução da política de Ater específica para assentados – Assessoria Técnica Social e Ambiental (Ates) –, enfocando a contratação por convênio em período anterior à nova lei, atesta a ampliação da capacidade de prestação do serviço: o Incra (2011a; 2011b) registra que, entre 2003 e 2010, o número de famílias beneficiadas cresceu de cerca de 100 mil para 287 mil – embora tivesse chegado a 415 mil em 2008. A cobertura, em 2010, representa cerca de 70% da meta estabelecida no PPA (403 mil) e um terço do total de famílias assentadas; e o total do valor realizado (R$ 55,6 milhões) equivale a 17% da meta (R$ 311 milhões).[38] Tais reduções também podem estar relacionadas à mudança no marco normativo. Com a nova forma de contratação, MDA e Incra lançaram um conjunto de chamadas públicas para estender tais serviços a grupos sociais específicos e populações ainda não atendidas pelos convênios existentes.

36. Em relação aos dados sobre serviços de Ater citados, ver Ação 4470 (Assistência Técnica e Capacitação de Assentados) e Ação 4260 (Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares) em Brasil (2011a).

37. Ver dados do Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar (1427) nos *Relatórios de Avaliação: Plano Plurianual 2008-2011* (vários anos).

38. A superioridade do valor da Ater para assentados em relação ao destinado à assistência prestada a agricultores familiares em geral – público três vezes maior que o primeiro – explica-se pelo fato de a primeira envolver a elaboração de planos de desenvolvimento de assentamentos (PDAs) e outras formas de assessoramento – de questões de infraestrutura e moradia até a criação de projetos produtivos –, ao passo que a Ater para agricultores familiares é uma ação do PRONAF, realizada por meio de repasses a organizações locais conveniadas ao MDA – Emater, Sindicatos Rurais etc.– que oferecem o serviço em suas sedes e às quais, no mais das vezes, o agricultor recorre por iniciativa própria.

A análise dos resultados destas chamadas, a essa altura, não permitiria, porém, mais que estimar em que medida seus critérios encontram ressonância entre as potenciais entidades prestadoras do serviço em cada estado.[39]

É difícil oferecer indicação precisa do número de famílias assentadas atendidas por esses convênios de Ates, uma vez que suas Descrições de Objeto nem sempre apresentam estimativa a respeito. A ausência de informações mais precisas quanto ao número de beneficiários e às áreas de atuação em boa parte desses instrumentos de contratação explica-se não por uma deficiência, mas, quase sempre, pela necessidade que as SRs têm de deslocar os prestadores de serviços de Ates segundo as demandas e urgências verificadas – com a criação de novos projetos de assentamento, por exemplo – sob sua jurisdição. Como, em geral, as SRs dispõem de poucos recursos para contratar serviços e enfrentam preocupante esvaziamento do quadro funcional, elas se veem, amiúde, compelidas a atenuar tais dificuldades por meio de contratos menos restritivos, que lhes permitam administrar a execução dos serviços de modo a garantir a cobertura de Ates ao maior número possível famílias.

Analisadas globalmente, as informações do Incra para todas as SRs dão conta de que, em dezembro de 2010, apenas um terço das famílias assentadas – ou 287,8 mil – tinha acesso a Ates. Conforme se pode verificar na tabela 9, as regiões com maior cobertura de serviços de Ates para as famílias assentadas foram o Sudeste, com 67%, e o Sul, com 88% de famílias atendidas, onde se situam as duas SRs que atingiram a universalidade na prestação: RS e SC. A região Norte registrou a menor proporção de famílias atendidas: 23%. Cumpre notar que, além de duas SRs da região – Roraima e Amapá, que juntas somam 28,2 mil famílias assentadas – não terem realizado ações de Ates em 2010, o Norte concentra o maior número de famílias assentadas do país, cerca de dez vezes mais que o Sul e o Sudeste. Na região Nordeste, a cobertura relativamente baixa se explica pela disparidade entre as SRs do número de famílias atendidas: enquanto a Ates do Maranhão cobre apenas 10% das famílias, nas SRs de Alagoas, Sergipe, Ceará e Bahia os atendimentos variam entre 87% a 89% do total; é, contudo, importante assinalar que o número médio de famílias assentadas nessas SRs é quase seis vezes menor que o do Maranhão.

39. No fim de 2010, o MDA lançou três conjuntos de chamadas públicas. O primeiro, no âmbito do programa de Crédito Fundiário, reunia dez chamadas para nove estados – BA, ES, MA, MS, PE, PI, RN, RS, SP –, com orçamento de R$ 15 milhões e previsão de cobertura para 18,5 mil famílias; entre essas, uma (SP) não selecionou nenhuma entidade e outras quatro (MA, RS e duas do PI) obtiveram respostas parciais, reduzindo seu potencial para 14,3 mil famílias. O segundo conjunto, no âmbito da operação Arco Verde, devia cobrir 16 municípios amazônicos, somando R$ 12 milhões e um público de 6,4 mil famílias; como em três das 11 chamadas não houve seleção, a cobertura prevista deve cair a 4,7 mil famílias. O terceiro conjunto engloba 82 Territórios da Cidadania, dispondo de R$ 170 milhões em recursos para atender a 170 mil famílias; como 30 chamadas resultaram ou em seleção parcial ou não seleção de empresas, 48 mil famílias devem, a princípio, ser excluídas. Das superintendências regionais (SRs) do Incra, 12 não aderiram ainda à nova forma contratação: TO, AL, AP, MA, AM, MT, RS, SC, SP, RJ, BA e GO. À exceção de RJ, AM e GO, elas ainda mantêm serviços de Ater por convênios anteriores ao novo marco normativo (todos criados em 2008): em conjunto, eles somaram, em 2010, R$ 27,6 milhões. O gasto total com convênios de Ater para assentados chegou a R$ 58,7 milhões em 2010.

TABELA 9
Famílias assentadas/atendidas por Ates, por SRs e regiões (dez. 2010)

SRs	Famílias assentadas	Famílias com Ates	%
AC	21.302	7.400	35
AM	51.632	3.220	6
AP	12.645	0	0
PA-Belém	82.494	8.363	10
PA-Marabá	68.858	27.384	40
PA-Santarém	70.686	16.349	23
RO	19.201	7.980	42
RR	15.652	0	0
TO	23.301	15.137	65
Norte	**365.771**	**85.833**	**23**
AL	12.235	10.860	89
BA	40.233	35.493	88
CE	20.955	18.205	87
MA	117.526	12.094	10
PB	12.280	7.446	61
PE	21.310	6.384	30
MSF (Médio São Francisco)	10.870	3.289	30
PI	30.136	4.954	16
RN	19.455	6.930	36
SE	8.328	7.216	87
Nordeste	**293.328**	**112.871**	**38**
DF e Entorno	12.673	7.646	60
GO	11.939	5.581	47
MT	73.401	9.000	12
MS	27.145	11.264	41
Centro-Oeste	**125.158**	**33.491**	**27**
ES	4.156	3.556	86
MG	15.218	10.936	72
RJ	3.489	2.324	67
SP	15.812	8.919	56
Sudeste	**38.675**	**25.735**	**67**
PR	15.839	11.837	75
RS	12.876	12.876	100
SC	5.169	5.169	100
Sul	**33.884**	**29.882**	**88**
Brasil	**856.816**	**287.812**	**34**

Fonte: Incra (2011a).

As conclusões que se podem esboçar acerca da assistência técnica para os assentados de reforma agrária, entretanto, envolvem, como problema, a própria incerteza relativa à cobertura do programa. Não se trata de uma questão de abrangência, estritamente quantitativa – sob qualquer ótica, o serviço está longe da universalização –, mas da ausência de garantias da prestação efetiva do serviço e de sua qualidade. Conforme consta no *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011* (ano-base 2010) (BRASIL, 2011a), é difícil avaliar a satisfação dos beneficiários, porque não há avaliação sistemática ou relatório anual do programa. Não há informações, captadas a partir do público destinatário do programa, sobre o número de visitas efetivamente realizadas pelos técnicos nem sobre a frequência com que os técnicos realizam tais visitas; noutros termos, o número de famílias atendidas por Ates constitui, a rigor, o número potencial de famílias a serem atendidas, dadas as contratações feitas e os recursos disponíveis.

Esse problema de verificação pode ser estendido – e com maior razão, visto que se trata de um público mais difuso – à prestação de serviços de Ater aos agricultores familiares em geral, realizada mediante convênio celebrado entre o MDA e entidades às quais o ministério repassa recursos. A mudança do marco normativo não previu um mecanismo capaz de dirimir o problema da garantia de prestação do serviço.[40]

Afora o problema da execução do serviço, resta a questão de sua qualidade. Um relatório do TCU (BRASIL, 2010, p. 376-379) aponta que os beneficiários de Ater se mostram insatisfeitos com o programa, que seja pela descontinuidade de suas ações ou pelo caráter limitado da abordagem dos técnicos, que admitem se ater à elaboração de projetos para obtenção de financiamento do Pronaf, abstendo-se de acompanhar sua execução. Como, ademais, as entidades contratadas, públicas ou privadas, estão, em grande parte, habituadas a prestar serviço a setores mais capitalizados do campo (e a nova lei de Ater, por seus critérios de certificação, tende a reforçar tal dimensão), as orientações dadas por seus técnicos a assentados e agricultores, reiterando modelos adotados pela agricultura de grande escala, monocultora, intensiva em insumos e automação, nem sempre são adequadas às condições de produção que caracterizam estes últimos – a escassez de terra, a conciliação da produção comercial com o autoconsumo, a estreita margem de endividamento para aquisição de insumos externos etc.

O problema da garantia de execução e qualidade da assistência técnica, cujas causas podem ser buscadas no desmonte do sistema público federal de Ater – marcado pelo fim da Embrater – e no enfraquecimento institucional do Incra, reflete o relativo

40. Embora seja cedo para julgar sua abrangência, a cobertura da Ates contratada por chamada pública para assentamentos, considerando apenas o conjunto das famílias assentadas sob as nove SRs que lançaram o instrumento entre 2010 e 2011, é de apenas 24% do total. Mesmo esta cobertura é, a princípio, somente *potencial*, refletindo antes a capacidade contratada de prestação de serviço que sua efetiva e satisfatória implementação, cuja apuração demanda um sistema de avaliação ainda não constituído.

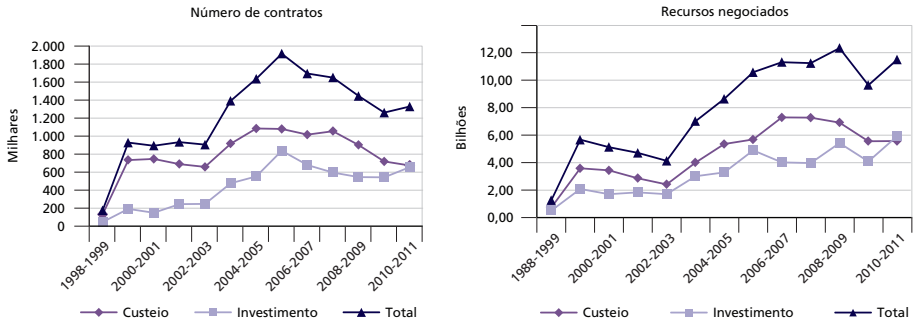
desconhecimento existente a respeito de sua prestação ao beneficiário direto. Mas, de uma perspectiva mais geral, estas insuficiências no serviço de Ater exprimem parte de uma questão maior, a saber, a indefinição do Estado em relação ao modelo de produção agrícola e organização agrária que interessa à sua estratégia de desenvolvimento.

3.4 Desempenho do PRONAF

O montante previsto para o Plano-Safra 2010-2011 foi de R$ 16 milhões. O valor total dos contratos da última safra atingiu R$ 11,5 milhões, chegando a um percentual de 71,8% do previsto, superior ao da safra anterior (65%). O programa apresentou, em 2010-2011, desempenho distinto da tendência observada nos últimos anos, que era de redução do número de contratos e do valor negociado. O total de contratos efetuados subiu 5,4% em relação ao ano agrícola anterior, enquanto o volume negociado, com oscilação bem mais positiva, aumentou 19,3%.

A desagregação dos dados por modalidade de crédito revela o desempenho superior dos contratos de investimento, com alta de 21% no número e 45% nos recursos contratados. Entre os contratos de custeio, houve redução de 6% do número total, com relativa estagnação dos valores negociados em comparação ao ano anterior. Na última safra, os números de contratos de custeio e de investimento se equipararam, situação diferente das demais safras, quando os primeiros sempre superavam os segundos. Isso pode indicar mudança no comportamento do agricultor no sentido de priorizar o incremento e melhoria de seu parque de produção em detrimento do financiamento da produção propriamente dita.

GRÁFICO 3
Evolução do crédito PRONAF por modalidade[1] (1998-2011)
(Em R$)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, BANSICREDI, Basa, BB, BNB e BNDES.
Nota: [1] Atualizações referentes a: 1) safra 2008-2009: BCB, até 6/2008; BANCOOB, até 9/2008; Banco Cooperativo Sicredi, até 5/2009; Banco da Amazônia (Basa), até 6/2008; Banco do Brasil (BB), até 5/2009; Banco do Nordeste do Brasil (BNB), até 4/2009; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 13/7/2009, 14:45:34. Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV. 2). Safra 2009-2010: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 7/2010; Banco Cooperativo Sicredi, até 4/2010; Basa, até 10/2009; BB, até 6/2010; BNB, até 5/2010; BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 24/8/2010. 3) Safra 2010-2011: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 6/2011; Banco Cooperativo Sicredi, até 6/2011; Basa, até 6/2011; BB, até 6/2011; BNB, até 6/2011; BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

Uma análise a partir do enquadramento permite ver o desempenho do PRONAF em relação aos segmentos de seu público. O PRONAF A, destinado para investimento aos assentados, apresentou maior incremento no número de contratos: 67 mil contratos, 3,8 vezes mais em relação ao ano agrícola anterior. Tal incremento representa mais de um quarto do aumento do número de contratos feitos em 2010-2011. O volume de recursos chegou a cerca de R$ 744 bilhões – mais que o dobro do efetuado em 2009-2010 e quase um terço do incremento total negociado. O PRONAF A/C, destinado ao custeio da produção agrícola dos assentados, também apresentou aumento, porém inferior. O número de contratos subiu 11%, e o de recursos, 7%. O número de contratos (5 mil) representa 0,5% do seu público-alvo, atestando o ínfimo índice de financiamento da produção agrícola entre assentados da reforma agrária.

O Grupo B do PRONAF apresentou aumento de 50% no número de contratos. Com elevação de 52%, a oscilação dos valores acompanhou o aumento de agricultores atendidos e, mesmo apresentando os valores de contrato mais baixos entre os segmentos, significou um incremento de 19% do total.

Atendendo o público mais capitalizado dos agricultores familiares, o PRONAF CDE (ora denominado "Agricultura familiar") obteve redução do número de contratos. Com pouco mais de 793 mil assinados, decresceu 11% em relação ao ano agrícola anterior, atenuando a intensidade do aumento total de contratos ocorrida em 2010-2011. Por outro lado, apresentou oscilação positiva de 8% nos valores, chegando a um volume negociado de R$ 9,8 bilhões. O segmento foi o que mais contribuiu (em 48%) para o incremento total dos recursos. Constata-se, pois, um aumento do valor médio dos contratos, do que se infere que a tendência desta linha é beneficiar os agricultores mais ricos da categoria.

TABELA 10
Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por enquadramento (2009-2010 e 2010-2011)[1]
(Em R$ milhões)

Ano agrícola	2009-2010		2010-2011		Variação (%)	
Enquadramento	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	14.003	241,83	67.001,00	743,96	378	208
Grupo A/C	4.529	18,94	5.016,00	20,34	11	7
Grupo B	295.244	543,26	444.330,00	826,65	50	52
"Agricultura familiar" (C+D+E)	894.206	8.498,02	793.431	9.839	-11	16
Exigibilidade bancária	5.627	165,35	-	-	-100	-100
Ident./Não registrado	82	0,82	-	-	-100	-100
Grupo Z Fumo	7.536	26,92	-	-	-100	-100
Ident. pendente	37.707	133,48	17.376,00	54,56	-54	-59
Total	**1.258.934**	**9.628,61**	**1.327.154,00**	**11.484,07**	**5**	**19**

Fonte: BCB (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BNB e BNDES.
Nota: [1] Atualizações referentes a: 1) Safra 2009-2010: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 7/2010; Banco Cooperativo Sicredi, até 4/2010; Basa, até 10/2009; BB, até 6/2010; BNB, até 5/2010; BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da Impressão: 24/08/2010. 2) Safra 2010-2011: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 6/2011; Banco Cooperativo Sicredi, até 6/2011; Basa, até 6/2011; BB, até 6/2011; BNB, até 06/2011; BNDES, até 7/2006 - últimos três meses sujeitos á alterações.

Ao analisar a distribuição do crédito PRONAF entre as regiões, verifica-se um aumento da participação relativa das regiões Norte e Nordeste, uma redução no Sul, e manutenção das regiões Sudeste e Centro-Oeste nos patamares da safra anterior. No Norte, o número de contratos mais que duplicou, atendendo a mais de 87 mil agricultores. Seu montante de recursos negociados apresentou o maior aumento relativo (75%), correspondente, no total, a 6,6% dos contratos e 7,5% dos recursos. O aumento de sua participação se deve, sobretudo, à evolução do PRONAF A, do qual detém a maior parcela de contratos e recursos.

A região Nordeste aumentou em 6% sua participação no número e contratos, chegando à proporção de 37% sobre o total. Por outro lado, o percentual de recursos praticamente manteve-se o mesmo em relação ao ano agrícola anterior. A variação anual foi positiva em cerca de 25%, tanto para o número de contratos quanto para valores negociados. O aumento relaciona-se estreitamente à melhora de desempenho do Grupo B.

A região Sul foi a única que apresentou redução no número de contratos: menos 17% em relação à safra anterior, mas com incremento de 13% de recursos aplicados. Seguiu nisso o desempenho do Grupo CDE, segmento do qual a região possui a maior fatia. Assim, o Sul manteve a maior participação na captação de recursos do PRONAF, mas perdeu a liderança para o Nordeste em termos de contratos negociados.

TABELA 11
Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF, por regiões e enquadramento (2010-2011)[1]
(Em R$ milhões)

Regiões	Centro-Oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste	
Enquadramento	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	1.943	37,60	49.788	456,57	8.555	160,16	4.089	0,00	2.626	42,71
Grupo A/C	815	3,55	710	3,12	1.461	5,18	827	3,07	1.203	5,41
Grupo B	1.654	3,31	14.534	27,66	380.494	708,77	54	0,10	47.594	86,81
CDE	40.430	800,69	22.325	376,76	98.640	807,29	453.216	5307,00	178.820	2546,82
Ident. pendente	-	0,00	-	0,00	1	0,00	17.369	54,55	6	0,01
Total geral	**44.842**	**845,14**	**87.357**	**864,12**	**489.151**	**1681,41**	**475.555**	**5411,64**	**230.249**	**2681,76**

Fonte: BCB (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BNB e BNDES.
Nota: [1] Atualizações referentes a: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 6/2011; Banco Cooperativo Sicredi, até 6/2011; Basa, até 6/2011; BB, até 6/2011; BNB, até 6/2011; BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

O comportamento do crédito PRONAF entre grupos e regiões está estreitamente associado ao desempenho dos agentes financeiros que o operam. O Banco do Brasil (BB) apresentou queda de 18% no número de contratos

e elevação de 6% nos recursos negociados. É o maior operador do Grupo CDE, detendo mais de 80% do volume negociado e dos contratos, percentual semelhante ao que detém nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde predominam, justamente, os contratos do PRONAF CDE. Sob o Banco da Amazônia(Basa), o número de contratos quase quintuplicou em relação ao ano agrícola 2009-2010. Os recursos contratados subiram quase 300%. Em 2010-2011, a instituição concentrou 74% dos contratos e 61% do montante do Grupo A, afirmando-se como principal financiador do segmento; na região Norte, respondeu por 73% dos contratos. Já o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), principal agente financeiro do PRONAF nessa região, participando em 83% dos contratos e com 73% dos valores, apresentou elevação de 50% no número de agricultores atendidos e de quase 70% do montante disponibilizado. Dos agricultores que efetuaram contrato com esse banco, 91% são do segmento B do PRONAF, os quais obtiveram 56% dos recursos contratados.

TABELA 12
Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF, por agente financeiro e enquadramento (2010-2011)[1]
(Em R$ milhões)

Agentes financeiros/enquadramento	BANCOOB		Sicredi		Banco da Amazônia		Banco do Brasil		Banco do Nordeste	
	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	-	-	-	-	49.299	450,79	8.771	127,74	8.931	165,43
Grupo A/C	-		-	-	581	2,54	2.953	12,48	1.482	5,32
Grupo B	-	-		-	17.657	33,90	14.446	28,23	412.227	764,52
CDE	2.826	243,05	90.868	1225,16	-	-	669.912	7948,20	29.825	422,14
Ident. pendente	-	-	-	0,00	-	-	17.376	54,56		0,00
Total geral	**2.826**	**243,05**	**90.868**	**1225,16**	**67.537**	**487,23**	**713.458**	**8171,21**	**452.465**	**1357,42**

Fonte: BCB (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BNB e BNDES.
Nota: [1] Atualizações referentes a: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 6/2011; Banco Cooperativo Sicredi, até 6/2011; Basa, até 06/2011; BB, até 6/2011; BNB, até 6/2011 e BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

Fica evidente que o desempenho do crédito PRONAF em seus distintos segmentos e regiões acompanha o melhor ou pior desempenho dos principais agentes financeiros. O Grupo A obteve aumento significativo devido à melhora do desempenho do Banco da Amazônia junto ao público da região Norte. O Grupo B, concentrado no Nordeste, foi mais bem atendido pelo crédito em função do melhor desempenho do Banco do Nordeste. Contudo, nas demais regiões, em especial no Sul, o Banco do Brasil foi responsável pela queda do número de contratos, a despeito do aumento dos valores contratados, o que pode indicar uma priorização desse banco em favor dos agricultores mais capitalizados do Grupo CDE, que, sob a lógica bancária, oferecem menor risco ao operador financeiro.

Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA

Desenvolvido com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do MDA, o PAA tem funcionado como exitoso instrumento de estruturação produtiva dos pequenos produtores rurais e importante meio de promoção da segurança alimentar de famílias pobres. A garantia de compra da produção e a autonomia em relação aos intermediários estimulam os agricultores a planejar suas atividades, a envolver a mão de obra da família em vista da oportunidade de comercialização e a privilegiar a cultura de gêneros alimentícios adquiríveis pelo programa. Os agricultores que desejam participar do programa devem obter uma Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP) ou uma Declaração de Aptidão do Programa de Aquisição de Alimentos (DAPAA).

As cinco modalidades que compõem o PAA são operadas em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) ou mediante convênios firmados com governos estaduais e municipais. A CONAB encarrega-se de três: Compra com Doação Simultânea (CPR-Doação), a Formação de Estoque (CPR-Estoque) e a Compra Direta (CDAF). As duas primeiras, à medida que, para assegurar escala e variedade da produção, condicionam a participação do agricultor à sua vinculação a uma associação, ajudam a promover a auto-organização dos produtores. A remuneração máxima anual por produtor nessas modalidades é de R$ 4,5 mil. A modalidade permite adquirir alimentos *in natura* e processados, e remunera melhor os produtos orgânicos que os convencionais. Pela CDAF, são adquiridos produtos até o limite de R$ 8 mil por fornecedor.

Entre as modalidades operadas pela CONAB, o MDA atua apenas na CPR-Estoque e no CDAF, ao passo que o MDS, além destas duas, responde pela CPR-Doação – a maior modalidade em recursos, número de fornecedores e quantidade adquirida –, bem como coordena a Compra Direta Local com Doação Simultânea – executada por municípios via convênio com o MDS – e o PAA Leite. O PAA Leite chega a 1,2 mil municípios dos estados da região Nordeste e do norte de Minas Gerais. Para participar, os fornecedores devem ter produção limitada a 100 litros de leite/dia, possuir DAP e comprovante de vacinação dos animais. O produtor individual entrega o leite a um laticínio contratado pelo MDS por licitação ou, se pertence a uma associação, a um laticínio contratado por ela. Podem receber o leite famílias cuja renda *per capita* seja de até meio salário mínimo e entre cujos membros haja crianças de 2 a 7 anos, nutrizes, gestantes e idosos.

Resultados do PAA-CONAB[41]

Considerando, na tabela 13, a evolução dos recursos aplicados nas três modalidades do PAA-CONAB, pode-se observar que, de 2005 a 2006 e de 2008 a 2009, o programa teve os maiores acréscimos orçamentários, respectivamente 78% e 33% – primeiro, em virtude do início da participação do MDA nas operações e, depois, em função do reajuste de R$ 1.000 no valor máximo de remuneração por produtor – e o último biênio registrou o menor crescimento anual do volume de recursos aplicados, algo em torno de 4%.

TABELA 13
Evolução dos recursos aplicados na aquisição de produtos (MDS + MDA) (2003-2010)
(Em R$ mil)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	**81.541,2**	**107.185,8**	**112.791,6**	**200.954,5**	**228.352,9**	**272.490,4**	**363.381,9**	**379.735,5**

Fonte: CONAB.

A diferença refletiu-se na redução de 4% do número de fornecedores do programa de 2009 a 2010, como mostra a tabela 14. O acréscimo de quase 40% dos recursos aplicados entre 2008 e 2010 explica-se, antes, pelo reajuste dos valores máximos pagos a cada família fornecedora que por uma expansão do programa, razão pela qual o número de fornecedores parece ter-se estagnado no período. Com a expansão prevista no Plano Brasil Sem Miséria para o PAA, cuja meta é incluir 445 mil famílias[42] até 2014, espera-se que esses números conheçam significativo crescimento no futuro próximo.

TABELA 14
Evolução do número de fornecedores participantes (MDS + MDA) (2003-2010)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	**40.728**	**49.792**	**51.975**	**86.543**	**92.372**	**90.634**	**98.340**	**94.398**

Fonte: CONAB.

O desempenho por modalidade e fonte dos recursos aplicados permite esmiuçar com mais acuidade a forma de participação de cada ministério. A tabela 15 mostra que o crescimento dos recursos aplicados no PAA-CONAB – de R$ 272,4 milhões, em 2008, a R$ 379,7 milhões, em 2010 – tem sido determinado pelo aumento do investimento do MDS no programa, em contraste com redução, em termos de participação relativa e valor absoluto, da

41. Todas as informações sobre a evolução recente do PAA-CONAB estão disponíveis na página da CONAB na internet: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1133&t=2>. Os sumários executivos trazem sobre o programa um conjunto de dados mais rico do que é possível oferecer no espaço desta seção.

42. Cada família corresponde a um fornecedor.

contribuição do MDA: enquanto o MDS investiu, em 2010, 73% a mais que em 2008, e passou a responder por 85% do total do PAA-CONAB, o MDA reduziu em um terço seu investimento e diminuiu de 32% para 15% sua participação. No mesmo período, a modalidade CDAF, que opera com maiores valores por família (R$ 8 mil) e adquire a produção já realizada – beneficiando setores mais estruturados da agricultura familiar –, passou a responder pela maior parte dos recursos do MDA, embora seu valor absoluto tenha praticamente estagnado de 2008, quando representava menos da metade, a 2010, quando era mais de 70% do total.

Do lado do MDS, percebe-se que a modalidade CPR-Doação, que atende a produtores rurais geralmente mais pobres e desestruturados economicamente, representou, nesse período, sempre mais da metade do total de recursos aplicados: 97%, em 2008, 55%, em 2009, e 84%, em 2010. A CPR-Estoque, que visa um público de características semelhantes, teve desempenhos opostos em cada ministério: no MDS, saiu do patamar de menos de R$ 1 milhão investido em 2008 para alcançar R$ 31 milhões em 2010, ao passo que, no MDS, em que esta modalidade chegara a absorver 52% dos recursos em 2008, ela sofreu uma perda de 65% em valores aplicados em 2010 e reduziu sua participação para 28% do total. Esta circunstância indicará talvez um movimento de especialização dos ministérios por modalidades: o MDA concentraria seus recursos na CDAF, retirando-se das modalidades que atenderiam a segmentos mais pobres da agricultura familiar; estes, por sua vez, seriam incorporados pelo MDS, cuja área de atuação abrangeria cada vez mais as modalidades CPR-Doação e CPR-Estoque, e cada vez menos a CDAF.

TABELA 15
Evolução dos recursos aplicados, por modalidade e fonte (2008-2010)
(Em R$ milhões)

Ano	MDS				MDA			MDS + MDA
	CDAF	CPR-Doação	CPR-Estoque	Total MDS	CDAF	CPR-Estoque	Total MDA	**Total**
2008	3.596,0	181.747,0	892,0	186.235,1	41.087,1	45.168,2	86.255,3	**272.490,4**
2009	109.184,5	150.375,1	14.185,7	273.745,4	57.249,6	32.386,8	89.636,5	**363.381,9**
2010	19.179,2	272.457,8	31.004,7	322.641,9	40.902,5	16.191,0	57.093,5	**379.735,6**

Fonte: CONAB.

As diferenças quanto às modalidades refletem-se nas diferenças com respeito aos públicos atendidos. Na tabela 16, vê-se que, nos últimos três anos, as modalidades do PAA-CONAB, via recursos do MDS, responderam

pela maioria das famílias beneficiadas – 71%, em 2008, 78%, em 2009, e 88%, em 2010 –, com redução proporcional do público nas linhas executadas com orçamento do MDA. Surpreende a retração do número total de famílias fornecedoras nas modalidades operadas por este ministério: de 26,1 mil para 10,5 mil, um decréscimo de 60% de 2008 a 2010. Por outro lado, o total de famílias beneficiadas pelas modalidades do PAA-CONAB operadas com recursos do MDS aumentou de 64,5 mil para 83,8 mil (quase 30%) no período. A modalidade CPR-Doação – de caráter mais estruturante – responde hoje por 88% desse total.

TABELA 16
Evolução do número de famílias, por modalidade e fonte (2008-2010)

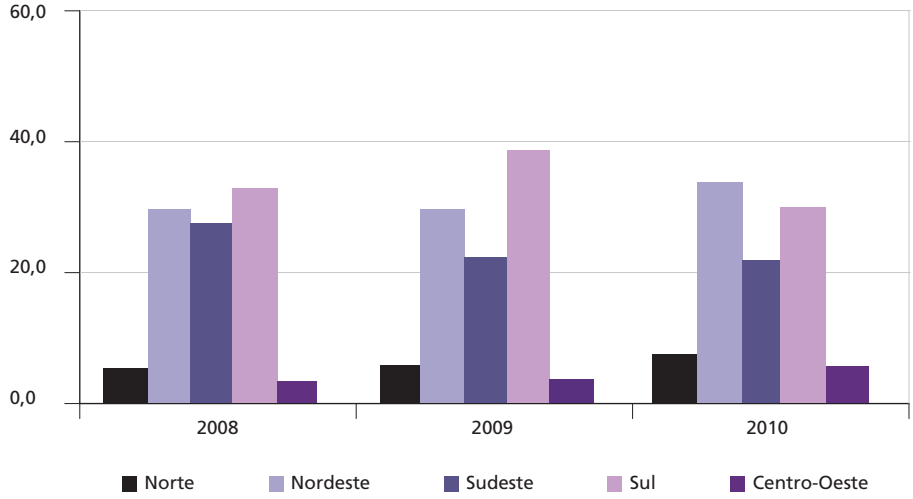
Ano	MDS				MDA			MDS + MDA
	CDAF	CPR-Doação	CPR-Estoque	Total MDS	CDAF	CPR-Estoque	Total MDA	**Total**
2008	1.076	63.043	416	64.535	12.448	13.651	26.099	**90.634**
2009	29.539	44.352	3.621	77.512	13.326	7.502	20.828	**98.340**
2010	4.320	72.959	6.552	83.831	6.954	3.613	10.567	**94.398**

Fonte: CONAB.

As famílias que fornecem produtos ao PAA-CONAB distribuem-se de maneira desigual entre as regiões: como se nota no gráfico 4, até 2009, a maior parte delas estava na região Sul (38%); em 2010, no entanto, o Nordeste assumiu a primeira posição, respondendo por 34% do número total, considerando, em conjunto, todas as modalidades executadas por MDS e MDA. Esta mudança de posição explica-se, por um lado, pela ampliação do acesso de famílias do Nordeste às modalidades sob encargo do MDS – de 2009 a 2010, por exemplo, aumentou de 13,1 mil para 26,1 mil o número de produtores da região participantes da CPR-Doação – e, por outro lado, pela redução absoluta do número total de famílias com acesso a recursos oriundos do MDA. Tal perda atingiu mesmo a região Sul, que, de 2008 a 2009, viu cair à metade – de 16,7 mil a 7,9 mil – o número de famílias participantes do PAA do MDA, embora venha concentrando cada vez mais os beneficiários dessa parte do programa: em 2010, por exemplo, a região Sul respondia por três quartos das famílias atendidas pelo PAA (e 80% do total de recursos) financiado pelo MDA.[43]

43. O estado do Rio Grande do Sul concentrava 91% desse total de famílias.

GRÁFICO 4
Evolução da participação das regiões no número de famílias (PAA-CONAB) (2008-2010)
(Em %)



Fonte: CONAB.

A distribuição por região das famílias cuja produção é adquirida por recursos do MDS é mais equitativa, mesmo com a crescente participação do Nordeste. Em 2010, a região respondia por 37% delas, seguida de Sul e Sudeste, ambas representadas por 24%. As regiões Norte e Centro-Oeste têm participação bastante baixa, embora ascendente, tanto no total de famílias do PAA-CONAB em seu conjunto – 7,7% e 6,0% em 2010, respectivamente –, quanto no total de famílias atendidas por cada ministério.[44] A única modalidade do PAA-CONAB presente em todos os estados, em 2010, é a CPR-Doação, operada com recursos do MDS. A modalidade CDAF, realizada sob orçamento do MDA, não inclui nenhum beneficiário do Norte e Sudeste e, no Nordeste, contabiliza só três famílias no Sergipe.

A maioria dos fornecedores do PAA-CONAB é identificada como agricultor familiar. Em 2008, dos cerca de 90 mil participantes do programa, eles representavam 82%. Os estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, cada um com cerca de 15 mil agricultores participantes, constituíam 42% deste total. Os assentados, segunda categoria com maior proporção, somavam 11,7% do total – com preponderância de São Paulo (33% desse grupo), Rio Grande do Sul (23%) e Sergipe (9,5%) e ausência de representação dos assentados do Rio de Janeiro, Roraima, Amazonas e Alagoas. Agricultores especiais (3%), pescadores artesanais (1,4%), acampados e sem-terra (0,5%), quilombolas (0,5%), agroextrativistas (0,5%), indígenas (0,4%)

44. Para se ter referência do que seria "ideal", pode-se atentar à distribuição das unidades de agricultura familiar por região segundo o Censo Agropecuário de 2006: Nordeste, 50%; Sul, 19,5%; Sudeste, 16%; Norte, 9,5% e Centro-Oeste, 5%.

e atingidos por barragens (0,2%) completavam o conjunto. Em 2009, agricultores familiares correspondiam a 91% do total de 98,3 mil fornecedores, e as proporções de participação de todas as outras categorias, à exceção dos agroextrativistas – que chegaram a representar 1% do total –, haviam sido reduzidas: apenas 7% declaravam-se assentados, e os demais grupos somavam pouco mais de 1%.

Em 2010, a proporção de participação dos fornecedores por categoria assemelhou-se à de 2008: dos 94,4 mil fornecedores, 85% eram agricultores familiares, 10,3% assentados, 2,6% pescadores artesanais e 0,7% agroextrativistas; quilombolas, indígenas e sem-terra eram 0,4%; e atingidos por barragens, 0,1%. Entre os agricultores familiares, tal como em 2008, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com 13,5 mil e 12 mil participantes, respectivamente, foram os estados mais representados, mas o peso da participação de agricultores do Paraná (6,2 mil), Bahia (6 mil), Santa Catarina (5,2 mil) e Pernambuco (5 mil) aponta uma distribuição melhor dos beneficiários por estado. O contrário se verifica entre os assentados: 44% deles estão na região Sul, proporção três vezes maior que a dos estados do Nordeste (15%) e seis vezes maior que a dos estados do Norte (7%). Roraima e Distrito Federal não registram participação de assentados no programa; Maranhão, Pernambuco, Rondônia e Rio de Janeiro registraram uma adesão inferior a 30 famílias.

Dadas as condições de estruturação a que é preciso atender para participar do programa, é compreensível que a categoria dos agricultores familiares – de resto, majoritária no meio rural – se destaque como a mais representativa entre os fornecedores. No entanto, uma vez que o PAA é, ele próprio, um instrumento indutor da estruturação nas unidades de produção familiar, o desejável seria que o programa chegasse, de maneira menos desigual, a assentados de todas as regiões do país. O relatório da CONAB de 2010 registra que, nesse ano, cerca de 20% dos municípios brasileiros eram atendidos pelo PAA.

Em termos de quantidade de produtos adquiridos, percebe-se um declínio acentuado de 2009 a 2010: de 287,1 milhões para 225 milhões de toneladas, total inferior mesmo ao verificado em 2008 (235 milhões). A região que mais tem contribuído em quantidade é a Sul; contudo, se, em 2008 e 2009, 48% do total vinham desta região, em 2010, a participação proporcional dela se iguala à do Nordeste, ambas com 30%. A mudança reflete-se nos dados de aquisição por modalidade: a CPR-Doação, que respondia, em 2009, por 33%, contribuiu, em 2010, com 71% de toda a quantidade adquirida. Esta mudança exprime a orientação das ações em direção a setores mais pobres da agricultura familiar e mostra que, não obstante suas carências, são eles que mais contribuem, por meio do PAA, para a segurança alimentar de uma população que pode chegar a 10 milhões de pessoas.[45]

45. Os dados relativos aos consumidores – que indicavam, em 2008, 10,5 milhões, e, em 2009, 8,1 milhões, com maioria (em torno de 40%) no Sudeste – sofreram mudança na sua forma de apresentação em 2010. Para esse ano, foi indicado apenas o número de entidades beneficiadas, cerca de 17,6 mil em todo o país, a maioria delas (45%) no Nordeste.

Resultados do PAA-Leite[46]

As ações do PAA-Leite estão circunscritas aos estados da região Nordeste e a Minas Gerais. A evolução do programa, entre 2006 e 2009, mostra que houve ligeira redução de todos os indicadores destacados: a quantidade adquirida caiu de 205 a 174 milhões de litros (menos 15%), o número de produtores diminuiu de 29,2 mil para 23,9 mil (menos 18%), e os recursos aplicados foram rebaixados de R$ 201 a R$ 175 milhões. Tais reduções se verificaram entre a quantidade adquirida e os produtores beneficiados em quase todos os estados, à exceção de Pernambuco, onde o PAA-Leite avançou em todos os indicadores. Felizmente, aumentou o número de pessoas atendidas na maioria dos estados – além de Pernambuco, também Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Sergipe. Rio Grande do Norte seguiu sem ações do PAA nesses três anos e o Piauí deixou de realizá-las em 2009.

TABELA 17
Desempenho do PAA-Leite (2006 e 2009)

		2006		
Estado	Litros	Pessoas atendidas	Produtores beneficiados	Recursos (R$)
Alagoas	18.421.653	268.190	1.674	18.147.200
Bahia	17.804.897	466.030	2.375	18.160.000
Ceará	18.148.619	249.245	2.234	20.438.461
Maranhão	11.224.240	176.915	2.027	12.094.320
Minas Gerais	50.779.841	750.000	7.004	44.600.600
Paraíba	39.778.215	601.550	7.288	40.189.213
Pernambuco	28.115.226	432.235	3.280	28.049.060
Piauí	11.361.240	161.135	1.536	8.865.457
Rio Grande do Norte	0	248.450	0	0
Sergipe	10.131.572	142.500	1.845	11.264.120
Total	**205.765.503**	**3.496.250**	**29.263**	**201.808.431**
		2009		
Estado	Litros	Pessoas atendidas	Produtores beneficiados	Recursos (R$)
Alagoas	18.718.141	267.500	2.791	17.830.445
Bahia	17.093.204	522.600	2.136	13.280.000
Ceará	15.878.500	281.385	1.924	22.729.857
Maranhão	7.663.615	230.000	1.317	10.580.311
Minas Gerais	45.341.967	757.500	5.410	36.300.300
Paraíba	28.501.790	600.840	5.043	37.826.355
Pernambuco	32.455.856	462.500	4.282	24.842.060
Piauí	0	40.000	0	2.366.166
Rio Grande do Norte	0	0	0	0
Sergipe	8.644.775	150.000	1.055	9.604.000
Total	**174.297.848**	**3.312.325**	**23.958**	**175.359.494**

Fonte: CONAB.

46. Até o fechamento deste capítulo, não foi possível obter dados mais atuais para o PAA-MDS operado via convênio com estados e municípios. O número 19 deste periódico traz informações para o período de 2007 a 2009 sobre essa seção do programa (Ipea, 2010a).

É importante notar que, apesar da queda no ritmo de suas ações, o PAA-Leite atende um contingente populacional bastante expressivo, algo em torno de 3,4 milhões de pessoas. A julgar que as regras de acesso ao produto adquirido, para as famílias consumidoras, e as regras de participação, para as famílias de produtores rurais, priorizam a população em situação de pobreza, pode-se afirmar que o programa deve ter efeitos significativos sobre a realidade das cerca de 5 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema identificadas pelo Censo demográfico 2010 (IBGE, 2010a) na região Nordeste.

4 DESAFIOS

Dois grandes desafios devem ser compatibilizados como forma de o governo dispor de uma estratégia com maiores chances de sucesso no enfrentamento à extrema pobreza rural: recolocar a reforma agrária no centro das políticas de inclusão e justiça social no campo, com as consequências práticas e institucionais que esta eleição significa e, assim, reformular pontos do Plano Brasil Sem Miséria de forma a incluir o acesso à terra como elemento estruturante do combate à pobreza rural.

4.1 O rural no plano Brasil Sem Miséria

Apresentação do plano

Lançado no início de 2011 como programa-síntese do governo federal, o Plano Brasil Sem Miséria assume o objetivo de promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre a um grau tal que o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza extrema[47] seja estatisticamente "residual".

Segundo o Censo demográfico 2010 (IBGE, 2010a), existem 16,2 milhões de pessoas em extrema pobreza no país. Este total resultou da soma entre o número de pessoas cuja renda média domiciliar *per capita* situava-se entre R$ 1 e R$ 70 (eram 11,4 milhões) e o número de pessoas que, em agosto de 2010 (mês de referência da pesquisa), residiam em domicílios sem rendimento e correspondiam ao perfil que se convencionou adotar para captar, nesse grupo, as pessoas para as quais a falta de rendimento naquele mês não era eventual (4,8 milhões). Os critérios empregados para definir este grupo consideravam outros indicadores, além da insuficiência de renda, como elementos característicos do estado de privação. Fatores como a falta de acesso à água, à energia elétrica e às redes de saneamento e a presença de moradores analfabetos com mais de 15 anos introduziram, em um plano cuja concepção e estratégias são fortemente marcadas por uma concepção monetarista de pobreza, dimensões da exclusão social que se reportam à ausência de serviços públicos, baixa escolaridade e precárias condições de moradia e trabalho.

47. Estabelecida em um patamar de R$ 70 *per capita*, considerando a renda monetária mensal domiciliar.

A notação de tais dimensões importa na medida em que, a partir delas, é possível realçar a possibilidade de se adotarem estratégias de combate à miséria capazes de promover, em alguma escala, a desmercantilização das formas de inclusão social.

De acordo com o censo, do contingente de 16,27 milhões de pessoas em extrema pobreza, 46,7% residem no meio rural. Nas áreas urbanas, estão 53,3% da população extremamente pobre, mas, em termos relativos, visto que tais áreas concentram 84,4% da população do país, e as cerca de 8,6 milhões de pessoas em situação de privação que vivem nas cidades representam apenas 5,4% da população do Brasil urbano. Por outro lado, em termos relativos, no Brasil rural, onde vivem 15,6% da população do país, uma em cada quatro pessoas é extremamente pobre. Como se pode verificar na tabela 18, nas regiões Norte e Nordeste – onde o peso relativo da população rural sobre a total é maior em comparação às demais –, a proporção da população rural em extrema pobreza excede a metade do total.

TABELA 18
População total e em extrema pobreza, por região e situação de domicílio

	População total		População em extrema pobreza	
Regiões	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Norte	73,50	26,50	43,60	56,40
Nordeste	73,10	26,90	47,50	52,50
Sudeste	92,90	7,10	78,70	21,30
Sul	84,90	15,10	61,10	38,90
Centro-Oeste	88,80	11,20	66,90	33,10

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração: MDS.

Considerando a distribuição por região da população rural em extrema pobreza – em torno de 7,6 milhões de pessoas –, pode-se concluir que 86% das pessoas extremamente pobres com residência rural no país estão nas regiões Nordeste (66%) e Norte (20%). A tabela 19, que registra o peso da população rural em extrema pobreza sobre a população rural total por região, confirma esta concentração, mas permite notar redução relativa do grau de pobreza extrema do Norte (35,7%) e do Nordeste (35,4%), em comparação com as demais regiões, além de mostrar que o Centro-Oeste, cuja população rural absoluta é a menor do país, tem a terceira maior proporção de população rural em extrema pobreza (11,7%).

Tais constatações obrigam a levar em conta que o perfil da pobreza rural no país tem um significativo componente de regionalidade. Esta circunstância não pode ser ignorada nas ações de enfrentamento à miséria, uma vez que, transcendendo os dados de insuficiência de renda, põe em evidência questões que tocam mais de perto o espaço rural destas regiões.

TABELA 19
População rural em extrema pobreza em relação à população rural total, por região

Brasil e regiões	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
População rural total	29.830.007	4.199.945	14.260.704	5.668.232	4.125.995	1.575.131
População rural em extrema pobreza	7.593.352	1.499.951	5.049.317	580.908	278.615	184.561
% sobre população rural total	25,5	35,7	35,4	10,2	6,8	11,7

Fonte: IBGE (2010).

As estruturas fundiárias, as formas predominantes de acesso à terra e água e as relações de trabalho que caracterizam a atividade agropecuária das regiões introduzem, na configuração da pobreza rural, elementos importantes que, em um espaço tradicionalmente marcado pelo baixo nível de monetarização – decorrente da baixa remuneração do trabalho, do papel da produção para subsistência e outros fatores –, ressaltam as causas da situação de exclusão social mais claramente que a simples computação das rendas.

Os programas para o rural no Plano Brasil Sem Miséria

As ações previstas no Plano Brasil Sem Miséria para a população rural contemplam dois níveis iniciais de atuação. De um lado, o apoio à produção, com oferta de sementes e outros insumos, contratação de serviços de assistência técnica e instalação de infraestrutura básica que garanta acesso à água e energia elétrica às famílias. De outro, a complementação de renda, com concessão de um fomento às famílias de produtores rurais, no valor de R$ 2.400, recebido em três parcelas iguais ao longo de dois anos, e com a criação da Bolsa Verde, que transferirá R$ 300 por trimestre, num prazo inicial de dois anos, a famílias que promovem a conservação ambiental das áreas onde vivem e trabalham. Tanto o fomento quanto a Bolsa Verde serão pagos por meio do cartão do Bolsa Família.

As regras de concessão da Bolsa Verde e do fomento estão previstas na Medida Provisória (MPV) nº 535/2011, que relaciona os benefícios ao Programa de Apoio à Conservação Ambiental e ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, respectivamente. Para participar dos programas, a família deverá estar em situação de extrema pobreza e inscrita no Cadastro Único dos programas sociais federais. O valor total por família e os prazos referidos a cada programa são também idênticos – R$ 2.400 ao longo de dois anos –, e ambos terão como agente operador a Caixa Econômica Federal, mas a execução do programa de conservação ambiental ficará a cargo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao passo que a do de Fomento será partilhada entre MDS e MDA.

Formalmente, os programas atendem objetivos semelhantes – promover a cidadania, a melhora das condições de vida e a elevação da renda da população –, mas são construídos sobre princípios específicos.

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental visa incentivar a preservação dos recursos naturais e beneficiar famílias que desenvolvam atividades de conservação em florestas nacionais, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável federais, bem como em projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável ou agroextrativistas criados pelo Incra. A adesão ao programa dar-se-á, porém, não por projeto de assentamento ou comunidade, mas por família, com a assinatura por seu responsável de um termo no qual serão especificadas as atividades de conservação a realizar. Se, por um lado, a regra pode trazer facilidade operacional à execução e fiscalização das ações, por outro, não parece adequado fragmentar, por meio de adesões individuais, um público beneficiário que, nas próprias regras que estatuem a destinação do programa, é definido como coletividade. Este critério mostra-se, ademais, pouco compatível com a finalidade de promover iniciativas de conservação ambiental que, para serem efetivas, não podem ser empreendidas em áreas individualizadas, mas devem incidir sobre extensões contínuas, agregando esforços coletivos e coordenados. Por fim, caso a Bolsa Verde se atrelasse à coletividade do projeto ou da comunidade, ela poderia incorporar-se ao conjunto das políticas públicas já orientadas a estes grupos e tornar-se, nomeadamente, parte da política de reforma agrária.

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, compreendido como instrumento de inclusão produtiva no Plano Brasil Sem Miséria, assinala como finalidade principal a promoção da segurança alimentar dos beneficiários. A preocupação em oferecer condições para que as famílias rurais superem o risco de insegurança alimentar condiz com os dados relativos à percepção delas acerca da quantidade de alimentos que consomem. De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009 (IBGE, 2010b), somente 54% das famílias rurais julgavam ser sempre suficiente para suas necessidades a quantidade de alimentos normalmente consumida; ao passo que um terço delas afirmava que tal quantidade era suficiente apenas às vezes – o que leva a presumir a dependência da produção em relação a ciclos climáticos –; e 12% consideravam-na normalmente insuficiente. Os dados testemunham decerto uma atenuação do problema alimentar entre as famílias rurais em comparação com o apurado na POF 2002-2003, na qual menos da metade delas (43%) declarava-se em situação de segurança alimentar. Por outro lado, eles reproduzem o hiato que separa as famílias rurais e urbanas: com efeito, entre estas últimas, em 2008-2009, 66% declaravam-se em estado de segurança alimentar.

Tal diferença suscita uma questão importante: por que, nas áreas rurais, onde é produzida a maior parte dos alimentos, quase metade das famílias vive sob algum grau de insegurança alimentar? Ao se levar em conta que os estados de pobreza extrema e insegurança alimentar são coincidentes, pode-se concluir que as causas que os explicam passam pelas condições de produção características

da pequena agricultura familiar – escassez ou acesso precário à terra, falta de assistência técnica, baixos preços de comercialização em razão da dependência em relação aos intermediários e da estrutura oligopolizada do mercado atacadista –, e pelas condições de trabalho que prevalecem no meio rural – baixa remuneração do trabalho, informalidade e sazonalidade das ocupações.

As estratégias do Brasil Sem Miséria para o meio rural buscam enfrentar algumas dessas questões. O apoio à produção para o autoconsumo, consubstanciado no programa de fomento, sustenta a expectativa de que, com a estruturação produtiva das famílias, deverá ampliar-se sua inserção nos circuitos de comercialização. Com base no objetivo de consolidar a produção para subsistência das famílias e de, por meio disso, gerar a estrutura necessária para a produção de um excedente comercializável, o programa de fomento tem a meta de atingir, até 2014, 250 mil famílias. Como o valor do benefício é de R$ 2.400 em dois anos, essas famílias deverão ter, ao menos por esse prazo, um acréscimo de R$ 100 nos seus rendimentos mensais. O recurso deve permitir que o agricultor compre insumos e equipamentos.

O valor, entretanto, não parece corresponder satisfatoriamente às despesas de custeio de grande parte das atividades agropecuárias, especialmente se se tem em mira que sua transferência ao produtor será parcelada. A título de comparação, vale observar, na tabela 20, alguns custos de produção, *por hectare*, arrolados pela CONAB[48] para culturas representativas da agricultura familiar em estados de diferentes regiões e cotejá-los com o montante do fomento proposto no Plano Brasil Sem Miséria.

TABELA 20
Média de custo de produção para agricultura familiar em municípios escolhidos, por ano/safra
(Em R$)

Arroz	Itaporanga (GO)	Bacabal (MA)	Sidrolândia (MS)
Operação com máquinas	...	...	...
Operação com animais (aluguel)	80,00	...	...
Aluguel de máquinas/serviços	566,64	250,00	185,08
Gestão da propriedade familiar	205,38	792,87	743,21
Sementes	100,00	34,50	100,00
Fertilizantes	160,00	-	8,13
Agrotóxicos	-	70,00	31,80
Sacaria	25,66	30,00	24,00
Total	**1.137,68**	**1.177,37**	**1.092,22**

(Continua)

48. Esses e outros valores estão disponíveis nos arquivos listados na página da CONAB na internet: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1286&t=2>. As informações fornecidas pela CONAB não são completas do ponto de vista geográfico: elas abrangem apenas alguns municípios e culturas, dos quais foram retirados os exemplos aqui referidos.

(Continuação)

Feijão	Campos Novos (SC)	Macaúbas (BA)	Brejo Santo (CE)
Operação com máquinas	-	-	-
Aluguel de máquinas/serviços	395,18	100,00	177,00
Gestão da propriedade familiar	630,40	603,60	603,53
Sementes	192,50	37,50	52,00
Fertilizantes	288,00	-	-
Agrotóxicos	168,34	13,30	25,00
Sacaria	30,00	6,00	11,33
Total	**1.704,42**	**760,40**	**868,86**
Milho	Imperatriz (MA)	Patos de Minas (MG)	Erechim (RS)
Operação com máquinas	...	...	115,6
Aluguel de máquinas/serviços	317,50	270,00	141,70
Gestão da propriedade familiar	715,64	127,50	123,50
Sementes	70,00	330,00	320,00
Fertilizantes	...	531,00	496,00
Agrotóxicos	...	133,70	111,50
Sacaria	40,00	...	...
Total	**1.143,14**	**1.392,20**	**1.308,30**

Fonte: CONAB.

Todos os casos tratam de plantio convencional – com eventual aplicação de fertilizantes químicos e agrotóxicos – e incluem, entre outras despesas, aluguel de máquinas e compra de sacaria e sementes. Não são computados os gastos com assistência técnica, contratação de mão de obra externa, transporte e seguro, nem investimentos em infraestrutura – aquisição de cercas e silos de armazenagem – ou em correção do solo, despesa frequente em assentamentos, visto que as áreas desapropriadas se encontram quase sempre degradadas. Como se verifica na tabela, grande parcela dos gastos refere-se a custos de gestão da propriedade familiar, que, em síntese, dizem respeito aos custos de reprodução da mão de obra familiar ocupada nessas culturas e às despesas administrativas. Atividades que, segundo dados da CONAB, reclamam custos de produção/ha muito maiores, como fruticultura comercial e pecuária, foram deixadas de parte nos exemplos aduzidos acima, tendo em vista que o fomento proposto no Brasil Sem Miséria, a julgar por sua concepção, não tem por objetivo funcionar como instrumento de financiamento nos moldes do PRONAF.

Conquanto a tabela 20 seja apenas um exemplário dos custos de produção de certas culturas para um ano-safra, ao se compararem os valores nela exibidos – referentes apenas a uma etapa desses custos – com o fomento, este último não se afigura suficiente para prover a estruturação produtiva de pequenos agricultores,

na medida em que o valor de R$ 2.400 deve ser, de acordo com a MPV nº 535, fracionado em três parcelas de R$ 800. Em suma, o agricultor beneficiado não poderá contar com a totalidade do recurso entre as condições iniciais de produção; ademais, o parcelamento, reduzindo a capacidade do agricultor de enfrentar os custos inicias, poderá converter o fomento em simples modalidade de transferência de renda, servindo antes ao alívio da condição de pobreza do beneficiado que à estruturação de sua produção.

De toda sorte, conforme as regras de concessão de fomento, a transferência dos recursos às famílias não poderá efetivar-se sem que estas adiram a um projeto de estruturação, elaborado por um técnico de assistência técnica e extensão rural (Ater), que apresentará, caso a caso, o diagnóstico da unidade produtiva familiar, em formato modelado pelo MDA. As equipes de Ater contratadas para atender às famílias incluídas no Brasil Sem Miséria têm sido selecionadas por chamadas públicas específicas, que preveem um número definido de dez técnicos mais um coordenador por equipe e estipulam uma proporção de um técnico para cada 80 famílias – nas chamadas convencionais, a proporção é de um técnico para cada 85 famílias. As atividades, estabelecidas antecipadamente, incluem quatro visitas técnicas a cada família, duas reuniões e um curso de capacitação coletiva para um público de 20 famílias, em que se deve observar a proporção obrigatória mínima de 30% de mulheres. Para reforçar a assiduidade das visitas, as regras vinculam o acompanhamento das famílias pelo serviço de Ater à liberação das parcelas seguintes do fomento. O atendimento às famílias deve, em princípio, durar 17 meses.

Até fins de setembro de 2011, o MDA e a Secretaria de Agricultura Familiar haviam lançado três chamadas públicas de Ater no âmbito do Brasil Sem Miséria. As duas primeiras destinavam-se a atender cerca de 23 mil famílias nos Territórios da Cidadania de Irecê e Velho Chico (BA), Serra Geral (MG), Agreste (AL), Cariri e Inhamuns Crateús (CE), Baixo Parnaíba e Cocais (MA), Borborema (PB), Araripe (PE), Vale dos Guaribas (PI), Alto Sertão (SE) e Alto Oeste (RN). A terceira visava atender 5,5 mil famílias quilombolas em Francisco Sá, Pai Pedro, Jaíba, Porteirinha, Catuti, Janaúba e Monte Azul (todos em MG), Conceição da Barra e São Mateus (ambos no ES), Santarém (PA), Bom Conselho (PE), Campo Formoso (BA) e Alcântara (MA). O valor total das três chamadas é de R$ 38,4 milhões. A meta corresponde à expectativa de atendimento prevista no programa de fomento: 250 mil famílias até 2014.

Questões de duas ordens se colocam diante dessa projeção. Em primeiro lugar, é provável que alguns dos problemas associados à forma de prestação desse serviço a agricultores e assentados repercutam menos na estratégia do Brasil Sem Miséria, uma vez que a diferenciação das regras para Ater orientada ao público em pobreza extrema oferece, a princípio, mais garantias de assiduidade da prestação,

com planos de visita e avaliação previamente definidos. Quanto à qualidade da Ater prestada, a capacitação dos agentes e o material didático a ser distribuído aos beneficiários devem, decerto, promover uma melhoria das condições de produção das famílias, embora não seja possível assegurar *a priori* se a orientação técnica a ser transmitida aos produtores envolverá a valorização de seus saberes e práticas produtivas e dos meios que lhes são de mais fácil acesso ou se se resumirá à reiteração de modelos de produção aplicados em condições diversas e à assimilação do pacote tecnológico definido pela Embrapa. Além disso, na mesma medida em que vale reconhecer o grande esforço de coordenação e execução com que se tem procurado concretizar a estratégia do Brasil Sem Miséria para o meio rural, é importante destacar, como problema, o caráter apenas temporário dela: atrelada ao cumprimento de metas, a estratégia parece funcionar antes como intervenção pontual, a partir da qual se espera fazer deslanchar a produção familiar, que como base para a construção de uma política pública de apoio e proteção aos produtores rurais pobres, dotada de sistematicidade e regularidade.

O plano prevê, ainda, em complemento à Ater, a distribuição gratuita de sementes às famílias beneficiadas pelo fomento. As sementes, produzidas pela Embrapa com financiamento do MDA e do MDS, serão selecionadas conforme o calendário agrícola e as condições de solo e clima de cada região, privilegiando variedades genéticas que se distinguem por sua produtividade e resistência. A previsão, nas fases iniciais, é que sejam distribuídas sementes de milho, de feijão e hortaliças, uma escolha que concorda com a preocupação de proporcionar segurança alimentar e nutricional às famílias beneficiadas. Embora seja relevante para o estímulo à produção, esta ação, no entanto, parece ser apenas tangencial no combate à pobreza no campo. Entre os meios de produção empregados no cultivo agrícola, as sementes representam geralmente o menor dos custos, especialmente porque é prática tradicional de produtores agrícolas selecionar parte das sementes geradas a cada safra para o plantio da safra seguinte. As sementes compõem, por assim dizer, o patrimônio natural do agricultor. De outra parte, a questão do acesso à terra, em extensão suficiente, como meio de produção essencial, não é abordada no plano, embora nele figure textualmente a constatação de que a falta de terra é uma das principais dimensões da pobreza rural.

No entanto, mesmo que voltada a um público específico e desenhada antes como impulso inicial à produção que como política de proteção às condições de produção das famílias, essa iniciativa encontra, em outras políticas ou ações de Estado, contradições que a limitam. Se, em uma ponta, o plano realiza, em escala reduzida, a distribuição de sementes convencionais a pequenos agricultores, em outra ponta, o CTNBio autoriza a liberação do uso de sementes transgênicas de milho e, mais recentemente, de feijão – uma medida suscetível de acarretar aos pequenos agricultores os riscos de contaminação das culturas convencionais por

variedades transgênicas[49] –, o que, entre outros efeitos, pode interferir nas possibilidades de comercialização da produção (se esta destinar-se, por exemplo, ao mercado de orgânicos) e de replantio das sementes geradas (visto que as sementes híbridas perdem, com o replantio sucessivo, sua capacidade genética de reprodução ou geram sementes estéreis, como no caso da tecnologia *terminator*).

Em síntese, a liberação do uso de sementes transgênicas pode converter o patrimônio natural dos pequenos agricultores em oligopólio das multinacionais que detêm suas patentes. Seria algo exorbitante argumentar, a esta altura, que tais efeitos comprometeriam os resultados positivos esperados da política de distribuição de sementes em favor da população em pobreza extrema. Contudo, o que se pretende com o contraponto é chamar a atenção para as diferenças de grandeza entre, de um lado, uma política focalizada e temporária de estímulo à atividade agrícola dos segmentos mais pobres do campo e, de outro, uma política que autoriza a disseminação crescente de um insumo controlado por grandes empresas privadas que, promovendo a dependência generalizada dos agricultores em relação à tecnologia de que são proprietárias, encontram, junto a órgãos do Estado, apoio para aumentar os meios de controle sobre as cadeias de produção às quais o programa de fomento supõe ser possível integrar futuramente seus beneficiários.

Com efeito, no âmbito do Brasil Sem Miséria, é reservado ao programa de fomento o papel de instrumento de inclusão produtiva. Para que a família beneficiária possa superar o ciclo da extrema pobreza, caberia ao plano preparar, por meio da política de estruturação da produção – com aporte de recursos, acesso à assistência técnica, distribuição de sementes –, sua inserção nos circuitos de comercialização da produção.

O plano aventa a possibilidade de ampliar o acesso de agricultores pobres a mercados privados, mas sua estratégia nesse sentido centra-se no fortalecimento da política de compras institucionais já realizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O PAA tem virtudes conhecidas: oferece garantia de compra da produção, reduz a dependência do produtor em relação a intermediários e atacadistas que operam como formadores de preço locais, e estimula a diversificação produtiva. O Brasil Sem Miséria fixa metas específicas de ampliação do PAA, mas outro notável programa de compra da produção familiar – o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) – não é citado entre suas linhas de ação.

49. Em abril de 2010, a Secretaria de Agricultura do Paraná divulgou estudo comprovando contaminação do milho convencional por milho transgênico. O estudo, intitulado *Plano de monitoramento do fluxo gênico entre lavoura de milho transgênico e não transgênico na região Oeste do Paraná*, comprova a contaminação mesmo dentro das regras estipuladas pela CTNBio.

Da perspectiva da alimentação de crianças e adolescentes em idade escolar, o PNAE segue sendo um dos mais eficientes e abrangentes instrumentos de combate à insegurança alimentar.[50] Contudo, no que tange a seu alcance junto aos agricultores familiares – dos quais, pela Lei nº 11.947/2009, devem ser adquiridos ao menos 30% dos produtos destinados à merenda –, sua atuação ainda não atingiu a cobertura ideal. O problema explica-se pelas mesmas razões que tornam difícil estipular metas de aquisição da produção familiar no âmbito do programa: como o papel da União no PNAE[51] resume-se às funções de normatização e financiamento, e a lei que o institui confere às instâncias executoras – estados, municípios e escolas – a faculdade de comprar ou não a produção da agricultura familiar local a depender da existência de fornecedores (ou a depender da iniciativa dos gestores públicos locais de estabelecer contato com os produtores rurais de seu entorno), qualquer meta de execução proposta ficaria sujeita à "adesão" das administrações locais que operam com os repasses federais. O caso do PAA é diverso: a execução do programa é, em boa parte, centralizada na esfera federal pela CONAB.

Por sua vez, a ausência do PRONAF – programa de crédito voltado à agricultura familiar – entre as estratégias do Brasil Sem Miséria pode ser compreendida sob três razões principais, que se reforçam umas às outras.

Em primeiro lugar, concebido para financiar a produção familiar com recursos mobilizados pela União, o programa é executado por agentes do sistema bancário e, embora obedeça a objetivos próprios, não deixa de ser operado segundo a lógica deste sistema. Como esta lógica tende a privilegiar os chamados clientes de menor risco – em geral, os que dispõem de patrimônio para dar em garantia da dívida –, ela acaba por excluir produtores rurais mais pobres. A segunda razão confirma a primeira: se é certo que o PRONAF reserva linhas de crédito a produtores pobres e a assentados (grupos A, A/C e B), os dados mostram que a maior parte dos recursos e dos contratos vêm concentrando-se no grupo CDE, que engloba segmentos mais capitalizados do campo[52] – em 2009-2010, por exemplo, o grupo respondia por 74% dos contratos e 91% do montante mobilizado. Tendo em vista que os maiores índices de inadimplência são registrados entre assentados e agricultores familiares do Grupo B, é possível concluir que a ausência do PRONAF no Brasil Sem Miséria traduz a percepção de que um programa de inclusão produtiva operado pela via bancária ou do endividamento pessoal não se mostra adequado nem eficiente para a superação da pobreza.

50. Já somam cerca de 45,6 milhões de estudantes beneficiados em 2011.

51. Outras informações sobre o PNAE podem ser encontradas na seção consagrada ao programa na parte de Acompanhamento de Políticas, neste mesmo capítulo.

52. Uma explicação mais completa sobre esse ponto pode ser encontrada em Ipea (2010a, p. 266-268).

Os valores das transferências e as metas de cobertura dos programas

Uma das primeiras constatações inspiradas pela comparação entre as metas estatuídas pelos programas do Brasil Sem Miséria e a dimensão da população rural extremamente pobre é que, em princípio – e considerando apenas o público a ser diretamente beneficiado pelas transferências monetárias –, a cobertura prevista não será suficiente para incluir, nas ações, todas as famílias rurais em estado de miserabilidade. Três das principais ações do plano – o fomento, a Bolsa Verde e a ampliação do PAA – estipulam metas quantitativas iniciais.

O primeiro, como visto, estima alcançar 250 mil famílias até 2014. Por um prazo de dois anos, cada família deve ter um acréscimo equivalente a R$ 100 na renda domiciliar. Considerando que, segundo o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), o número médio de pessoas por domicílio rural no país é de 3,6 e que o hiato médio de pobreza extrema *per capita* em área rural – valor médio que falta às famílias rurais para superar a linha da pobreza extrema –, calculado com base na PNAD 2009, estaria em torno de R$ 30, pode-se dizer que, computado apenas seu efeito monetário direto sobre a renda familiar, o fomento não cobriria esse hiato, porquanto garantiria um aporte de pouco menos de R$ 28 por pessoa. Mas, visto que o programa elege, como público inicial, famílias já incluídas no Cadastro Único do Bolsa Família, e estas, quando em pobreza extrema, devem receber um benefício de R$ 70 mensais – o que adiciona R$ 20 *per capita* à renda familiar –, então, da perspectiva do equacionamento aritmético da pobreza extrema a partir da linha convencionada, a estratégia de combinar a transferência monetária incluída no fomento com as transferências já realizadas pelo Bolsa Família atende à finalidade proposta no plano.

O mesmo raciocínio aplica-se à Bolsa Verde, cujos valores e duração repetem os do fomento. Inicialmente, 3.500 famílias agroextrativistas nos estados da Amazônia Legal receberão a Bolsa Verde. A meta prevista para 2014 é atender 75 mil famílias, importando em um desembolso total de R$ 230 milhões.

Em relação ao PAA, o plano prevê elevar, até 2014, de 156 mil para 445 mil o número de agricultores familiares fornecedores. Esta ampliação dar-se-á segundo o compromisso de aumentar a participação no PAA das famílias rurais em pobreza extrema de um patamar atual de 42% (66 mil sobre 156 mil) para 57% (255 mil sobre o total projetado de 445 mil em 2014). A título de comparação, pode-se imaginar que, se essas 255 mil famílias hoje extremamente pobres fossem já beneficiadas com ingresso no PAA, teriam um suplemento de R$ 375 em sua renda mensal, considerando o valor anual de R$ 4.500 por família operada na modalidade de compra direta com doação simultânea, que absorve a maior parte dos produtores[53] e, em regra, beneficia unidades menos estruturadas.

53. Em 2010, dos 94,3 mil fornecedores do PAA, 77% (72,9 mil) estavam inscritos nessa modalidade.

Tal valor render-lhes-ia, em média, R$ 104 mensais por pessoa, situando-as todas em patamar acima da pobreza extrema. O PAA destaca-se como importante política de combate à pobreza rural cuja concepção não se reduz à regra da transferência monetária. Como os produtos são distribuídos a grupos sociais em insegurança alimentar, o programa ajuda a enfrentar a pobreza nas duas pontas – fornecedores e consumidores – que se ligam através dele.

No que respeita à cobertura das ações em relação ao público a que se destinam, algumas questões merecem ser colocadas. Os dados de 2008 do Cadastro Único do MDS – a partir do qual se define o público do Brasil Sem Miséria – registravam cerca de 3,3 mil famílias ocupadas em atividade extrativista, contingente próximo às 3,5 mil famílias da Amazônia Legal que terão acesso à Bolsa Verde na primeira fase. Mas a meta de incluir até 75 mil famílias em 2014 importará, mais que na ampliação dos recursos investidos, em um grande esforço de cadastramento de famílias ribeirinhas e extrativistas, bem como no melhoramento das formas de acesso delas aos locais onde o benefício será recebido. A preocupação toca à necessidade de atenuar um problema comum na região, já observado em relação ao Bolsa Família: o custo de deslocamento com que as famílias têm de arcar para acessar o benefício não são compensatórios ante o valor do benefício.

A solução adotada para evitar esse impasse, tanto no Bolsa Verde quanto no programa de fomento, foi fracionar o benefício, mas seu parcelamento pode reduzir os efeitos estruturantes que seriam de esperar de uma transferência integral. Quanto à cobertura projetada para 2014 (75 mil famílias), vale indicar que, embora não seja possível demarcar quantas entre elas estão em situação de pobreza extrema, vivem em reservas e assentamentos agroextrativistas e de desenvolvimento sustentável cerca de 140 mil famílias.[54]

Quanto ao público do PAA e do programa de fomento, o Cadastro Único registrava, em 2008, cerca de 535 mil famílias de agricultores – entre as quais, cerca de 25 mil assentadas. Como as metas estimadas para 2014, em ambos, são, respectivamente, de 255 e 250 mil famílias incluídas, então, seria preciso supor que o acesso de uma família a um programa a exclui de outro para concluir, em termos aproximados, que as metas previstas correspondem, quantitativamente, ao público já incluído no cadastro. Da perspectiva dos dados gerais, captados no Censo 2010, a cobertura estimada abarca contingente menor que o da população rural em extrema pobreza. Se a população rural extremamente pobre monta a 7,6 milhões, e a média de pessoas por domicílio rural é de 3,6, então, existem no país – presumindo que o número de famílias equivalha ao de domicílios – cerca

54. Se quisermos admitir que a proporção de extremamente pobres nessas comunidades é a mesma que prevalece entre a população rural da região Norte (35%), podemos considerar que o universo elegível mínimo para o programa seria da ordem de 50 mil famílias.

de 2,1 milhões de famílias em pobreza extrema. Mesmo se considerarmos que as metas de ampliação do PAA, do programa de fomento e do Bolsa Verde não se sobrepõem – o que totalizaria, em 2014, cerca de 580 mil famílias –, o público total atingido pelas ações do Brasil Sem Miséria rural seria de pouco mais de um quarto do universo de famílias extremamente pobres do campo.

Com efeito, as ações de transferência de renda do Brasil Sem Miséria rural atendem ao objetivo de superar a linha monetária da pobreza extrema, mas, além de não abarcarem toda a população extremamente pobre – o que compromete a meta-síntese de erradicar a miséria –, não parecem ser suficientes para propiciar a inclusão produtiva das famílias nem atingem certas dimensões não monetárias da pobreza. Como visto, *i)* o fomento não aplaca satisfatoriamente os custos de produção de algumas culturas familiares; *ii)* a lógica da adesão individual das famílias ao programa – especialmente no caso do Bolsa Verde – não reflete o caráter fundamental da territorialidade nas políticas destinadas ao espaço rural; e, por fim, *iii)* as estratégias até o momento formuladas não abordam o problema, central para a questão da pobreza rural, do acesso à terra. É sobre este tema que trata a última seção.

A questão fundiária e o perfil dos pobres do campo

Uma das principais críticas feitas ao formato atual do Brasil Sem Miséria diz respeito à ausência, entre as ações, de uma política capaz de oferecer resposta à questão que caracteriza a pobreza no campo: *a falta de terra ou acesso desigual à terra*. Embora tal questão seja considerada, no plano, uma das dimensões da pobreza, as propostas nele incluídas não mencionam a reforma agrária como principal política de enfrentamento do problema da concentração fundiária no país.

O plano visa combater um problema estrutural importante no campo – o acesso à água para consumo e para a produção. De acordo com a PNAD 2009 (IBGE, 2009), um terço da população rural não tem canalização de água no domicílio e só 13% das casas são ligadas a rede de abastecimento. De outra parte, o Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2006) indica que apenas 6% dos estabelecimentos fazem uso de algum sistema de irrigação. O programa Água para Todos, inserido entre as ações do Brasil Sem Miséria, sintetiza o esforço de atenuar estas carências, prevendo atender 750 mil famílias com construção de cisternas e sistemas de abastecimento e beneficiar com sistemas de irrigação um público ainda não definido. Mas, sem perder de vista a relevância que as ações do Brasil Sem Miséria têm para a população pobre do campo, é difícil esperar que os programas através dos quais o plano se articula possam ter, para além do acréscimo de renda, efeitos significativos sobre a inclusão produtiva das famílias, se lhes falta o meio de produção essencial a partir do qual tal inclusão deve operar: *terra em quantidade suficiente.*

Para ilustrar a relação entre a concentração da propriedade da terra e a pobreza extrema rural, podem-se conjugar as informações da estrutura fundiária do país com dados sobre renda e produção, a partir de três fontes diferentes: o Censo Agropecuário 2006 (IBGE), o Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais (SNCR-Incra) e a PNAD 2009.

Do ponto de vista da distribuição de terras, considerando-se as áreas dos estabelecimentos recenseados no Censo Agropecuário 2006, seis estados apresentam grau de concentração fundiária maior que a média nacional: o índice de Gini[55] do país, de 0,854, é superado pelos indicadores de Alagoas (0,871), Mato Grosso (0,865), Maranhão (0,864), Ceará (0,864), Mato Grosso do Sul (0,856) e Piauí (0,855). Vale notar que os estados da região Nordeste, onde está a maior parte da população rural em situação de pobreza extrema, registram indicadores de concentração de terras sempre maiores que os dos estados do Sul e do Sudeste.

TABELA 21
Índice de Gini da distribuição fundiária por UFs – região Nordeste

PI	BA	SE	CE	AL	MA	PE	PB	RN
0,855	0,84	0,821	0,861	0,871	0,864	0,825	0,822	0,824

Fonte: IBGE (2006).

TABELA 22
Índice de Gini da distribuição fundiária por UFs – regiões Sudeste e Sul

ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC
0,734	0,795	0,798	0,804	0,77	0,773	0,682

Fonte: IBGE (2006).

A título de ilustração, é útil acrescentar que Alagoas e Santa Catarina, estados que registram o maior e o menor índice de concentração fundiária, respectivamente (0,871 e 0,682), respondiam, inversamente, segundo a PNAD 2009, pela menor e pela maior renda domiciliar *per capita* rural: R$ 175, em Alagoas, e R$ 587, em Santa Catarina.

A distribuição desigual da terra põe em evidência as duas faces do problema da concentração fundiária no país: o latifúndio e o minifúndio. A questão agrária brasileira não se resume à falta de terra – segundo o Incra, há 186,3 mil famílias acampadas, conjunto que revela a demanda mínima imediata por reforma agrária –, mas envolve ainda formas precárias de acesso à terra, seja pelo tamanho da área – caso dos minifundiários –, seja pela condição do produtor em relação à terra – caso de arrendatários, parceiros e meeiros.

55. O índice de Gini mede o grau de concentração de uma distribuição, variando de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade máxima)

São considerados minifúndios imóveis rurais de área inferior a um módulo fiscal. Variando segundo os municípios e tendo sua extensão fixada pelo Incra, a unidade de módulo fiscal corresponderia à área mínima de um imóvel que, diretamente explorado pelo agricultor e sua família, bastaria para lhes garantir subsistência e progresso social e econômico.[56] A princípio, uma família que dispõe de área menor que um módulo fiscal tem reduzidas possibilidades de desenvolvimento socioeconômico. No Brasil, 62% dos imóveis rurais são minifúndios. Juntos, eles abrangem apenas 8% da área total atualmente cadastrada no SNCR. O Nordeste concentra um terço dos minifúndios do país. Em contraposição, as grandes propriedades (com extensão acima de 15 módulos) somavam apenas 2% dos imóveis e abarcavam 56% da área total.

A despeito da diferença das unidades que compõem os universos do SNCR (imóveis rurais), do Censo Agropecuário 2006 (estabelecimentos agropecuários) e das discrepâncias quanto ao número de unidades e à área totalizada em cada um desses universos – 5,3 milhões de imóveis e 587 mil ha, no SNCR, e 5,1 milhões de estabelecimentos e 330 mil ha no Censo – o índice de Gini calculado para as áreas de imóveis rurais a partir do SNCR (0,836) está bem próximo ao do apurado no Censo Agropecuário (0,854). Não apenas isso: se, a partir dos dados do Censo, se quiser oferecer um retrato aproximado da desigualdade de proporções entre o número e área total dos estabelecimentos por faixa de área – empregando a medida em hectares em lugar do módulo fiscal –, é possível constatar, por exemplo, que estabelecimentos de menos de 10 ha representavam, em 2006, 48% do total e reuniam apenas 2% da área total, ao passo que estabelecimentos com mais de 500 ha somavam apenas 2% do número total e abrangiam 55% da área.

Quanto às formas precárias de acesso à terra,[57] o Censo Agropecuário 2006 mostra que, por agregação das categorias "arrendatários", "parceiros" e "produtores sem área", existem cerca de 565 mil famílias rurais que não têm domínio das terras onde vivem e trabalham. Além de essas formas de acesso à terra estarem amiúde associadas a relações de trabalho precárias, elas importam, quase sempre, às famílias, o pagamento de uma prestação, monetária ou sob forma de parcela da produção, pelo uso da área, sem lhes oferecer, em contrapartida, qualquer garantia de estabilidade do vínculo com a terra da qual tiram o sustento. A maior proporção de estabelecimentos sob essa condição está na região Nordeste: 65%.

A partir dos dados do Censo Agropecuário 2006 e da PNAD 2009, pode-se sugerir, a despeito das diferenças das pesquisas, a existência de uma relação diretamente proporcional entre a renda das famílias rurais e o tamanho da área sob sua posse.

56. Estatuto da Terra (Lei nº 4504/1964), Artigo 4º.

57. Por conter somente o registro das propriedades e posses rurais, o SNCR não contempla categorias relativas ao acesso precário à terra.

Segundo o Censo, entre os estabelecimentos que declararam um valor bruto da produção anual (VBP) em 2006 (4,6 milhões), 51% situaram-no abaixo da faixa de R$ 2.500, equivalente a um valor mensal de R$ 208. Destes últimos, 63% (ou 1,5 milhão) tinham área inferior a 10 ha. De outra parte, estabelecimentos com área superior a 500 ha, embora somassem só 1,7% do total com VBP informado em 2006, representavam 65% dos estabelecimentos em que esse valor ficara acima de R$ 500 mil/ano. Os dados do Censo sobre o valor da receita gerada nos estabelecimento reiteram esta disparidade: conquanto representem apenas 1,6% do total de estabelecimentos que afirmaram ter obtido receita em 2006, eles concentravam mais de um terço da receita total gerada nos estabelecimentos.

A importância da escala – ou do tamanho da área – para a determinação dessas diferenças revela-se também quando se calcula o VBP gerado por cada hectare. Nesse caso, as proporções se invertem e fica patente que o problema do pequeno agricultor é menos de capacidade produtiva que de acesso à terra: segundo o censo, estabelecimentos de área inferior a 10 ha – mesmo considerando os que não declararam VBP – geram um VBP anual total de R$ 2.700 por hectare, ao passo que todos os estabelecimentos de extensão superior a 500 ha geram um VBP anual de R$ 247 por hectare. Tal discrepância denota não só a permanência secular no meio rural brasileiro dos latifúndios improdutivos como ainda mostra que o pequeno agricultor tem produtividade, por hectare, superior ao grande e que as diferenças de VBP se explicam pelo tamanho da terra. O quadro repete-se em todas as regiões: no Nordeste, por exemplo, o VBP/ha é de R$ 2.225 para estabelecimentos com menos de 10 ha e de R$ 220 para os de área superior a 500 ha, e estes, apesar de corresponderem a 0,7% do total, representam 29% dos estabelecimentos com VBP anual acima de R$ 500 mil e concentram um quarto de todo o VBP gerado em estabelecimentos agropecuários na região.

As informações da PNAD 2009 sobre a renda domiciliar *per capita*, critério utilizado para definir a pobreza extrema,[58] oferecem imagem semelhante acerca da relação entre renda do agricultor e tamanho da área. Entre agricultores situados abaixo da linha de pobreza extrema, 62% são proprietários de áreas com dimensão inferior a 10 ha. A metade deles está no Nordeste. Agregando-se a estes os agricultores com área menor que 20 ha, a proporção dos que estão em extrema pobreza vai a 80%. Na região Norte, onde um módulo fiscal tem em média 76 hectares, o grupo de agricultores que se declaram proprietários de áreas inferiores a 20 ha representa 60% do total de famílias em extrema pobreza. No Sul, 100% dos agricultores em extrema pobreza dispõem de áreas menores que 20 ha, limite que corresponde ao módulo fiscal médio da região.

58. A linha válida para definir pobreza extrema na PNAD 2009 é a renda familiar *per capita* de R$ 67,07.

No Centro-Oeste, onde o módulo fica entre 37 e 100 hectares, 85% dos agricultores em extrema pobreza são donos de áreas abaixo de 20 ha. No Sudeste, eles são pouco menos da metade do grupo.

Tais dados reforçam o fato de que a pobreza no meio rural está ligada à questão do tamanho da terra. Mas, embora a maioria dos agricultores em situação de pobreza extrema seja proprietária de suas terras – entre os agricultores que se declaram proprietários, o índice de pobreza extrema, segundo a PNAD, é de 8% –, este estado é mais frequente entre posseiros, arrendatários, parceiros e outros agricultores que mantêm vínculos precários com as terras: 16% deles estão em situação de pobreza extrema.

Se, afora os acampados, se quiser considerar os grupos sociais mais afetados pela pobreza extrema rural – minifundiários e agricultores com acesso precário à terra – como público destinatário de uma política de inclusão produtiva, esta não pode deixar de incorporar a reforma agrária como estratégia central. Acrescentar-se-ia assim, à proposta de transferência de renda incluída no Brasil Sem Miséria, um compromisso de redistribuição do patrimônio fundiário. Como política, a reforma agrária transcende tal aspecto: ela serve de ponto de convergência para políticas públicas que abordam outras dimensões da pobreza – como moradia, educação e saúde – e confere aos beneficiários a condição de sujeitos de direitos.

Não obstante haja inúmeras imperfeições na execução de suas ações, cujas causas vão desde os conhecidos obstáculos ideológicos que se erguem no Poder Legislativo e no Poder Judiciário,[59] com suas ressonâncias midiáticas, até o enfraquecimento institucional do Incra – com sucessivos contingenciamentos orçamentários, sobreposição de atribuições e perda de quadro por força da desvalorização da carreira dos servidores –, a política de reforma agrária tem, de modo bastante significativo, promovido melhorias nas condições de vida dos assentados: a Pesquisa de Qualidade de Vida nos Assentamentos Rurais (INCRA, 2010) revela, por exemplo, que 63% dos assentados avaliam como melhor ou muito melhor, em comparação com sua situação anterior, sua condição de renda; 73% percebem como melhor ou muito melhor sua condição de moradia pós-assentamento; e 65% afirmam que sua alimentação ficou melhor ou muito melhor depois de assentados. Tais efeitos, afora o ganho de cidadania que seus beneficiários obtêm a partir do reconhecimento de suas demandas pelo Estado, devem credenciar a reforma agrária como política de grande relevância para enfrentar a questão da pobreza extrema no campo.

59. Ver Ipea (2010b).

REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, J. P. **Uso de agrotóxicos no Brasil**: controle social e interesses corporativos. São Paulo: Annablume, 2002.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário estatístico do crédito rural** (vários anos). Brasília: BCB, [s.d.]. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?RED2-RELRURAL>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>.

_____. Ministério da Saúde. **Vigilância do câncer ocupacional e ambiental**. Rio de Janeiro: Inca, 2005.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer sobre as Contas do Governo da República** – Exercício de 2009. Brasília: TCU, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação**: Plano Plurianual 2008-2011. Brasília: SPI/MP, 2011a.

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Relatório de avaliação setorial do PPA 2008-2011** (Ano Base 2010). Brasília: MDA, 2011b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/diversos/Caderno_Setorial.pdf>.

BRITO, A.; WIZIACK, J. Amazônia vira motor de desenvolvimento, São Paulo, **Folha de S. Paulo**, Caderno Mercado, p. B1, 17 out. 2010.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 83. Disponível em: <http://goo.gl/WsDc1>.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Disponível em: <www.conab.gov.br>. Acesso em: 30 nov. 2011.

COUTO, R. Obras de empresas públicas e privadas causam prejuízo a mais de 270 comunidades. **Correio Braziliense**, 26 jan. 2010. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/01/26/interna_brasil,169043/obras-de-empresas-publicas-e-privadas-causam-prejuizo-a-mais-de-270-comunidades.shtml>.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA**. Conflitos no campo**. Brasil 2010. Goiânia: CPT, 2011. v. 26. Disponível em: <http://www.cptpe.org.br/index.php/downloads/finish/4-caderno-conflitos/190-conflitos-no-campo-brasil-2010.html>.

FARIA, N. M. X. *et al*. Intoxicação por agrotóxicos no Brasil: os sistemas oficiais de informação e desafios para realização de estudos epidemiológicos. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. n. 12, p. 25-38, 2007.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ; FASE – FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL. **Mapa da injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Brasília: Fiocruz; Fase, 2010. Disponível em: <http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/>.

FUTINO, A. M.; SILVEIRA, J. M. J. F. da. A indústria de defensivos agrícolas no Brasil. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 38, p. 1-44, 1991.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1936/2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>.

_____. **Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresa/2009/default.shtm>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009**, Rio de Janeiro, v. 30, 2009.

_____. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). **Relatório 0229**, Brasília, 11 jan. 2011a.

_____. **Relatório 0227**, Brasília, 19 jul. 2011b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 19, 2010a.

_____. **Perspectivas da Política Social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010b. Livro 8.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/doc/perfil_completo_624.pdf>.

OMOTO, C. *et al*. **Manejo da resistência de pragas a inseticidas**. [s.d.]. Disponível em: <www.irac-br.org.br/arquivos/manejorespragas.doc>.

PALMEIRA, M.; HEREDIA, B. Os comícios e a política de facções. **Anuário Antropológico**, v. 94, p. 31-94, 1995.

PIGNATI, W. A.; MACHADO, J. M. H.; CABRAL, J. F. Acidente rural ampliado: o caso das "chuvas" de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 105-114, 2007.

REBELO, A. **Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados**. Brasília: Câmara Federal, 8 jun. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/H7rDY>.

REBELO, R. M. *et al*. **Produtos agrotóxicos e afins comercializados no Brasil em 2009**: uma abordagem ambiental. Brasília: Ibama/MMA, 2010.

STOPPELLI, I. M. B. S. **Agricultura, ambiente e saúde**: uma abordagem sobre o risco do contato com os agrotóxicos a partir de um registro hospitalar de referência regional. 2005. 155 f. Tese (Doutorado). Escolas de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

STOPPELLI, I. M. B. S.; MAGALHÃES, C. P. Saúde e segurança alimentar: a questão dos agrotóxicos. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, n. 10, p. 91-100, 2005.

ANEXO A

QUADRO A.1
Relação dos dez principais ingredientes ativos e suas características

Glifosato – Registrado para uso em 26 culturas, é um secante considerado tóxico para organismos aquáticos, aplicado nas lavouras de soja e milho, comumente associado ao uso de outros produtos altamente tóxicos, em razão do surgimento de plantas adventícias. Cerca de 90% dos produtos formulados à base de glifosato estão na classe III. O glifosato é o ingrediente ativo mais comercializado no Brasil, representando 76% dos herbicidas vendidos, com destaque para os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso e São Paulo.

Cipermetrina – Inseticida com registro para uso em 16 culturas. Altamente tóxica para organismos aquáticos, abelhas e aves. É altamente bioacumulável, persistente e transportável. Muito comercializado nos estados do Mato Grosso, São Paulo, Goiás, Bahia e Rio Grande do Sul. Cerca de 38% dos produtos formulados são classe II, 15% classe III e 29% classe I.

Óleo mineral – Registrado para uso em 14 culturas, é agrotóxico utilizado como adjuvante, inseticida, fungicida, acaricida e espalhante adesivo. É altamente persistente e tóxico para organismos aquáticos. Cerca de 75% dos produtos formulados são classe III e 21% são classe IV. Muito comercializado nos estados do Mato Grosso, São Paulo, Paraná, Goiás e Rio Grande do Sul.

Óleo vegetal – Tem registro para uso no cultivo de citrus, além de ser adjuvante em outros agrotóxicos. É considerado pouco tóxico em todos os parâmetros ambientais. Sua comercialização está concentrada nos estados de São Paulo, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná e Goiás.

Enxofre – Atua como acaricida, inseticida e fungicida em 43 culturas. Produto altamente persistente e pouco tóxico, embora provoque alterações na ciclagem de nitrogênio e carbono no solo. Muito comercializado em São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Goiás e Bahia.

2,4D – Ácido com registro para uso em 11 culturas. São, em geral, considerados tóxicos ao meio ambiente. É altamente persistente, transportável e muito tóxico para organismos aquáticos. 26% dos produtos formulados à base do ingrediente ativo 2,4D são classe II e 74% classe III. O produto é comercializado majoritariamente em Mato Grosso, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Goiás. O 2,4D integra o grupo dos herbicidas fenoxiácidos, considerado pelo IARC como agrotóxico possível ou provavelmente carcinogênico. No dia 27 de junho de 2011 o Ibama apreendeu 4 toneladas de 2,4D, que seriam utilizados para desmatar três mil hectares em Nova Aripuanã/Amazonas.

Atrazina – Herbicida com registro para uso em sete culturas. Altamente persistente e muito tóxico para aves, abelhas e organismos aquáticos. Aproximadamente 3% dos produtos formulados à base do ingrediente ativo atrazina são classe I, 56% classe II e 41% classe III. Muito comercializado em Mato Grosso, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás.

Metamidofós – Inseticida e acaricida do grupo dos organofosforados com registro para uso em sete culturas. Altamente transportável, persistente, muito tóxico para organismos do solo e altamente tóxico para aves e abelhas. Cerca de 80% dos produtos formulados à base do ingrediente ativo metamidofós são classe II e 20% classe III. São muito comercializados nos estados do Paraná, Mato Grosso, Goiás, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. O metamidofós tem efeitos comprovadamente neurotóxicos, motivo pelo qual já fora banido em 37 países, incluindo a União Europeia e os Estados Unidos.

Acefato – Inseticida e acaricida do grupo dos organofosforados com registro para uso em 15 culturas. É altamente transportável, altamente tóxico para aves e abelhas, tóxico para organismos aquáticos e pouco tóxico para organismos do solo. Cinquenta e seis por cento dos ingredientes ativos formulados à base de acefato são classe III e 44% são classe II. Muito comercializado nos estados do Mato Grosso, São Paulo, Paraná, Goiás e Minas Gerais.

Carbendazim – Fungicida do grupo benzimidazol com registro para uso em quatro culturas e aplicação em sementes de algodão, feijão e soja. Altamente persistente, muito tóxico para organismos aquáticos e tóxico para aves e abelhas. Cerca de 30% dos produtos formulados são classe II e 70% são classe III. São muito comercializados em Mato Grosso, São Paulo, Goiás, Paraná e Bahia.

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

CAPÍTULO 8

IGUALDADE RACIAL

1 INTRODUÇÃO

O Censo 2010 confirmou alteração na composição racial brasileira, em que a população negra passa a figurar como maioria. Os negros no Brasil, considerados aqueles que se declaram pardos e pretos, correspondem a 96,7 milhões de indivíduos – 50,7% dos residentes.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o contingente populacional negro havia ultrapassado o branco em 2006 e, dois anos depois, representava a maioria da população. Este aumento progressivo,[1] verificado desde a primeira metade do século passado e intensificado na última década, conforme analisa Soares (2008), se deve, sobretudo à ampliação do número de indivíduos que se reconhecem como pretos ou pardos, uma vez que, considerando-se o impacto da diferença das taxas de fecundidade, a população negra somente seria majoritária em 2020.

O aumento da participação da população negra se deu em todas as Unidades Federativas (UFs) e foi maior que a variação nacional – de 13,6% – em oito estados.[2] Pará, Bahia e Maranhão figuram como os estados com maior participação de pretos e pardos (em torno de 76% da população total em cada um). Por sua vez, São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro congregam 45% da população preta e parda do país.

Em 2011, foi divulgada outra investigação que traz informações valiosas para a temática racial. A Pesquisa das Características Étnico-raciais da População (PCERP), realizada em 2008,[3] de caráter amostral e domiciliar, revela que, para 63,7% dos respondentes, a vida das pessoas é influenciada por sua cor ou raça – constatação mais presente entre as mulheres, os jovens e as pessoas com maior rendimento e escolaridade. A influência racial foi percebida, principalmente, nas dimensões do trabalho, da relação com a Justiça e a polícia, do convívio social e da

1. Ou melhor, essa recuperação da participação da população negra, haja vista que este contingente, antes da política de imigração europeia, representava 56% da população, segundo o censo de 1890, conforme explica Soares (2008).
2. Minas Gerais (17,8%), Rio de Janeiro (17,2%), São Paulo (27,2%), Paraná (34%), Rio Grande do Sul (27,5%), Mato Grosso do Sul (17,2%), Goiás (17,7%) e Santa Catarina (58,5%).
3. A PCERP, dirigida a pessoas de 15 anos ou mais, foi realizada no Amazonas, na Paraíba, em São Paulo, no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso – um estado em cada grande região do país –, e no Distrito Federal.

escola.[4] Além destes aspectos, o estudo procura "compreender melhor o atual sistema de classificação da cor ou raça utilizado nas pesquisas do IBGE", com vistas a seu aprimoramento e desenvolvimento de novas reflexões (IBGE, 2011, p. 4).

A análise desses estudos demonstra que, a despeito da expressiva participação da população negra na sociedade brasileira e do aumento do autorreconhecimento racial – revertendo-se, aos poucos, o ideário do embranquecimento –, o racismo e o preconceito seguem exercendo influência importante na vida das pessoas, em todos os campos das relações sociais. A desconstrução do racismo e a promoção da igualdade racial continuam a desafiar a democracia brasileira.

Este capítulo tem como objetivo analisar alguns desses desafios, tendo como referência o período entre 2010 e o primeiro semestre de 2011. A diferenciação racial nos alarmantes índices de homicídios no país, vitimando especialmente jovens negros, e o Ano Internacional dos Afrodescendentes, uma década após a Conferência de Durban,[5] são os fatos relevantes abordados na seção seguinte.

Decorridos dez anos desde que as primeiras instituições de ensino superior adotaram cotas raciais para seleção de estudantes,[6] verificam-se avanços também na difusão deste mecanismo para ingresso no serviço público. Embora a reserva de vagas com critérios raciais esteja presente em concursos públicos desde 2003, o tema ganhou mais repercussão com o estabelecimento da política no governo do Rio de Janeiro, em 2011. Este tema será objeto de análise na terceira seção deste capítulo, que também apresenta breves comentários sobre a condução da política de igualdade racial por meio da análise da execução orçamentária da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2010.

Por fim, a última seção traz reflexões sobre os desafios da gestão da transversalidade, questão particularmente relacionada a políticas que exigem atuação multissetorial e novas abordagens, como aquelas dedicadas à promoção da igualdade racial.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Juventude negra e violência

Os alarmantes índices de violência no país, vivenciados de forma mais intensa pela população negra, têm se constituído em um dos principais pontos de contestação de organizações do movimento negro e de direitos humanos. O Brasil

4. Entre os respondentes, 71% percebem a influência da cor ou raça na vida das pessoas na dimensão do trabalho; 68,3%, na dimensão da Justiça e da polícia; 65%, na do convívio social; e 59,3%, na da escola (IBGE, 2011, tabela 2.25).

5. III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001.

6. Foram pioneiras a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

apresenta índices de violência letal extremamente elevados, ocupando as primeiras posições em listagens internacionais[7] de homicídios por habitantes e o primeiro lugar mundial em números absolutos (ONU, 2011).

Se entre 2004 e 2005 se verificou declínio dos homicídios no país, após período de pico vivenciado no biênio anterior, nos anos seguintes houve oscilação desta taxa, culminando com retomada da tendência ascendente a partir de 2008, quando o índice retorna ao patamar verificado ao final da década de 1990[8] (WAISELFISZ, 2011).

O declínio dos homicídios, quer no período mencionado, quer em regiões específicas, é atribuído a fatores como a política de desarmamento ocorrida em 2004 (*op. cit.*), o engajamento dos municípios no enfrentamento do problema da segurança pública (BRASIL, 2007a) e até mesmo o aumento da população carcerária (NADANOVSKY, 2009). Ferreira *et al.* (2009), ao desenvolverem estudo específico no estado de São Paulo, apontam que a literatura vem atribuindo a redução dos homicídios naquele estado a fatores como a mudança na gestão das políticas de segurança pública e o aumento de recursos investidos, além de outros já citados.

Paralelamente, constatam-se avanço da violência em determinados estados[9] e aumento da participação dos homicídios na mortalidade juvenil.[10] Análises sobre homicídios no país têm apontado outros fenômenos relevantes, como interiorização e desconcentração espacial da violência, redução da violência em grandes centros e elevadas taxas de homicídio juvenil.

No Brasil, os dados de referência sobre homicídios são extraídos do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), que, instituído pelo Ministério da Saúde (MS) em 1975, apresenta dados nacionais consolidados a partir de 1979 (RIPSA, 2008).[11]

---

7. Waiselfisz (2011) compara taxas de homicídios em 100 países, por meio de dados disponibilizados na base da Organização Mundial da Saúde (OMS), para o período de 2004 a 2008. O Brasil ocupa a sexta posição nesta listagem, atrás apenas de El Salvador, Colômbia, Venezuela, Guatemala e Ilhas Virgens. Em estudo desenvolvido pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC), o Brasil encontra-se na 26ª posição, na comparação entre 207 países, considerando-se as taxas de 2010 ou a mais recente disponível para cada país (BRASIL, 2011a; ONU, 2011).

8. Conforme Waiselfisz (2011, p. 24), a taxa de homicídio de 2008 (26,4 óbitos por 100 mil habitantes) supera o índice verificado em 1998 (25,9).

9. Entre os quais se destacam, pela elevada variação das taxas de homicídio entre 1998 e 2008, Maranhão (367,3%), Bahia (280,9%), Pará (273%), Sergipe (226,1%), Rio Grande do Norte (222,9%) e Alagoas (222,6%) (Waiselfisz, 2011).

10. Em 1996, os homicídios correspondiam a 27,9% dos óbitos entre jovens de 15 a 29 anos; em 2009, passaram a 36,6% das causas de morte neste grupo, segundo o SIM/MS.

11. Conforme Cerqueira (2011, p. 3), duas fontes fornecem informações sobre os homicídios no país: os registros policiais e as bases de dados sobre mortalidade da área da saúde. Para o autor, os primeiros não apresentam confiabilidade, seja pelas diferenças no sistema de classificação de cada estado, seja pela falta de transparência e de acesso a tais bases para se aferir sua validade. Assim, os dados fornecidos pelo Ministério da Saúde representam "a única base de dados confiável, com cobertura nacional, periódica e transparente, que permite a aferição dos eventos violentos com desfechos fatais".

Análises sobre violência privilegiam os dados de homicídios, devido a confiabilidade e consistência com que têm sido disponibilizados[12] e à limitação de fontes alternativas, e por tratar-se de um indicador que reflete o nível de violência de uma determinada sociedade por meio dos casos extremos. Um alto nível de homicídios está, em geral, relacionado com uma estrutura social que enfrenta alta presença de outros tipos de violência.

Waiselfisz (2010) destaca que, embora a informação sobre cor ou raça tenha sido incluída no SIM/MS a partir de 1996, o alto nível de subnotificação deste dado limitava sua utilização. Para o autor, somente a partir de 2002, quando 92% dos óbitos por causa externa já apresentavam esta informação, tornou-se possível incorporar, de forma mais consistente, a análise racial dos homicídios. Em 2009, por exemplo, em apenas 5,6% dos atestados de óbito esta informação não foi preenchida.

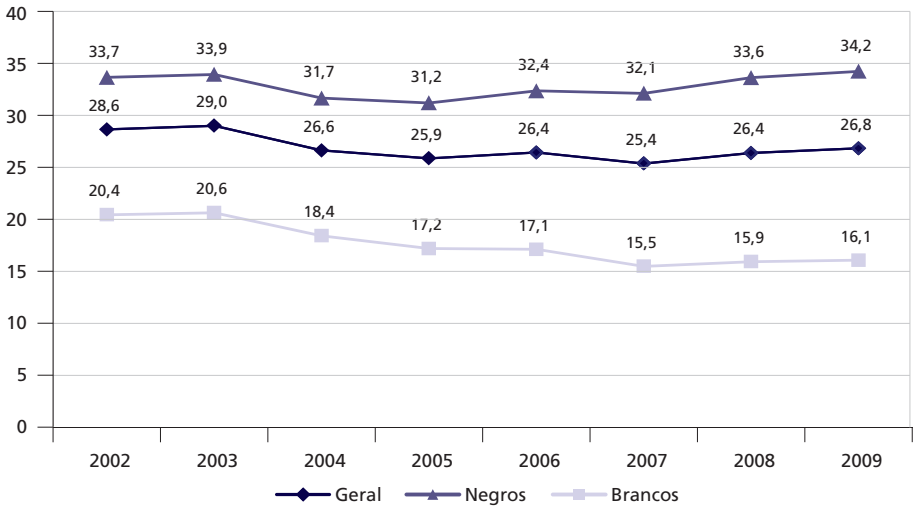
Desse modo, analisando-se as taxas de homicídio desagregadas por cor ou raça de 2002 até 2009, verifica-se redução do índice para a população total e para a população branca (respectivamente, queda de 6,4% e 21,4%), ao passo que a população negra experimentou aumento de 1,7% no mesmo indicador (gráfico 1). Há que se ponderar que o ano de referência (2002) é considerado momento de alta dos eventos de homicídios, oferecendo, assim, um parâmetro mais elevado para a análise. Ainda assim, a taxa de homicídios da população negra em 2009 conseguiu superar os números desse período crítico.

Em 2009, a taxa de homicídios da população negra excedia o dobro da taxa para os brancos.[13] Mais uma vez se utilizando da comparação internacional, o Brasil passaria da sexta para a quinta posição, considerando-se somente a taxa da população negra, e para o 12º lugar, apreciando-se apenas o indicador relativo à população branca (WAISELFISZ, 2011).

12. No entanto, cabe destacar que essa base de dados não é isenta de falhas. Cerqueira (2011) investiga a redução dos homicídios no Rio de Janeiro e conclui que esta diminuição está diretamente relacionada ao aumento de 62,5% no número de incidentes fatais violentos com causas não esclarecidas entre 2006 e 2009, destoando dos padrões nacionais, o que comprova deterioração do padrão de qualidade das classificações do SIM no estado. Ademais, reconhece-se que há sub-registro no SIM, mais elevado nas regiões Norte e Nordeste e entre idosos e crianças com menos de 1 ano. "Na média nacional, estima-se para 2004 o sub-registro de óbitos em 10%" (Ripsa, 2008, p. 316).

13. Há diferenças expressivas na desigualdade racial da vitimização por UF. O *Mapa da Violência 2011* (Waiselfisz, 2011) destaca que, em estados como Paraíba e Alagoas, a possibilidade de um indivíduo negro ser assassinado supera em 1.083% e 974%, respectivamente, a possibilidade de um branco ser assassinado. Segundo este estudo, em mais 13 UFs a probabilidade de vitimização negra é mais que o dobro da branca: Bahia, Pernambuco, Distrito Federal, Ceará, Rio Grande do Norte, Pará, Amazonas, Espírito Santo, Amapá, Maranhão, Sergipe, Goiás e Minas Gerais (op. cit., p. 59).

GRÁFICO 1
Taxa de homicídio por cor ou raça (2002-2009)[1]
(Em 100 mil habitantes)



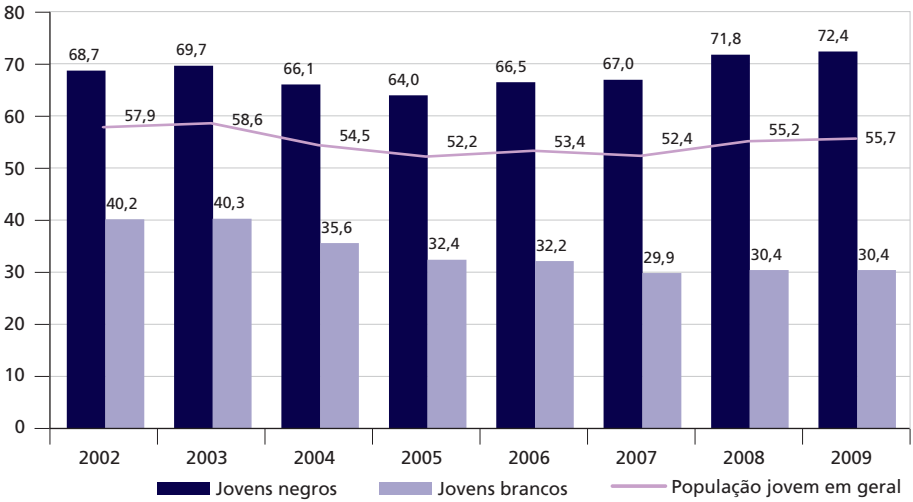
Fonte: Brasil ([s.d.]b); IBGE (2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009a).
Elaboração: Ipea.
Nota: [1] Os dados sobre homicídios produzidos pelo Ipea utilizaram o número de óbitos por agressões (X85-Y09 do CID-10) e os dados sobre população da PNAD 2009. A mesma fonte para o denominador foi utilizada por Paixão *et al*. (2011). Waiselfisz (2011) utiliza as estimativas intercensitárias disponibilizadas pelo Datasus, o que justifica diferenças nas taxas de homicídios na comparação entre os estudos.

Esses dados estarrecedores ganham dimensões ainda mais impressionantes quando, além do recorte racial, se agrega diferenciação por faixa etária. Os jovens são as principais vítimas da violência, o que se traduz em "uma contradição que o País vem vivenciando ao longo dos últimos 20 anos: aumenta o número de crianças sobreviventes, mas eleva-se o risco de virem a morrer ao atingirem as faixas etárias jovens" (IBGE, 2009b, p. 41-42).

Enquanto a taxa de homicídios para a população total em 2009 era superior a 26 óbitos por 100 mil habitantes, a taxa para jovens de 15 a 29 anos ultrapassava o dobro deste índice (55,7). Todavia, entre os jovens negros nesta faixa etária, o cenário é ainda mais espantoso. A taxa de homicídios em 2009 neste grupo superava em 138% a mortalidade entre jovens brancos. É importante ressaltar que as diferenças raciais nas taxas de óbitos por agressões se intensificaram desde o início da série analisada, tanto para a população em geral como para os jovens. Em 2002, a taxa de homicídios para os negros correspondia a 1,65 vez a taxa da população branca (1,71 para os jovens de 15 a 29 anos); em 2009, esta relação passa para 2,13 (2,38 para os jovens). Ademais, como ilustra o gráfico 2 e conforme observado para a população geral, houve declínio do

indicador para a população jovem branca, em contraste com aumento das taxas para a juventude negra.[14]

GRÁFICO 2
Taxa de homicídio de jovens de 15 a 29 anos, por cor ou raça (2002-2009)
(Em 100 mil habitantes)



Fonte: Brasil ([s.d.]b) e IBGE (2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009a).
Elaboração: Ipea.

Outras fontes confirmam o viés racial na vitimização. Em suplemento especial da PNAD 2009, identificou-se que 1,6% dos entrevistados já haviam sofrido algum tipo de agressão física.[15] Entre os jovens (15 a 29 anos), esta porcentagem sobe para 2,1%, com diferenciação entre jovens brancos (1,8%) e negros (2,4%).[16] Entre os jovens agredidos, 4,8% dos brancos e 7,5% dos negros tiveram como agressor um policial ou um agente de segurança privada. Por sua vez, a PCERP revelou que a relação com a Justiça e a polícia foi considerada por 68,3% dos entrevistados como um dos campos em que a cor ou a raça influencia a vida das pessoas (IBGE, 2011).[17] Esta avaliação se mostrou mais intensa entre os jovens e entre os negros.[18]

14. Mesmo se considerando o aumento da autoidentificação da população entre pardos e pretos (a participação negra cresce 5% entre 2001 e 2009) e a redução do número de atestados de óbito sem declaração de cor ou raça (7,7% em 2001 e 6,3% em 2007, segundo Paixão *et al.*, 2011), estas variações não justificam esse cenário.

15. Porcentagem de pessoas que foram vítimas de agressão física, no período de referência de 365 dias, na população de 10 anos ou mais de idade. Em pesquisa similar realizada em 1988, citada em IBGE (2009d), 1% dos entrevistados havia sido vítimas de agressão física. A pesquisa excluía as pessoas da área rural de Rôndonia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá.

16. Somaram-se, nessa análise, brancos e amarelos; e pretos, pardos e indígenas.

17. A PCERP, como mencionado na introdução deste capítulo, foi realizada em 2008. A dimensão *trabalho* ficou em primeiro lugar, com 71% das respostas; a relação com a Justiça e a polícia ocupou o segundo lugar na percepção dos respondentes (IBGE, 2011, tabela 2.25). As outras dimensões questionadas foram: casamento, escola, atendimento à saúde, repartições públicas e convívio social.

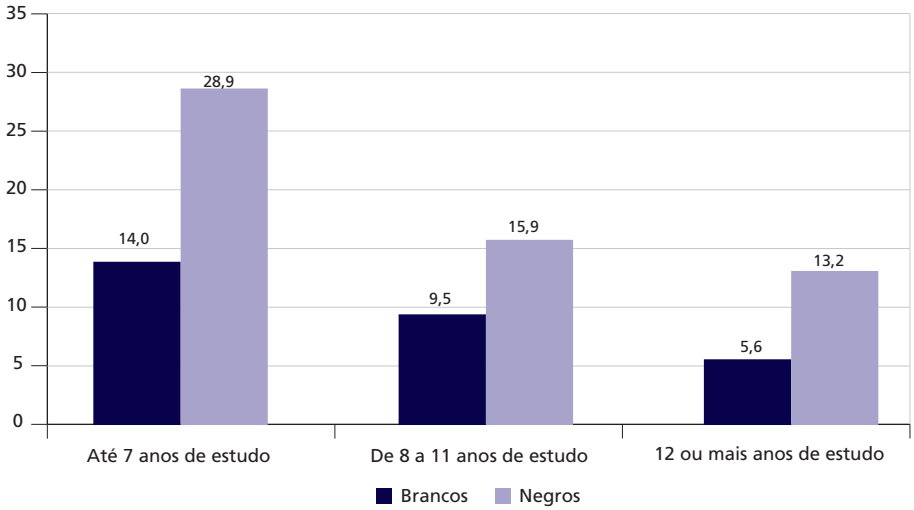
18. Entre os jovens de 15 a 24 anos, a avaliação da influência sobe para 72%; entre os que se declararam pardos, negros ou pretos, conforme os critérios da pesquisa, a incidência passa para 73,3%, 76% e 72,9%, respectivamente (IBGE, 2011, tabelas 2.27 e 2.30).

Mesmo quando se comparam grupos com o mesmo nível de escolaridade – o que costuma informar, aproximadamente, o nível socioeconômico do indivíduo –,[19] permanece a distinção racial na frequência das ocorrências de homicídios (gráfico 3). Deve-se considerar ainda que o risco de homicídio costuma apresentar relação inversamente proporcional ao nível de escolaridade (SOARES, 2007).

Assim, a interseção das variáveis cor e escolaridade confere ao quadro de homicídios no país dois extremos – negros com baixa escolaridade e brancos com alta escolaridade – separados por mais de 23 pontos na taxa de homicídios. Mesmo nos grupos com mais de 12 anos de escolaridade, a probabilidade de ser vítima de homicídio é mais que duplicada para os negros. No gráfico 3, comparam-se apenas 68% dos homicídios, uma vez que, para esta informação, ainda há nível alto de subnotificação (32%).

No entanto, levando-se em consideração que as taxas de homicídios para ambos os grupos raciais (gráfico 1) são superiores àquelas estratificadas por escolaridade (gráfico 3) – especialmente para a população negra – e que 60,7% dos óbitos registrados sem informação de escolaridade se referem a pretos e pardos, a correta coleta do dado de escolaridade tenderia a expor taxas de homicídios ainda superiores para a população negra nas diversas faixas de anos de estudos.[20]

GRÁFICO 3
Taxa de homicídio por escolaridade e cor ou raça (2009)
(Em 100 mil)



Fonte: Brasil ([s.d.]b) e IBGE (2009a).

19. Há que se considerar, no entanto, que, embora a escolaridade seja utilizada como *proxy* de renda e de posição social, estudos apontam que, para mesmo nível de escolaridade, a população negra apresenta menor nível de renda do trabalho.

20. Dos 51.434 assassinatos registrados em 2009 (código X85-Y09 no CID-10 – agressões), 16.468 indivíduos tiveram sua escolaridade ignorada, entre os quais 8.821 foram registrados como pardos e 1.170 como pretos (Brasil, [s.d.]b).

Esse cenário tem atraído, há muito tempo, atenção, indignação e mobilização de organizações de direitos humanos e, especialmente, do movimento negro. Diversas campanhas, seminários e mobilizações já foram realizados no intuito de trazer o tema para a arena pública e para a agenda governamental.[21]

Conquanto os elevados níveis de homicídios sejam foco de diversas políticas públicas, o perfil racial das vítimas não tem atraído o mesmo nível de atenção, a despeito dos dados expressivos de diferenciação por cor ou raça. A prevalência dos negros entre os assassinados no país não raro é naturalizada, uma vez que são estes os que ocupam as posições de menor renda e acessam níveis mais precários em termos de condições de vida. No entanto, as taxas controladas por escolaridade e cor ou raça vão de encontro a esta percepção.

Esse quadro de extrema violência com recorte racial tem sido qualificado como genocídio e extermínio da população negra – em especial, da população jovem. Para alguns especialistas, está em curso, no país, um verdadeiro genocídio de jovens pobres, sobretudo negros, decorrente da expansão veloz das dinâmicas criminais e do facilitado acesso às armas de fogo (SOARES, 2001).

Na ausência de terminologia que traduza o crescente e assombroso número de assassinatos especialmente entre jovens negros, essas expressões têm sido adotadas para aproximar-se do fenômeno.[22] Apenas em 2009, 19.255 jovens negros morreram vitimados por homicídios.

Embora recepcionado nas deliberações da I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, em 2008,[23] o tema não se converteu devidamente em objeto de políticas públicas. Um das propostas da conferência trazia o seguinte enunciado, que serve de síntese das reivindicações:

---

21. Como exemplo, pode-se citar: Campanha Nacional contra o Genocídio/Extermínio da Juventude Negra, coordenada pelo Fórum Nacional de Juventude Negra; Campanha Reaja ou Será Morto ou Será Morta; Campanha Nacional contra a Violência e o Extermínio de Jovens, coordenada pela Pastoral da Juventude da Igreja Católica; e Marcha Estadual Contra o Extermínio da Juventude Negra, promovida pelo Fórum Estadual de Juventude Negra do Espírito Santo (Fejunes).

22. Conforme Bugarib (2009), o precursor do termo genocídio, Rafael Lemkin, o define como crime especial, cuja intenção é destruir grupos humanos, raciais, étnicos, religiosos ou nacionais. Assim como o homicídio singular, pode ser cometido tanto em tempo de paz como em tempo de guerra. Este termo foi cunhado com o objetivo de criminalizar internacionalmente tal conduta, diante dos extermínios institucionalizados pelos governos durante o período da II Guerra Mundial. Conforme a Convenção sobre Prevenção e Repressão do Genocídio da Organização das Nações Unidas (ONU) (1948), "entende-se por genocídio os atos (...) cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tais como: a) Assassinato de membros do grupo; b) Atentado grave à integridade física e mental de membros do grupo; c) Submissão deliberada do grupo a condições de existência que acarretarão a sua destruição física, total ou parcial; d) Medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e) Transferência forçada das crianças do grupo para outro grupo." Dessa forma, define-se juridicamente um tipo legal de dolo específico, no qual a vontade é condição para a sua tipificação, e a intencionalidade distinguirá este delito dos demais crimes previstos como crimes contra a humanidade.

23. A questão racial teve destaque na conferência. Esta acolheu as resoluções do Encontro Nacional de Juventude Negra (Enjune), cujo tema foi *Novas Perspectivas na Militância Étnico-Racial*. Realizado entre 27 e 29 de julho de 2007, em Lauro de Freitas, na Bahia, o Enjune contou com a participação de cerca de 700 pessoas e teve como uma de suas motivações o debate sobre o tema da violência e da juventude negra.

> Responsabilizar o Estado e implementar políticas específicas de extinção do genocídio cotidiano da juventude negra que se dá pelas políticas de segurança pública, ação das polícias (execução sumária dos jovens negros/as e tortura), do sistema prisional e a ineficácia das medidas socioeducativas que violam os direitos humanos; e de saúde, que penaliza especialmente a jovem mulher negra (CASTRO e ABRAMOVAY, 2009, p. 287).

Dois anos depois, o texto aprovado do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010 (BRASIL, 2010), reflete essa demanda, quando se define que o "Estado adotará medidas especiais para coibir a violência policial incidente sobre a população negra" e "implementará ações de ressocialização e proteção da juventude negra em conflito com a lei e exposta a experiências de exclusão social" (Artigo 53). Ainda em 2010, a SEPPIR criou um grupo de trabalho (GT) sobre o tema – Grupo de Trabalho de Combate à Mortalidade da Juventude Negra – e promoveu uma oficina para desenvolver plano de ação para seu enfrentamento.[24] Em seguida, novas iniciativas foram empreendidas. Em junho de 2011, o Conselho Nacional de Segurança Pública aprovou recomendação dirigida a órgãos do governo federal[25] para que fossem instituídos mecanismos voltados ao combate à violência letal contra a juventude negra, em que oferecia uma agenda de ações para enfrentamento do problema (BRASIL, 2011f).

No projeto de lei (PL) do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, consta proposta de elaboração e implementação de Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra, iniciativa compartilhada entre a SEPPIR e a Secretaria Nacional de Juventude.[26] No mesmo documento, o Programa Segurança Pública com Cidadania, do Ministério da Justiça (MJ), apresenta como uma das metas:

> Apoio, nas 27 Unidades da Federação, a iniciativas no âmbito das corporações de segurança pública que combatam o estigma incidente sobre a população negra, visando igualar o índice de vitimização por homicídios da população negra ao mesmo índice no restante da população (BRASIL, 2011a).[27]

---

24. A Oficina de Preparação do Plano de Combate à Mortalidade da Juventude Negra desenvolveu-se nos dias 23 e 24 de setembro de 2010, em Brasília, e foi organizada pela SEPPIR, pela Secretaria Nacional de Juventude e pelo GT de Combate à Mortalidade da Juventude Negra, com apoio da Fundação Friedrich Ebert.

25. Ministério da Justiça; Secretaria de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Nacional de Juventude; Secretaria Nacional de Direitos Humanos; e Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). A Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados recebeu uma cópia da recomendação.

26. O PPA 2012-2015 (Brasil, 2011a) está dividido em programas temáticos, compostos por objetivos que se desdobram em iniciativas. A elaboração do plano de combate à mortalidade da juventude negra é uma das iniciativas relacionadas ao Objetivo nº 778 – "Estabelecer pactos intersetoriais e interinstitucionais que revertam as altas taxas de mortalidade precoce na população negra, garantindo o seu direito à vida" – do programa temático Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, a cargo da SEPPIR. O objetivo vinculado à Secretaria Nacional de Juventude (nº 960 – "Articular a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra") colabora com o projeto.

27. Referente ao Objetivo nº 834 do PPA – "Ampliar a presença do Estado em territórios com elevados índices de vulnerabilidade social e criminal, por meio de ações multissetoriais de segurança, justiça e cidadania, combinando ações repressivas qualificadas e ações sociais de segurança, para a superação da violência e redução dos crimes letais intencionais contra a vida".

Em 2011, o tema também foi objeto de discussão no Fórum de Direitos e Cidadania,[28] organizado pela Secretaria – Geral da Presidência da República.

Uma ação voltada ao combate da violência contra a juventude negra enfrentará grandes e inadiáveis desafios. O primeiro está relacionado com o combate à violência e aos homicídios de forma geral.[29] No entanto, como se sabe, a violência extrapola o âmbito da segurança pública. Estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) aponta que, entre as variáveis relacionadas com maior nível de violência, estão a urbanização, a renda familiar, a desigualdade e a escolaridade. Por sua vez, gastos com segurança pública não se mostraram estatisticamente significativos (UNICEF *et al.*, 2010; SOARES, 2007). Nessa direção, Ramos (2005) elenca um conjunto de fatores que têm, em sua avaliação, contribuído para o crescimento acelerado de mortes violentas em favelas e bairros pobres. Entre eles, destacam-se o tráfico de drogas ilícitas; as disputas pelo controle dos pontos de distribuição e venda de drogas; o aumento de policiamento violento e repressivo; o acesso a armas de fogo; e a ausência do poder público.

O acesso à educação é avaliado por Soares (2007) como um dos fatores mais relevantes para o enfrentamento da violência. Além de servir de *proxy* de renda, a escolaridade reflete tendência a maior desenvolvimento de vínculos associativos e comunitários vivenciados durante o período escolar. Estudos apontam que maior acesso a renda, educação e ambientes com maior vínculo associativo afasta os indivíduos da probabilidade da violência letal. Assim, condições de vida mais precárias vivenciadas por grande parte da população negra e, em particular, pela juventude negra expõem parte significativa deste grupo à maior incidência da violência, como vítimas ou perpetradores.

Essa realidade, contudo, não pode ser naturalizada, sob pena de se reforçar objetiva e simbolicamente essa situação – quer pela limitação das oportunidades para famílias que vivenciam a triste conjugação de pobreza, racismo e custos da violência, quer pelo reforço do preconceito, associando-se a figura do negro a este perfil negativo. Pelo contrário, a sonegação de direitos básicos, associada à maior exposição à violência, inclusive em sua forma letal, deve reforçar a necessidade de medidas afirmativas de reversão da condição de vulnerabilidade a que é submetida esta parte da população.

28. O fórum é uma instância que promove a articulação política e gerencial das políticas voltadas para os direitos e a cidadania. Tem como objetivo debater e propor ações nesse sentido; é competente, também, para pactuar ações prioritárias e monitorar o alcance das metas pelo governo.

29. No PPA 2012-2015, o MJ também apresenta como meta a construção do Plano Nacional para Prevenção e Redução de Homicídios, e outras iniciativas para fazer frente aos níveis alarmantes de homicídios.

No entanto, essa é apenas uma parte do problema. O racismo estrutural e o preconceito racial reforçam e intensificam a incidência da violência. A associação do perfil racial[30] à criminalidade contribui sobremaneira para reprodução de um ciclo vicioso.

Chauí (2007), ao refletir sobre a questão do racismo na sociedade brasileira, aponta que a negação de sua relevância está relacionada ao mito da não violência brasileira e à naturalização das desigualdades e das formas de violência herdadas da sociedade escravista. Conforme a autora, a prática do mito, referente à ideia de que os brasileiros são pacíficos, alegres, solidários e não preconceituosos, existe para justificar uma realidade que não pode ser modificada sem mudanças profundas, cristalizando-se como crença e reproduzindo-se no seio da sociedade, permitindo a manutenção do *status quo*. A sua reprodução ocorre pelo modo como a violência é interpretada, sobretudo, segundo o mecanismo da sua circunscrição à criminalidade, concebida como ataque à propriedade privada – que determina quem são os agentes violentos (de forma geral, os pobres; entre os quais, os negros) e que legitima a ação policial contra pobres, negros, crianças de rua e favelados –, e mediante a inversão do real, com a dissimulação de comportamentos, ideias e valores violentos como não violentos.

Assim, Chauí (2007) conclui que a violência não é percebida em sua origem, quando perpetua as relações de desigualdades, nem mesmo se percebe que as próprias explicações são violentas porque a violência cotidiana reitera o mito da não violência. Dessa forma, as classes populares carregam os estigmas de suspeita, culpa e incriminação permanentes em função da ideologia que responsabiliza a miséria pela causa da violência.

Um exemplo do impacto dessa ideologia é oferecido pela pesquisa de Ramos e Musumeci sobre abordagem policial na cidade do Rio de Janeiro em 2003, na qual constataram que

> mais da metade (55%) das pessoas autoclassificadas como pretas (...) paradas pela polícia, a pé ou em outras situações, disseram ter sofrido revista corporal, contra 33% do total de brancos parados (RAMOS E MUSUMECI, 2004, P. 8).

Da mesma forma, Barros (2008) confirma em pesquisa o papel do racismo na abordagem policial, em processo denominado de "filtragem racial". Em questionário aplicado para alunos do curso de formação de oficiais e de soldados e para policiais em atividade em Pernambuco, com mais de 900 observações, a maioria dos respondentes – 74% dos alunos e 65%

30. A Declaração e o Programa de Ação de Durban definem, o estabelecimento de perfis raciais como "a prática dos agentes de polícia e de outros funcionários responsáveis pelo cumprimento da lei de se basearem, de algum modo, na raça, cor, descendência nacional ou origem étnica, como motivo para sujeitar pessoas a atividades de interrogatório ou para determinar se um indivíduo está envolvido em atividade criminosa". Ver: <http://goo.gl/xPHPZ>.

dos policiais em atividade – confirmaram perceber que os negros são priorizados no procedimento de abordagem policial. A percepção do "suspeito padrão" corrobora, intensifica e reforça a vulnerabilização das condições de vida e a exposição dos indivíduos jovens e negros à violência. Se este perfil racial condiciona a ação do aparato policial, também incide no restante do sistema de justiça criminal e na invisibilidade e naturalização da vitimização negra na sociedade.

Por conseguinte, a incorporação, ainda que tardia, da problemática "juventude negra e violência" no discurso governamental não pode prescindir de ações que, aliadas ao combate estrutural às desigualdades raciais, incorporem o enfrentamento da violência, com atenção ao componente racial específico deste fenômeno, e congreguem iniciativas direcionadas à desconstrução do racismo na sociedade brasileira.

TABELA 1
Distribuição da população jovem, por cor ou raça e faixa etária, segundo condição de escolaridade (2009)

Categorias		Faixa etária					
		15 a 17 anos (%)		18 a 24 anos (%)		25 a 29 anos (%)	
		Negros	Brancos	Negros	Brancos	Negros	Brancos
Analfabetos		1,86	0,93	2,95	1,20	5,13	1,93
Frequentam escola	Frequentam o ensino fundamental[1]	38,95	24,85	4,78	2,11	2,01	0,82
	Frequentam o ensino médio[2]	43,79	60,78	13,13	10,51	2,81	1,83
	Frequentam o ensino superior[3]	0,31	0,97	8,35	21,60	5,83	10,57
	Frequentam a alfabetização de jovens e adultos	0,12	0,04	0,11	0,10	0,11	0,08
Não frequentam escola	Estão fora da escola	14,97	12,43	70,68	64,47	84,09	84,78
	Sem instrução	0,58	0,30	1,13	0,56	1,49	0,89
	Ensino fundamental incompleto	9,98	5,95	19,60	10,09	25,48	14,62
	Ensino fundamental completo	1,99	2,72	8,49	6,81	8,82	7,66
	Ensino médio incompleto	1,53	1,52	7,84	6,44	6,61	5,15
	Ensino médio completo	0,87	1,93	31,41	34,12	34,51	35,82
	Ensino superior incompleto	0,02	0,00	0,79	1,93	1,47	3,09
	Ensino superior completo	-	-	1,43	4,53	5,72	17,55
População jovem (valor absoluto)		5.819.417	4.525.929	12.179.425	10.707.184	8.592.059	7.749.554

Fonte: IBGE (2009a).
Elaboração: Ipea.
Notas: [1] Ensino regular ou educação de jovens e adultos (EJA).
[2] Ensino regular, EJA ou pré-vestibular.
[3] Inclusive mestrado ou doutorado.

2.2 O Ano Internacional dos Afrodescendentes

> A comunidade internacional não pode mais aceitar que comunidades inteiras sejam marginalizadas devido à cor de suas peles. Se quisermos fazer justiça à firme afirmação contida na Declaração Universal dos Direitos Humanos de que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, então devemos erradicar o racismo de uma vez por todas. (...) Vamos redobrar nossos esforços para fazer com que a discriminação sofrida por pessoas de descendência africana seja um fenômeno do passado (KI-MOON, 2010, p. 2, tradução livre).[31]

O ano de 2011 foi proclamado pela Organização das Nações Unidades (ONU) como o Ano Internacional dos Afrodescendentes, por meio da Resolução da Assembleia Geral nº 64/169, aprovada ao final de 2009 (UN, 2010). Neste documento, a ONU declara que o objetivo deste ano se concentra no fortalecimento das ações regionais e nacionais e da cooperação internacional, de forma a permitir às pessoas de descendência africana completo usufruto de direitos; participação e integração nos vários campos da sociedade; e valorização e respeito à sua herança e cultura.[32]

Em consonância com a referida proposta, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio de sua Assembleia Geral, aprovou em 2010 a Resolução nº 2.550, intitulada Reconhecimento do Ano Internacional dos Afrodescendentes, que prevê a realização de sessões especiais sobre o tema (OEA, 2010). Em junho de 2011, nova resolução sobre este tema foi aprovada – Resolução nº 2.693, Reconhecimento e Promoção dos Direitos das Afrodescendentes nas Américas –, em que se reafirma a importância da igualdade de condições para os afrodescendentes, bem como insta os países a combater o racismo e a discriminação (OEA, 2011). Ambos os documentos reafirmam o compromisso da OEA com a conclusão da Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, projeto em curso desde a metade da década de 2000 (GASPAROTO, 2011).

No Brasil, em março de 2011, a SEPPIR lançou a campanha Igualdade Racial É Pra Valer, em referência ao Ano Internacional dos Afrodescendentes.[33] O objetivo da campanha, em consonância com a proposta da ONU, é estimular

---

31. "*The international community can no longer accept that whole communities are marginalized because of the colour of their skin. If we are to do justice to the uncompromising assertion contained in the Universal Declaration of Human Rights that all human beings are born free and equal in dignity and rights, then we must eradicate racism once and for all.* (…) *Let us redouble our efforts to make the discrimination suffered by people of African descent a phenomenon of the past*".

32. "*With a view to strengthening national actions and regional and international cooperation for the benefit of people of African descent in relation to their full enjoyment of economic, cultural, social, civil and political rights, their participation and integration in all political, economic, social and cultural aspects of society, and the promotion of a greater knowledge of and respect for their diverse heritage and culture*".

33. Consultar: <http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/03/campanha-lancada-pela-seppir-convoca-sociedade-para-o-combate-ao-racismo-sob-o-slogan-igualdade-racial-e-pra-valer>.

a mobilização do governo e da sociedade para o fim do racismo e para o enfrentamento das desigualdades raciais. Segundo a SEPPIR (BRASIL, 2011d), ao final do primeiro semestre, a campanha já havia conquistado a adesão de governos estaduais e municipais,[34] do Congresso Nacional e de órgãos públicos.[35] As ações vão desde a divulgação da campanha ao apoio em atividades de capacitação para gestores.

A despeito da importância dessa mobilização, não se verificou anúncio de ações estruturais por parte do governo federal que efetivamente convergissem para os propósitos de erradicar o racismo. Mesmo em um ano dedicado a esta temática, programas do governo ainda são formulados sem incorporar a promoção da igualdade racial como princípio.[36]

Ao coincidir com uma década desde a realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, o ano comemorativo deveria propiciar reflexão sobre a forma como o combate ao racismo se consolidou na arena internacional e seus efeitos nos cenários nacionais. No entanto, não envolveu medidas mais concretas para revisão dos compromissos assumidos, ou novas diretrizes, em vista do combate ao racismo e da promoção da igualdade racial.

Todavia, no contexto regional, a fim de dar visibilidade à situação dos afrodescendentes e propor estratégias para sua inclusão, foi realizado, em Salvador, o Encontro Ibero-Americano do Ano Internacional dos Afrodescendentes (Afro XXI), em novembro de 2011. No evento, foram aprovados dois documentos: a Declaração e a Carta de Salvador (CARTA..., 2011; DECLARAÇÃO..., 2011).

A declaração[37] reafirma os propósitos de combate ao racismo e promoção da igualdade para os afrodescendentes e, em especial, os compromissos assumidos nas declarações e nos programas de ação de Durban e em Santiago,[38] e apresenta três propostas concretas: *i*) a criação do Observatório de Dados Estatísticos sobre os Afrodescendentes na América Latina e no Caribe; *ii*) o estabelecimento do

34. No Rio de Janeiro, foi promulgada a Lei Estadual nº 5.969, de 9 de maio de 2011, que institui o ano de 2011 como o Ano Estadual das Populações Afrodescendentes e das Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

35. Entre eles, os ministérios da Saúde e da Educação; Polícia Federal; Petrobras; Correios; Caixa Econômica Federal; além da Tempo Propaganda e da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) (Brasil, 2011d). O Ipea desenvolveu *site* especial reunindo toda a publicação do órgão sobre a temática racial – <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial> – e promoveu ciclo de debates em alusão ao Ano Internacional dos afrodescendentes.

36. O programa federal Ciência sem Fronteiras, que visa estimular a formação técnico-científica por meio da concessão de bolsas de estudo no exterior, foi formulado sem previsão de cotas raciais. Após manifestações, inclusive no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), passou a incluir previsão de ações afirmativas a serem adotadas a critério das universidades.

37. Assinaram a declaração os chefes de Estado do Brasil, de Cabo Verde, da Guiné e do Uruguai; o vice-presidente da Colômbia; a ministra da Cultura de Angola; o ministro da Cultura, da Alfabetização, do Artesanato e do Turismo do Benin; o ministro da Cultura de Cuba; e a ministra da Cultura do Peru.

38. Conferência Regional das Américas em Santiago do Chile, em dezembro de 2000.

Fundo Ibero-americano em Benefício dos Afrodescendentes, baseado em contribuições voluntárias; e *iii*) a inauguração da Década dos Afrodescendentes na América Latina e no Caribe, voltada ao fomento da cooperação internacional e dos esforços nacionais dirigidos à temática.

Na Carta de Salvador, elaborada por representantes de organizações sociais da região, foram retomadas as principais questões dos afrodescendentes nos países ali representados, como a justa distribuição de poder e de recursos, o genocídio e o etnocídio de jovens, a intolerância religiosa e a ausência de um debate mais estrutural da agenda de inclusão afrodescendente. Por fim, propõe-se, além das medidas enunciadas na declaração, a criação do Centro de Memória Histórica e do Foro Global Afrodescendente, no âmbito da ONU.

Com efeito, a proposição do Ano Internacional dos Afrodescendentes pode ser considerada como um passo adicional – ainda que praticamente limitado ao campo simbólico – em uma trajetória iniciada a partir da formação da ONU.

2.2.1 Regime internacional de combate à discriminação racial

O Sistema ONU desempenhou, não sem controvérsias, papel fundamental para o tratamento dessa temática ao longo da segunda metade do século XX. Ademais, é em seu âmbito e em algumas de suas agências especializadas que se encontram os tratados mais importantes sobre o tema.

No primeiro momento, a internacionalização da proteção dos direitos humanos incluiu a questão do combate ao racismo. O Sistema ONU protagonizou relevante embate entre a intenção em desenvolver um regime internacional[39] de combate ao racismo e a postura praticada por alguns de seus Estados-membros.[40] A pauta da desigualdade racial estava no discurso da ONU e de alguns Estados-partes; entretanto, a permanência do racismo e da discriminação racial era prática comum no cenário doméstico de diversos membros.[41] Assim, a organização atuou apenas de forma política e retórica no combate à discriminação racial, tendo em vista a ausência de instrumentos normativos.[42]

No segundo momento, a luta contra a discriminação esteve concentrada no combate ao *apartheid.* É desta fase a aprovação de um dos mais

39. Segundo definição de Krasner (1983), regimes internacionais podem ser compreendidos como princípios, normas, regras, decisões e procedimentos sobre os quais as expectativas dos atores convergem para uma determinada área.

40. Ao mesmo tempo em que triunfavam as declarações da ONU que esposavam ideais e princípios igualitários entre os seres humanos, parte dos governos do mundo impunha a parcela significativa dos cidadãos sob a jurisdição de seus Estados enormes restrições à liberdade individual e aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (Silva, 2008, p. 44).

41. Até mesmo legislado oficialmente, a exemplo do regime de segregação racial que existia na África do Sul, o *apartheid*.

42. Até esse período, pode-se citar, além da Carta da ONU (ONU, 1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e a Convenção nº 111/1958, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

importantes tratados internacionais de combate ao racismo – a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), considerada o instrumento mais amplo de combate à discriminação racial, tanto por ser específica para o combate à discriminação por motivo de raça, etnia e origem, quanto por extrapolar campos delimitados, como trabalho e educação, objetos de convenções anteriores. Neste instrumento, o conceito de discriminação racial refere-se a (Artigo 1º):

> (...) qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de sua vida.

Novo período do debate internacional sobre o racismo estabelece-se, especialmente, após o fim do regime racista na África do Sul e no contexto da "década das conferências".[43] A expectativa era, então, reforçar a promoção da igualdade racial sem diminuir esforços do combate ao racismo. A III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância traduz, de forma emblemática, esta perspectiva.[44]

No entanto, embora a Conferência de Durban e seus respectivos documentos – Declaração e Plano de Ação – tenham se consolidado como grande referência de combate ao racismo no início do século XXI, com reconhecidos impactos em diversas partes do mundo, deve-se reconhecer que ainda não foi possível se aproximar das expectativas formuladas para esta nova fase.

O regime internacional de combate ao racismo ainda carece de muitos avanços, especialmente na realização, por parte dos signatários, de medidas concretas entre aquelas especificadas no Plano de Ação de Durban. Estas lacunas foram ressaltadas na Conferência Mundial de Revisão de Durban,[45] em que se reconhecem os avanços, ao mesmo tempo que se reafirma a necessidade de intensificar os esforços para o enfrentamento do racismo e da discriminação racial (IPEA, 2010a).

---

43. O ano de 1994 assistiu ao fim do *apartheid* e à posse do primeiro presidente negro, Nelson Mandela, na África do Sul. Segundo Alves (2002), a década de 1990 ficou conhecida como *década das conferências* porque foi o período em que ocorreram diversas conferências relacionadas aos novos temas da agenda global, a exemplo da Rio-92, da qual resultou a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Conferência de Viena de 1993, sobre os direitos humanos; e a Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) de 1996, entre outras.

44. A III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, pode ser considerada como um dos momentos mais significativos para o desenvolvimento do regime internacional de combate ao racismo. Apesar dos inúmeros conflitos desencadeados ao longo de sua preparação e realização, seu impacto e sua repercussão criaram um divisor de águas no debate sobre o tema (ALVES, 2002; SILVA, 2008).

45. Ocorrida em 24 e 25 de abril de 2009. A documentação completa da conferência está disponível em: <http://www.un.org/spanish/durbanreview2009>.

Por conseguinte, a proposta do Ano Internacional dos Afrodescendentes indica, ao menos, a intenção de reacender o tema no cenário internacional com vistas a fazer valer, de alguma forma, os instrumentos aprovados para eliminação do racismo e da discriminação racial. Contudo, a organização, mais uma vez,[46] de um debate mais consistente apenas em nível regional desvela os limites deste objetivo.

O quadro 1 apresenta os principais tratados, conferências e documentos, no âmbito da ONU, que podem ser considerados elementos fundamentais do regime internacional de combate ao racismo e à discriminação racial, com destaque para a participação brasileira em relação aos tratados internacionais.

QUADRO 1
Principais marcos do regime internacional de combate à discriminação racial no âmbito da ONU

1958 – Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relativa à discriminação com respeito ao emprego e à ocupação,[1] promulgada no Brasil pelo Decreto nº 62.150, de 19/1/1968
1960 – Convenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) relativa à luta contra a discriminação no campo do ensino,[2] promulgada no Brasil pelo Decreto nº 63.223, de 6/9/1968
1963 – Declaração da ONU sobre eliminação de todas as formas de discriminação racial – Resolução nº 1.904 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)
1965 – Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial – Resolução nº 2.106 da ONU,[3] promulgada no Brasil pelo Decreto nº 65.810, de 08/12/1969
1966 – Resolução da AGNU proclama 21 de março como o Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial
1971 – Ano Internacional para Ações de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, conforme a Resolução nº 2.544, de 1969, da AGNU
1973 – I Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1973-1982) – Resolução nº 3.057 da AGNU
1978 – I Conferência Mundial contra o Racismo, em Genebra, Suíça
1983 – II Década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação (1983-1992) – Resolução nº 38/14 da AGNU
1983 – II Conferência Mundial contra o Racismo, em Genebra, Suíça
1989 – Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais
1993 – III Década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação (1993-2003), conforme a Resolução nº 48/91 da AGNU
2001 – III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, em Durban, África do Sul
2009 – Resolução nº 64/169 elege 2011 como o Ano Internacional dos Afrodescendentes

Fonte: Goes e Silva (2011).
Notas: [1] Entra em vigor em 15/6/1960; contava com a adesão de 169 Estados-partes em agosto de 2011.
[2] Entra em vigor em 22/5/1962; contava com a adesão de 97 Estados-partes em agosto de 2011.
[3] Entra em vigor em 4/1/1969; contava com a adesão de 174 Estados-partes em agosto de 2011.

Aprovada em 2011, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Convenção nº 189, sobre trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos, também poderia ser adicionada aos

46. O mesmo aconteceu com as conferências de revisão de Durban (Ipea, 2010a).

documentos arrolados nesta relação. Embora seu objeto não seja especificamente discriminação, mantém relação bastante estreita com o tema, uma vez que reconhece que o trabalho doméstico é particularmente vulnerável à discriminação em relação às condições de emprego e trabalho, bem como a outros abusos de direitos humanos. Além disso, o sujeito em questão, especialmente no contexto brasileiro, é predominantemente alvo de múltiplas e agravadas discriminações.[47] A Convenção nº 189, que ainda não está em vigor, é abordada em dois outros capítulos desta publicação, sob as perspectivas do trabalho e da igualdade de gênero.

Por fim, cabe salientar que não é difícil identificar a repercussão desses compromissos internacionais – em sua maioria, recepcionados pelo Brasil – no ordenamento jurídico nacional. Esta convergência, no entanto, não assegura a eficácia ou a suficiência das medidas adotadas.

Ademais, tomando-se de forma específica a realização do Encontro Ibero-Americano no Brasil, em que pese a participação de representantes da sociedade civil, de parceiros internacionais e locais, a recepção do encontro por parte do governo brasileiro e o teor dos documentos finais, o evento ficou dissociado da agenda política doméstica, constituindo-se, de fato, em uma agenda setorial, com restrita repercussão na mídia e no debate nacional.

3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Nesta seção, optou-se por analisar a expansão do sistema de cotas raciais no serviço público. Recentemente, noticiou-se bastante a decisão do governo do Rio de Janeiro de implementar cotas para negros e índios nos concursos para cargos efetivos no seu quadro de pessoal. No entanto, com menos repercussão, iniciativas similares têm sido adotadas por governos estaduais e municipais desde 2002. Concentradas nas regiões Sul e Sudeste, parte destas ações têm enfrentado questionamentos judiciais e têm sido pouco contempladas com análises sobre sua implementação.

Na segunda parte desta seção, apresentam-se os resultados da execução orçamentária da SEPPIR de 2004 a 2010. Não obstante o limitado nível de realização face ao montante autorizado para a pasta, a execução de orçamentária de 2010 representou o maior dispêndio de recursos já realizado pela secretaria.

47. No Brasil, a maioria dos trabalhadores domésticos são mulheres negras que experimentam, além das discriminações de gênero e de raça, a situação peculiar de discriminação por sua posição no mercado de trabalho. Segundo dados da PNAD 2009, havia cerca de 7,2 milhões de trabalhadores domésticos, representando 7,8% do total de ocupados no país, entre os quais 93% eram mulheres, das quais 61,6% eram negras (Ipea, 2011a).

3.1 Reserva de vagas com critério racial em concursos públicos

Políticas de ação afirmativa são medidas que visam corrigir desigualdades, estabelecendo tratamento diferenciado para grupos desfavorecidos. O tratamento deve ser temporário e a política, monitorada, até que cesse a desigualdade. Conforme o Estatuto da Igualdade Racial, ações afirmativas são "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" (BRASIL, 2010, Artigo 1º, inciso V do parágrafo único).[48]

No período recente, as políticas educacionais têm tido destaque no debate em torno do combate à discriminação racial, quer por meio de políticas de valorização da população negra e de sua história, como é o caso da implementação da Lei nº10.639/2003,[49] quer pela ampliação das políticas de ações afirmativas no sistema público de ensino superior.

Nesse contexto, os programas de ação afirmativa desenvolvidos de forma autônoma por dezenas de instituições públicas de ensino são emblemáticos. Segundo levantamento do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), realizado apenas em universidades,[50] 71% delas desenvolvem algum tipo de ação afirmativa e 57% destas adotam critério racial (FERES JÚNIOR, DAFLON e CAMPOS, 2010). Assim, verifica-se o campo da educação como um dos mais avançados em termos de políticas de promoção da igualdade e de ação afirmativa, o que, definitivamente, não exime a área de imperfeições e de oportunidades de melhoria.

Constata-se, contudo, menos êxito no desenvolvimento de ações afirmativas para população negra no mundo do trabalho. É evidente a inter-relação entre os dois campos – trabalho e educação –, de modo que serão sempre insuficientes iniciativas que não os considerem de modo interligado. Parte da desigualdade no mundo do trabalho – que, por sua vez, determina em boa medida a desigualdade na renda – é derivada da base educacional precária acessada pelos mais pobres; em sua maioria, negros. No entanto, isto não quer dizer que as diferenças no mercado de trabalho não tenham relação direta com a discriminação racial.

Análises realizadas com dados de trabalhadores negros e brancos com a mesma escolaridade são elucidativas ao apresentarem diferenças significativas de rendimento, especialmente à medida que se avança nos estratos superiores de

48. O Estatuto da Igualdade Racial opta por uma redação ampla para o conceito de ação afirmativa, não explicitando o caráter preferencial da medida.

49. Altera a Lei nº 9.394/1996 – a LDB, que estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional – e institui a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileira. Posteriormente, a LDB sofre outra alteração, por meio da Lei nº 11.645/2008, que acrescenta o estudo da história e da cultura indígena.

50. Não se considerando centros universitários e institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

escolaridade.[51] Refinando-se estes dados, outros estudos buscaram controlar diferentes variáveis explicativas influentes no êxito no mundo do trabalho – além da escolaridade, da idade, do sexo, da região e do setor de atividade econômica; e ainda assim permanece diferença significativa entre segmentos diferenciados por sua cor ou raça.[52]

Em pesquisa recentemente divulgada sobre as características étnico-raciais da população, questionados sobre a influência da cor ou raça nas relações sociais, 71% dos entrevistados se referiram à área *trabalho*, que assumiu o primeiro lugar na avaliação da influência racial entre as dimensões pesquisadas (IBGE, 2011).[53]

As ações afirmativas no mundo do trabalho deveriam voltar-se, por conseguinte, para o desmonte de mecanismos de produção e reprodução das desigualdades raciais, por meio dos distintos fenômenos do racismo, do preconceito e da discriminação racial (direta ou indireta). Neste campo, há uma variedade de atuações possíveis – no mercado formal privado, no mercado informal, no empreendedorismo e na administração pública – e de formatos – com políticas valorizativas, repressivas e afirmativas (JACCOUD e BEGHIN, 2002).

O campo da administração pública teria papel de destaque no que diz respeito a intervenções nesse sentido. Em primeiro lugar, por estar sob gestão do poder público – no nível federal, comprometido com normativas internacionais e nacionais, inclusive constitucionais, com a promoção da igualdade.

Não bastassem essas justificativas, são os gestores públicos, que seriam afetados pelas políticas de promoção da igualdade na administração pública (direta ou indiretamente), os formuladores das políticas públicas que devem tratar de forma transversal a questão da igualdade racial em várias dimensões de intervenção estatal. Ou seja, estariam sendo aprimorados a burocracia e o corpo político para tratar com mais propriedade das iniciativas de promoção da igualdade racial à medida que passam a ser sujeitos dela. Ademais, o setor governamental tem condições de influenciar outras esferas sociais, quer pelo efeito demonstração, quer por instrumentos normativos, vinculados, por exemplo, a seu poder de compra.

---

51. Entre os trabalhadores com mais de 11 anos de estudo, os negros recebem, em média, 74,4% da remuneração dos trabalhadores brancos (IBGE, 2009a).

52. Foi denominada de *termo de discriminação* a diferença entre a *renda contrafactual* e a renda efetivamente observada. A renda contrafactual, por sua vez, corresponde ao que mulheres e negros perceberiam se fossem remunerados da mesma forma que um homem branco com as mesmas características de escolaridade, idade e inserção no mercado de trabalho. Esta diferença não poderia, assim, ser atribuída aos fatores mencionados. Em Ipea (2005), verifica-se que, para os negros, o termo de discriminação corresponderia, com dados de 2003, à metade da desigualdade de renda verificada na comparação com a média de rendimentos de homens brancos.

53. As dimensões *relação com Justiça/polícia* e *convívio social* vieram em seguida, com 68,3% e 65% das respostas, respectivamente. A influência da cor ou raça no âmbito do trabalho foi destacada em maior proporção entre as mulheres (73,9%), os moradores do Distrito Federal (86,2%), as pessoas com maior escolaridade (77,4% entre aqueles com 12 anos ou mais de estudo) e os que se autodeclararam pardos (78,5%), negros (86,6%) e pretos (76%). Participaram da pesquisa pessoas de 15 anos ou mais (IBGE, 2011, tabelas 2.25, 2.26 e 2.30).

Todavia, mesmo frente a essas possibilidades e ao maior poder de gestão, não se percebe avanço significativo dessas ações no interior da administração pública. No entanto, na contramão do imobilismo, recentemente, verifica-se incremento na adoção de sistema de reserva de vagas com critérios raciais no serviço público de alguns estados e municípios do país, sinalizando, tal como ocorreu com as universidades, movimento autônomo e crescente neste campo das ações afirmativas.

Importa salientar que a difusão dessas iniciativas, bem como sua manutenção – muitas normas se encontram em questionamento judicial –, está indiretamente condicionada ao entendimento de que o Supremo Tribunal Federal (STF) venha a exarar acerca da constitucionalidade das cotas para acesso ao ensino superior. Em última instância, este tão esperado julgamento vai consolidar posição sobre a legitimidade das ações afirmativas para negros, especialmente, do sistema de reserva de vagas, no ordenamento jurídico nacional.

Enquanto aguardam julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186,[54] os defensores do sistema de cotas receberam mais um apoio importante: o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) declarou concordância com o sistema de cotas para ingresso no ensino superior e aprovou, por unanimidade, pedido de ingresso da ordem, na condição de *amicus curiae,* na ADPF nº 186 (OAB..., 2011).[55]

3.1.1 Ações afirmativas no mundo do trabalho

Trabalhos realizados por Ipea, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (Laeser) e OIT fazem parte da farta literatura que aponta desigualdades de condições da população negra em vários campos da vida social. No mundo do trabalho, verificam-se desigualdades raciais nos principais indicadores, como ilustra a tabela 2. A população negra, considerando-se a desigualdade de gênero, apresenta mais elevadas taxas de desocupação. A desigualdade também fica mais evidente na análise dos rendimentos do trabalho, em que, tomando-se a posição mais privilegiada – do homem branco –, os demais grupos, quer por reflexos de discriminações de gênero e raça, quer por interferência de variáveis como localização ou setor de atividade, percebem rendimentos sempre inferiores, ainda que disponham do mesmo nível de escolaridade.

54. ADPF nº 186, 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. Para mais informações sobre a ADPF, o processo legal e a audiência sobre o tema convocada pelo STF e realizada em março de 2010, consultar Ipea (2011b).

55. "(...) sugiro que este Conselho Federal emita opinião no sentido da constitucionalidade das cotas raciais para acesso aos cursos superiores de universidades públicas brasileiras, como política afirmativa temporária, garantida a autonomia universitária. Em relação à ADPF nº 186, sugiro que este Conselho ingresso no feito como *amicus curiae* e defenda a improcedência da ação" (Queiroz, 2011, p. 11).

TABELA 2
Participação e rendimentos no mercado de trabalho, por cor ou raça e sexo
(Em %)

Variáveis	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	**Total**
Participação na população economicamente ativa[1]	26,6	29,0	22,2	21,6	**100,0**
Taxa de desocupação	5,4	6,7	9,3	12,6	**8,3**
Razão de renda[2]	100,0	80,0	54,6	45,1	**71,0**
Ensino fundamental incompleto	100,0	80,4	44,7	41,2	**68,0**
Ensino fundamental completo	100,0	78,2	53,3	45,2	**74,8**
Ensino médio incompleto	100,0	81,7	55,3	50,0	**75,1**
Ensino médio completo	100,0	77,4	56,8	45,8	**73,5**
Ensino superior incompleto	100,0	80,9	60,0	48,5	**71,2**
Ensino superior completo	100,0	78,6	55,1	42,9	**68,5**

Fonte: IBGE (2009a).
Elaboração: Ipea.
Notas: [1] População acima de 15 anos.
[2] Razão de rendimentos do trabalho com base na remuneração média dos homens brancos.

Assim, no que se refere ao enfrentamento da desigualdade racial, usualmente se apontam dois caminhos complementares. O primeiro é o enfrentamento do racismo e dos mecanismos diretos e indiretos de discriminação racial, que acabam por restringir oportunidades de ingresso e ascensão da população negra em postos de trabalho. O segundo refere-se à correção das desigualdades raciais, por meio de ações afirmativas.[56]

Segundo Tomei (2005),[57] ações afirmativas no mundo do trabalho podem ser medidas de *mobilização ou justiça afirmativa* ou medidas de *preferência afirmativa*. A primeira categoria corresponde a ações destinadas a estimular a participação de candidatos dos grupos-alvo em processos seletivos, a apoiar sua formação para competição em *igualdade de oportunidades,* ou, ainda, a garantir que não haja discriminação nos processos de contração. O segundo grupo de medidas refere-se a "iniciativas que oferecem ou recusam o acesso a certos bens ou serviços com base na raça, gênero ou deficiência" (TOMEI, 2005, p. 12).

56.Tratados internacionais defendem a necessidade de adoção de medidas especiais, a exemplo da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, ou da Convenção nº 111 da OIT, relativa à discriminação com respeito ao emprego e à ocupação. "Medidas especiais tomadas com o objetivo precípuo de assegurar, de forma conveniente, o progresso de certos grupos sociais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem de proteção para poderem gozar e exercitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais em igualdade de condições, não serão consideradas medidas de discriminação racial, desde que não conduzam à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido atingidos os seus objetivos" – Artigo 1º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.
57. Conforme análise elaborada pelo relator especial da ONU, em 2002 (Tomei, 2005, p. 11) – *affirmative fairness* e *affirmative preference*.

Ainda com base nesse referencial, poderiam ser considerados cinco tipos de ação afirmativa no mercado de trabalho: medidas de divulgação e recrutamento; metas de contratação e promoção; metas para as políticas públicas de aquisição; ações de empoderamento econômico; e política de reserva de vagas.[58] Nessa direção, pode-se vislumbrar um *continuum* em que os primeiros tipos estão mais próximos do conceito de medidas de justiça afirmativa e os últimos, da concepção de medidas de preferência afirmativa.

As medidas que mais se aproximam da perspectiva de preferência afirmativa não raro recebem questionamentos relacionados a uma suposta contradição com o mérito, especialmente quando envolvem espaços prestigiados, como o ensino superior ou as funções públicas. Nesse sentido, reflexões acerca dos mecanismos de reprodução social das desigualdades trazem elementos importantes para esse debate.

Helal, Fernandes e Neves (2011) discutem o processo de estratificação social e o ingresso no serviço público brasileiro. Para tanto, apresentam as diferentes abordagens de análise da estratificação social. De um lado, na abordagem weberiana e funcionalista, a burocracia levaria à modernização, uma vez que a impessoalidade e a explicitação das regras conduziriam à superação dos atributos inatos e herdados em prol dos atributos decorrentes do esforço pessoal – o mérito. Assim, em uma sociedade meritocrática, haveria igualdade de oportunidades, e a educação formal colocaria todos em situação semelhante.

No caso da questão racial, essa visão vai ao encontro da segunda onda teórica de tradição sociológica acerca das desigualdades raciais, delineada por Osório (2008), na qual, em linhas gerais, se advogava que a modernização, com a sociedade industrial e a ampliação do acesso à educação, iria eliminar o racismo e, em consequência, as diferenças raciais.[59]

---

58. Tomei (2005) lista apenas os três primeiros tipos, embora também discorra sobre estratégias de empoderamento econômico: *i*) medidas de divulgação e recrutamento visam atrair, manter no emprego e promover candidatos qualificados dos grupos-alvo; *ii*) metas de contratação e promoção estão relacionadas com o estabelecimento de cenários desejados para contração e desenvolvimento de pessoal, considerando-se a inclusão e a carreira dos grupos-alvo; *iii*) metas para as políticas públicas de aquisição são medidas afirmativas que procuram vincular o estabelecimento de porcentagens para inclusão de grupos-alvo em organizações que disponham de contratos com o poder público; *iv*) medidas de empoderamento econômico visam direcionar políticas, especialmente programas públicos para atender a grupos específicos; e *v*) os programas de reserva de vagas estabelecem cotas para ingresso de membros do grupo-alvo, em geral, que apresentem condições mínimas preestabelecidas de qualificação.

59. A essa abordagem se contrapõe o que é considerado como a terceira onda. Seus principais expoentes desenvolvem a teoria das desvantagens cumulativas, segundo a qual a população negra acumula desvantagens desde a infância, com maior probabilidade de nascerem em famílias pobres. O sistema educacional, ao invés de neutralizar as diferenças de origem, intensifica-as. Em consequência, esta população tem acesso mais precário ao mundo do trabalho e, na velhice, tem menos usufruto de mecanismos de proteção social vinculados à trajetória laboral (Osório, 2008), restando-lhes, quando possível, a assistência social e seus pisos básicos.

Por sua vez, as abordagens não meritocráticas sinalizam o papel dos atributos de origem e das características inatas – como cor ou raça – na reprodução das desigualdades, mesmo com a expansão de oportunidades educacionais. Com efeito, Helal, Fernandes e Neves (2011, p. 166) salientam que, para os estudos alinhados à perspectiva da reprodução social, a expansão da educação é o canal principal por onde o desenvolvimento capitalista perpetua o antagonismo de classe, através da seleção e do treinamento de indivíduos para representar papéis ocupacionais que meramente refletem as posições sociais de suas famílias.

Inegavelmente, atributos familiares e de origem, aliados às redes de relações interpessoais, desempenham papel fundamental no ingresso no mercado de trabalho e na realização do investimento educacional para os grupos privilegiados.

Por conseguinte, alinhada com essa perspectiva, a proposta de ações afirmativas para ingresso no serviço público ou no ensino superior acaba por questionar a concepção de mérito, como condição para alcance da igualdade material. Nesta direção, cabe citar o relatório do ministro Felix Fischer, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 26.089, que trata, entre outros pontos, da legalidade da reserva de vagas em concurso público:

> Duas noções do princípio da igualdade têm sido recorrentes nos textos constitucionais: a de igualdade formal e a de igualdade material. A primeira é a necessidade de proibir ao Estado o tratamento discriminatório, ou seja, de proibir todos os atos administrativos, judiciais ou expedientes normativos do Poder Público que visem à privação do gozo das liberdades públicas fundamentais do indivíduo com base em critérios arbitrários. Na segunda acepção, sustenta-se que, além de não discriminar arbitrariamente, deve o Estado promover a igualdade material de oportunidades por meio de políticas públicas e leis que atentem para as especificidades dos grupos menos favorecidos, compensando, desse modo, as eventuais desigualdades de fato decorrentes do processo histórico e da sedimentação cultural.
>
> A Carta Magna é repleta de dispositivos que não só possibilitam a adoção de ações afirmativas por parte do Estado e de particulares, mas que de fato criam verdadeiros mandamentos de sua implementação sob pena de inconstitucionalidade por omissão (art. 3º, III, art. 5º, I, art. 7º, XX, art. 37, VIII, art. 170, VII, IX, todos da Constituição Federal). Foi então que veio a ideia de se trabalhar para promoção social desse grupo, estabelecendo-se o regime de cotas, seja no serviço público, seja nas universidades. E é certo que, bem examinada a questão, vê-se claramente que inexiste qualquer lesão jurídica *in casu.*

3.1.2 Composição racial dos ocupados no setor público brasileiro

O setor público no Brasil era responsável direto, em 2009, por 11,8% do total de ocupados no país. A ocupação no setor público é composta por funcionários públicos estatutários, militares e empregados (em atividades não agrícolas, com e sem carteira assinada, exceto os trabalhadores domésticos). Assim, entende-se, neste estudo, a ocupação no setor público como as atividades exercidas na administração pública direta ou indireta, por meio de diferentes modalidades de vínculos trabalhistas: funcionário público estatutário; militar; e empregado – dentro desta última categoria, estão os empregados públicos,[60] os servidores em cargo de comissão e os servidores temporários.[61]

A tabela 3 oferece um panorama do perfil racial dos ocupados no setor público.

TABELA 3
Distribuição dos ocupados no serviço público por cor ou raça e sexo, segundo posição na ocupação e na área do emprego (2009)

Ocupação	Cor/raça e sexo									
	Homens brancos		Homens negros		Mulheres brancas		Mulheres negras		**Total**	
População ocupada	**27,4**	**100,0**	**29,4**	**100,0**	**22,0**	**100,0**	**20,5**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Ocupados no setor público	22,1	9,6	20,6	8,3	31,8	17,2	24,7	14,2	100,0	11,8
Funcionários públicos e militares	22,3	6,0	20,3	5,1	32,6	10,9	23,9	8,5	100,0	7,3
Empregados do setor público	21,9	3,6	21,0	3,2	30,6	6,3	25,9	5,7	100,0	4,5
Ocupados no setor público	**22,1**	**100,0**	**20,6**	**100,0**	**31,8**	**100,0**	**24,7**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Setor público federal	36,9	25,0	26,2	19,1	24,0	11,3	11,9	7,2	100,0	15,0
Setor público estadual	22,8	35,5	20,6	34,6	33,9	36,8	21,7	30,4	100,0	34,5
Setor público municipal	17,3	39,4	18,9	46,3	32,8	51,9	30,5	62,4	100,0	50,5

Fonte: IBGE (2009a).
Elaboração: Ipea.
Obs.: 1. A população negra é composta por pretos e pardos.
2. Os dados referem-se aos empregados em empreendimento de atividade não agrícola e aos empregados permanentes nos serviços auxiliares da atividade agrícola (exceto empregados domésticos).

60. A investidura como empregado público depende, assim como para os estatutários em relação ao cargo, de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme o Artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (Brasil, 1988).
61. É apenas questionado aos respondentes da PNAD se o emprego (trabalho principal) era exercido no setor público ou privado. Dessa forma, podem estar incluídos no setor público empregados terceirizados, além daqueles diretamente ligados à administração pública.

Segundo dados da PNAD 2009, a maioria dos ocupados no setor público (61,8%) mantém vínculo como funcionário público estatutário e militar.[62]

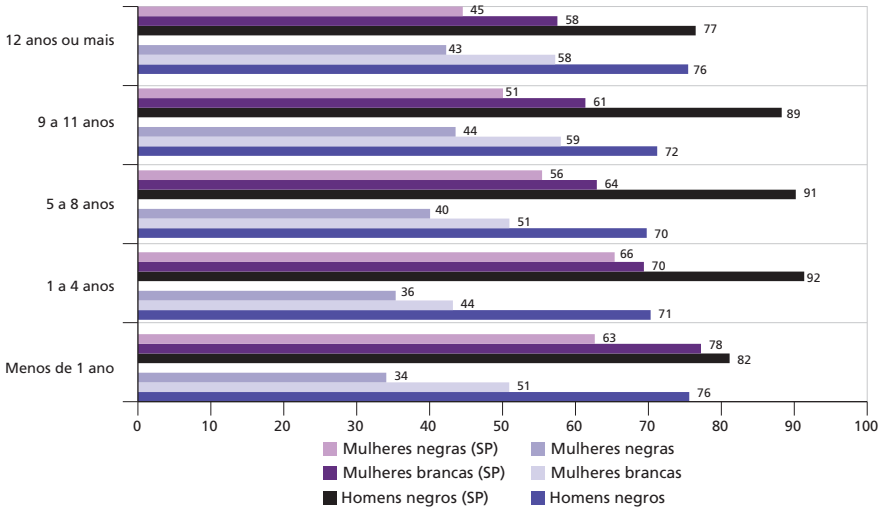
As mulheres apresentam maior participação no setor público, com destaque para a participação de mulheres brancas, 45% superior à participação deste grupo entre os ocupados. No entanto, a situação se inverte quando se analisa a participação por área da ocupação. No setor público federal, que oferece posições, em média, mais bem remuneradas, a participação dos homens é sobrerrepresentada. As mulheres negras, grupo com menor participação no serviço público federal, representam apenas 12% dos trabalhadores nesta esfera, o equivalente a metade de sua participação no serviço público de forma geral.

Em relação aos rendimentos, o setor público, apesar de exibir nível de desigualdade um pouco menor, reproduz a hierarquia constatada na análise agregada das ocupações. Nela, os homens brancos situam-se no topo, seguidos pelos homens negros, pelas mulheres brancas e pelas mulheres negras, nesta ordem. Neste campo, como é percebido em outros indicadores de mercado de trabalho, a desigualdade de gênero é responsável pela maior parte da diferença verificada, para o mesmo nível de escolaridade, embora a diferenciação racial se mostre presente de forma acentuada (gráfico 4).

As mulheres negras, por sua vez, vivenciam condição agravada pela intersecionalidade dos efeitos das discriminações de gênero e raça. Entre os profissionais com acesso ao ensino superior (12 anos de estudo),[63] as mulheres negras ganham, em média, menos da metade de um profissional branco. Esta desigualdade encontra explicação não apenas nas discriminações de gênero e raça, mas também na forma de inserção na ocupação. Como discutido anteriormente, as mulheres, especialmente as mulheres negras, estão sub-representadas na área de emprego e nas atividades com melhor média de remuneração e nos cargos de direção ou maior prestígio.

62. "A categoria dos militares e funcionários públicos estatutários foi constituída pelos militares do Exército, Marinha de Guerra e Aeronáutica, inclusive pelas pessoas que estavam prestando o serviço militar obrigatório, e pelos empregados regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos (federais, estaduais, municipais ou de autarquias)" (IBGE, 2009c, p. 14).
63. O que equivale à escolaridade "a partir da primeira série concluída com aprovação de curso superior de graduação" (IBGE, 2009c).

GRÁFICO 4
Rendimento médio mensal no trabalho principal frente à renda de um trabalhador branco por sexo e cor ou raça, segundo categorias de ocupação e anos de estudo (2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2009a).
Elaboração: Ipea.
Obs.: 1. A população negra é composta por pretos e pardos.
2. A parcela da população que não informou anos de estudo não foi considerada no cálculo.
3. A razão de rendimento tem como base o rendimento médio do homem branco.
4. Dados referentes à população de 16 anos ou mais de idade.
5. SP corresponde aos ocupados no setor público.

3.1.3 Ações afirmativas no serviço público

Iniciativas de ações afirmativas no serviço público estiveram presentes no governo federal no início da década de 2000, em geral de forma pontual e descontinuada.[64] Entre as principais ações adotadas no marco do Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA),[65] pode-se elencar o sistema de reserva de vagas

64. De forma geral, em âmbito governamental, ações afirmativas e políticas de promoção da igualdade racial foram desenvolvidas, especialmente após a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, em 1995. Como resposta do governo a este movimento, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, instituído no MJ, cuja finalidade era desenvolver políticas para a valorização da população negra. Outro marco para o desenvolvimento de ações afirmativas no país foi a Conferência de Durban, em 2001, que, além de mobilizar parte da sociedade brasileira para a questão racial, trouxe como resultados concretos as diretrizes apresentadas na Declaração e no Plano de Ação e o comprometimento formal do país com o tema.

65. O PNAA foi instituído pelo Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. No entanto, o decreto nunca foi nem regulamentado nem revogado. Cabe ressaltar que as metas previstas se restringiam aos cargos em comissão e prestadores de serviço. Em pesquisa junto a órgãos da administração pública federal, Osório (2006) constatou que nove entre os 23 ministérios pesquisados não sabiam do que se tratava o PNAA. Mesmo entre alguns que afirmaram conhecê-lo, ficou patente o desconhecimento. Em apenas dois ministérios, seus representantes confirmaram conhecer o decreto, apesar de não aplicá-lo. Ao fim, o decreto permanece em vigor, sem que nunca tenha sido aplicado.

para ingresso no serviço público e para prestadores de serviço em alguns órgãos (Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);[66] MJ;[67] Ministério da Cultura (Minc);[68] e no Supremo Tribunal Federal[69]) e o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsa Prêmio de Vocação para Diplomacia, no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Entre estas, apenas a ação a cargo do Itamaraty prosperou, enquanto algumas delas nem mesmo se concretizaram na prática (OSÓRIO, 2006).

O Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia constituía-se, inicialmente, na concessão de bolsas de estudos para candidatos afrodescendentes selecionados por meio de provas e entrevistas. O objetivo era proporcionar a estes candidatos meios para que pudessem custear a preparação para o concurso de admissão na carreira diplomática. Poderia, então, ser caracterizado como uma medida de divulgação e recrutamento, conforme anteriormente descrito.

Instituído em 2002, conta com a parceria de diversas instituições, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); a Secretaria de Direitos Humanos (SDH); a SEPPIR; e a Fundação Cultural Palmares, que dividem entre si as atribuições de seleção dos candidatos e financiamento do programa (BRASIL e CNPq, 2010).

Até 2011, o programa havia beneficiado 231 candidatos, tendo com o resultado direto a aprovação de 17 bolsistas (BRASIL, 2011g). Como resultado indireto, além do conteúdo simbólico afirmativo, ao estimular a inclusão de negros em uma das carreiras mais tradicionais do serviço público, pode-se inferir a importância que um programa desta natureza proporciona na trajetória profissional dos participantes, mesmo daqueles que não ingressaram na carreira diplomática.[70] Em 2010, o Ministério das Relações Exteriores inovou ao incluir,

66. Estabelecia cotas para negros e negras em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, e na contratação por empresa prestadora de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica – Portaria nº 202, de 4/9/2001. Outras portarias relacionadas: Portaria nº 222, de 28/9/2001 – institui a vertente de raça/etnia no programa de ação afirmativa no âmbito do MDA e do Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) e determina suas funções; Portaria nº 224, de 28/9/2001 – altera o regimento interno do Incra, incluindo o programa de ações afirmativas; Portaria nº 25, de 21/2/2002 – determina que as empresas, os parceiros contratados e os prestadores de serviços ao MDA ou ao Incra comprovem desenvolvimento de ações afirmativas em seus quadros, e que as empresas licitantes apresentem propostas para este tipo de ação.

67. Instituiu cotas para afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e nas contratações de empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores, conforme a Portaria nº 1.156, de 20/12/2001.

68. Estabeleceu cotas para afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na ocupação de cargos de DAS e nas contratações de fornecedores, empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores, conforme a Portaria nº 484, de 22/8/2002.

69. Iniciou-se em dezembro de 2001 processo licitatório para contratação de prestadores de serviços com previsão de reserva de vagas de 20% para negros (Silveira, 2009).

70. O programa oferece uma bolsa anual de R$ 25 mil para custear estudos e materiais de preparação para o concurso de admissão na carreira diplomática.

no concurso público para a diplomacia, reserva de vagas para candidatos negros na primeira das quatro fases da seleção[71] (BRASIL, 2011b).

Além dessas medidas, convém citar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, lançado em 2005, em que se instam as organizações participantes a realizar diagnósticos e determinar metas e plano de ação para eliminação da desigualdade de gênero e raça em seus quadros.[72] Conquanto não seja restrito para órgãos públicos, conta com grande aderência deste setor. Atualmente, o programa computa 95 adesões (BRASIL, [s.d.]c).

No entanto, conforme relatado, salvo algumas exceções, a ausência de ações estruturantes, o alcance limitado e o retrocesso marcaram os passos iniciais das ações afirmativas para negros no serviço público brasileiro.

3.1.4 Reserva de vagas para negros no serviço público

Os primeiros beneficiários de reserva de vagas para ingresso no serviço público foram as pessoas com deficiência. Além da previsão constitucional,[73] as Leis nº 7.853/1989 e nº 8.112/1990 regulamentaram este direito.[74]

Propostas de reserva de vagas para a população negra estavam presentes no primeiro PL do Estatuto da Igualdade Racial. Apresentado em 2000, o PL nº 3.198/2000 propunha a implementação de cotas raciais em vários campos: 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 (IPEA, 2011b).

Ao longo da tramitação desse PL e de seus sucedâneos, e durante o embate político que circundou o tema, essas indicações perderam força, até serem suprimidas todas as referências a cotas. É mantida apenas referência à implementação de ações afirmativas em áreas como saúde, educação e trabalho, com alusão explícita ao ingresso no serviço público.[75]

---

71. Conforme a Portaria do MRE nº 762, de 28 de dezembro de 2010. No entanto, a reserva de vagas incide apenas na primeira das quatro fases do concurso. Antes da instituição da reserva, eram selecionados apenas 300 candidatos para disputar as etapas seguintes. Com a nova configuração do certame, após a primeira fase, selecionam-se os 300 primeiros colocados da lista geral, mais os 30 primeiros colocados afrodescendentes e os 20 primeiros colocados que se declaram portadores de deficiência. A identificação racial ocorre por meio de autodeclaração (Cespe, 2011).

72. O programa incorporou ao título a palavra *raça* apenas na quarta edição (2011-2012), embora já houvesse referência ao tema em edições anteriores. Para mais informações sobre o programa, acesse: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/pro-equidade>.

73. Conforme o inciso VIII do Artigo 37 da CF/88 (Brasil, 1988). Posteriormente, o Decreto nº 3.298/1999 regulamenta a Lei nº 7.853/1989 e estipula a porcentagem mínima de 5% das vagas para pessoas com deficiência, excetuando cargos em comissão ou função de confiança.

74. A Lei nº 7.853/1989 dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência; a Lei nº 8.112/1990 é o Estatuto do Servidor Público.

75. Para mais informações sobre a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, consultar Ipea (2011b).

Concomitantemente, verifica-se a difusão de sistema de reserva de vagas para negros para ingresso no serviço público em estados e municípios na última década. Tal como a adoção de ações afirmativas nas universidades, é de forma descentralizada e autônoma que estados e municípios brasileiros têm implementado sistemas de reserva de vagas para negros em concurso públicos e processos seletivos desde 2002.

O quadro 2 apresenta síntese de levantamento que permitiu a identificação de quatro estados e 33 municípios que adotaram sistema de reserva de vagas para negros em concurso público. Em alguns casos, a reserva de vagas não está mais em vigor. O Paraná é o estado pioneiro no tema, com lei criada em 2003; o Mato Grosso do Sul publicou lei similar em 2008. Recentemente, os governos dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul adotaram sistema de cotas para negros.

Não se verifica nenhuma ação do tipo na região Norte e, apenas em 2011, foi aprovada política de cotas no serviço público em Salvador, passando a ser a única representante da região Nordeste a estabelecer iniciativas dessa natureza. É exatamente nas regiões em que há maior participação da população negra – Norte e Nordeste –[76] que a adoção das cotas no serviço público não se difundiu.

As políticas de cotas em concursos públicos distribuem-se da seguinte forma:

- por estados: Rio Grande do Sul; Rio de Janeiro; Paraná; e Mato Grosso do Sul;
- por municípios: Rio Grande do Sul (9); São Paulo (9); Minas Gerais (6); Rio de Janeiro (3); Paraná (3); Espírito Santo (1); Santa Catarina (1); e Bahia (1);
- por ano de criação (publicação da primeira norma) (estados/municípios): 2011 (4); 2009 (1); 2008 (2); 2007 (1); 2006 (1); 2005 (5); 2004 (9); 2003 (8); e 2002 (6); e
- pela porcentagem das cotas (estados/municípios): 44% (1); 30% (3); 25% (1); 20% (17); 16% (1); 15% (1); 12% (4); e 10% (9).

Em geral, é prevista reserva de vagas em concursos públicos para cargos de carreira. Algumas normativas ordenam a aplicação da reserva também para cargos em comissão, contratações temporárias e prestadores de serviço.

Para classificação racial, o critério adotado pela maioria das iniciativas é a autodeclaração exclusiva. De forma residual, alguns sistemas estipulam a apresentação de documentos oficiais, como registro de nascimento com indicação da

76. Com, respectivamente, 75,87% e 70,83% de negros na população total.

cor/raça do candidato ou parente, ou ainda estabelecem comissões de verificação para avaliar a veracidade da propositura. O caso mais inusitado foi da prefeitura de Guaxupé (MG), que estabeleceu a realização de exames para dirimir dúvidas sobre a autodeclaração.[77]

O Estatuto da Igualdade Racial, aprovado em 2010, é evocado por normativos mais recentes como os decretos que estabelecem o sistema de reservas de vagas em Nova Iguaçu e no estado do Rio de Janeiro. Outras iniciativas estão em gestação. Conforme Porfírio (2011), nos municípios de Curitiba e Londrina, por exemplo, há projetos de lei em tramitação sobre o tema. Por sua vez, a Procuradoria Geral da República passou a estabelecer cota mínima de 10% para "minorias étnico-raciais" em seu programa de estágio (BRASIL, 2011c).

Vários programas de cotas raciais foram ou estão sendo questionados judicialmente. O Tribunal de Justiça (TJ) do Rio Grande do Sul tem considerado inconstitucionais leis que tratam de reserva de vagas criadas pelo Legislativo.[78] Nesses casos, a avaliação é que as normas têm vício de iniciativa. Isto se dá porque, no âmbito do estado, dispor sobre os servidores públicos e o provimento de cargos é de iniciativa privativa do governador; no âmbito municipal, por simetria, a iniciativa seria do prefeito.[79]

Em Vitória, o TJ decidiu pela inconstitucionalidade da lei. O TJ de Santa Catarina julgou inconstitucional a lei de Criciúma, por considerá-la atentatória à igualdade. Se no Espírito Santo foi o Ministério Público que ingressou com ação direta de inconstitucionalidade contra a legislação sobre cotas na capital, no Paraná tanto o Tribunal de Justiça como o Ministério Público adotaram o critério racial em seus próprios processos seletivos.

---

77. A referida prefeitura apresentou no Edital de Abertura Concurso Público nº 002/2007 a seguinte regra: "5. Havendo ato normativo ou orientação do *Conselho Regional de Medicina* ou órgão afim, que venha a dar classificação ao termo 'afrodescendente', a administração pública poderá adotar tal orientação com a finalidade de classificar com precisão aqueles que podem ser enquadrados nesta categoria. 6. Havendo dúvida quanto à autoclassificação do candidato aprovado no presente concurso público, que tenha concorrido na condição de afrodescendente, será exigido atestado médico suportado *por exame genético compatível*, que comprove a descendência étnica do candidato" (Guaxupé, 2007, grifo nosso).

78. A exemplo das normas de Cachoeira do Sul e Arroio Grande.

79. Portanto, a lei municipal que dispõe sobre a reserva de vagas para afrodescendentes em concurso público é inconstitucional porque contém vício de iniciativa. "De acordo com a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, compete, privativamente, ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de dispor sobre servidores públicos do estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma e transferência de militares para a inatividade, bem como sobre a organização e funcionamento da administração estadual. Deste modo, em atenção ao princípio da simetria, impunha-se que a legislação municipal observasse as normas contidas na Constituição do estado, padecendo a lei, maculada pelo vício de iniciativa, de inconstitucionalidade" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70029963311).

Essa diferença de atuação dos órgãos nos estados explicita a ausência de jurisprudência formada sobre o tema, a despeito de posição exarada pelo STJ.[80] O posicionamento sobre a temática, no entanto, deve adquirir padrão mais consolidado com o julgamento da ADPF nº 186, que apreciará a constitucionalidade do sistema de cotas da Universidade de Brasília (UnB).

Ademais, há que se analisar o funcionamento dos sistemas de reserva de vagas nas respectivas administrações públicas e os mecanismos de gestão, acompanhamento e controle social. Em análise sobre o sistema de cotas no governo do Paraná, Souza (2009) avalia que a lei estadual carece de divulgação e não é conhecida nem no movimento negro local. Ademais, a fixação da porcentagem de 10% das vagas, abaixo da representação dos negros no estado, se, por um lado, não provocou reações contrárias, por outro, contribuiu para o *consenso de invisibilidade* do negro no estado, além de não atender a contento a população negra.

Analisando-se apenas as iniciativas estaduais, constata-se que a porcentagem destinada ao sistema de cotas para ingresso no serviço público tem sido inferior à participação da população negra nas localidades. Mesmo se for utilizado como parâmetro o Censo de 2000, quando a participação da população negra era ligeiramente inferior ao atestado ao longo da última década, a porcentagem destinada às cotas raciais continua sub-representada. Os estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul, que apresentavam, respectivamente, 21% e 41% de participação da população negra, destinam apenas 10% das vagas dos concursos públicos para cotas raciais. No Rio de Janeiro, onde a participação da população negra correspondia a 44% da população total em 2000, a porcentagem de cotas está definida em 20%.[81]

Cabe destacar que, no caso do Paraná, a porcentagem destinada às cotas nos concursos públicos é até mesmo inferior à reserva de vagas para negros estabelecida em instituições públicas de ensino superior do estado.[82]

Em que pesem essas discrepâncias, em certames concorridos, em que as condições de origem e os meios diferenciados de preparação têm mais influência, o estabelecimento de cotas, mesmo com estas ressalvas, tende a minimizar os efeitos dos diferentes pontos de partida e promover um serviço público mais plural, em seus vários níveis. Nesta direção, fazendo um exercício apenas relacionando a participação da população negra com nível superior completo, verifica-se que a presença dos negros neste segmento estaria condizente com as porcentagens des-

80. "A Lei Estadual que prevê a reserva de vagas para afrodescendentes em concurso público está de acordo com a ordem constitucional vigente" – decisão proferida nos autos do Processo nº 2008/0003014-1 do STJ, referente ao RMS nº 26.089, oriundo do estado do Paraná.

81. Conforme o Censo 2010, essas porcentagens são, respectivamente, 28,26% no Paraná, 48,5% no Mato Grosso do Sul e 51,70% no Rio de Janeiro.

82. A porcentagem das cotas destinadas à população negra é de 20% na Universidade Federal do Paraná e na Universidade Estadual de Londrina (GEMAA, [s.d.]).

tinadas às cotas no Rio de Janeiro e no Paraná, estados em que os negros com ensino superior completo correspondiam a 20,6% e 10,4% da população economicamente ativa que havia concluído esta etapa educacional.[83]

Por sua vez, verifica-se que as maiores porcentagens destinadas às cotas raciais estão nos sistemas de reserva de vagas municipais.

Todavia, com vistas ao aprimoramento do processo, é fundamental que as administrações conheçam detalhadamente o perfil de seu pessoal. Ou seja, é preciso identificar as lacunas de participação de servidores negros nas várias áreas e níveis; para isso, além do monitoramento constante, é essencial que os sistemas de pessoal contenham dados sobre cor e raça de forma atualizada e abrangente. Avaliações aprofundadas sobre a adoção destes sistemas de cotas contribuirão para seu aperfeiçoamento e sua difusão e o fortalecimento dos mecanismos de ação afirmativa no país.

Ademais, considerando-se o caráter temporário das ações afirmativas, é fundamental contar com mecanismos de avaliação que permitam analisar a eficácia da medida e promover ajustes. Nesse sentido, convém destacar as normas do estado do Rio de Janeiro e da prefeitura de Nova Iguaçu, que contêm previsão de prazo para a reserva de vagas (dez anos) e determinação para elaboração de relatórios de avaliação bianuais.

QUADRO 2
Reserva de vagas com critério racial em concursos públicos

	Estado	Reserva de vagas	Legislação
1	Paraná	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos estaduais	Lei nº 14.274/2003 e Lei nº 16.024/2008
2	Mato Grosso do Sul	Reserva de 10% das vagas para negros e de 3% para indígenas nos concursos estaduais	Lei nª 3.594/2008 (alterada pela Lei nª 3.939/2010) e Decreto nº 13.141/2011
3	Rio de Janeiro	Reserva de 20% das vagas para negros e indígenas nos concursos públicos do Poder Executivo e das entidades da administração indireta estadual	Decreto nº 43.007/2011 e Lei nª 6.067/2011
	Município	Reserva de vagas	Legislação
1	Nova Iguaçu (RJ)	Reserva de 20% das vagas para negros e indígenas nos concursos públicos.	Decreto nº 9.064/2011
2	Resende (RJ)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 4.095/2004
3	Rio de Janeiro (RJ)	Reserva de 10% das vagas para mulheres negras e de 10% para os homens negros nos concursos públicos, nos estágios e nas peças publicitárias municipais	Lei nº 4.978/2008
4	Vitória (ES)	Reserva de 30% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 6.225/2004 e Decreto nº 13.249/2007
5	Bebedouro (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais. O município também reserva vagas para ingresso e obtenção de bolsas em instituição educacional de nível superior	Lei nº 3.250/2003

(Continua)

83. População economicamente ativa com 16 anos ou mais (IBGE, 2009a). No Mato Grosso do Sul, a população negra com nível superior completo totalizava 28,3% da população economicamente ativa que havia alcançado esta etapa educacional.

(Continuação)

	Município	Reserva de vagas	Legislação
6	Cubatão (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 2.782/2002 e Decreto nº 8.356/2002
7	Itatiba (SP)	Reserva de 25% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 3.798/2005
8	Ituverava (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 3.544/2003
9	Jaboticabal (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 3.134/2003
10	Jundiaí (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 5.745/2002 (alterada pelas Leis nº 5.979/2002, nº 6.750/2006 e nº 7.209/2008) e Decreto nº 18.667/2002
11	Matão (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 3.576/2004
12	Piracicaba (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 5.202/2002 (revogada); Lei nº 6.246/2008
13	Betim (MG)	Reserva de 15% das vagas para negros nos concursos municipais	Leis nº 4.119/2005, nº 4.310/2009 e nº 4.925/2009
14	Campos Altos (MG)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 236/2006
15	Contagem (MG)	Reserva de 12% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 3.829/2004
16	Guaxupé (MG)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 1.585/2003
17	Criciúma (SC)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei Complementar nº 32/2004
18	Arroio Grande (RS)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 2.239/2005
19	Bagé (RS)	Reserva de 20% das vagas para os concursos públicos municipais	Lei nº 3.938/2002 e Decreto nº 17/2007
20	Cachoeira do Sul (RS)	Reserva de 30% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 3.550/2004
21	Caxias do Sul (RS)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 6.377/2005 e Decreto n nº 13.146/2007
22	Montenegro (RS)	Reserva de 12% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 4.016/2004
23	Pelotas (RS)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais.	Lei nº 4.989/2003
24	Porto Alegre (RS)	Reserva de 12% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei Complementar nº 494/2003 e Decreto nº 14.288/2003
25	São Leopoldo (RS)	Reserva de 12% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 5.784/2005 e Decreto nº 4.415/2005
26	Viamão (RS)	Reserva de 44% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 3.210/2004
27	Araucária (PR)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 2.070/2009 e Decreto nº 23.523/2010
28	Colombo (PR)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 1.005/2007
29	Salvador (BA)	Reserva de 30% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei Complementar nº 54/2011

Elaboração: Ipea.

3.2 Política de promoção da igualdade racial e execução orçamentária da SEPPIR

No governo federal, políticas de promoção da igualdade racial, dados sua criação recente, o caráter inovador da temática e a complexidade da atuação multissetorial, podem ser consideradas como um campo em construção e em processo de institucionalização. Um dos desafios relacionados ao seu caráter transversal está na coordenação das informações e das atividades, como será discutido na seção 4.

Embora a promoção da igualdade racial seja um mandato de todo o governo,[84] constata-se carência de ações com este propósito em parte das pastas setoriais ou ausência de instrumental de gestão e acompanhamento que permita mapear com regularidade e precisão as iniciativas em curso (SILVA *et al.*, 2011).

Por essa razão, ao se avaliar o orçamento federal para a temática, não raro se restringe a análise às ações a cargo da SEPPIR. A exceção é feita ao Programa Brasil Quilombola, que incorpora ações orçamentárias de diferentes pastas em um único programa. Ainda assim, muitas ações desenvolvidas para a promoção das comunidades remanescentes de quilombos não são captadas por este programa orçamentário, uma vez que se encontram apenas agrupadas na Agenda Social Quilombola,[85] sem o respectivo rebatimento orçamentário de forma concentrada.

O gráfico 5 retrata a execução orçamentária da SEPPIR de 2004 a 2010. Os níveis de execução orçamentária apresentam-se inferiores àqueles verificados em outras pastas de mesmo formato. Enquanto a SDH e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), por exemplo, executaram, respectivamente, 74,0% e 84,5% de seus orçamentos em 2010, o desempenho da SEPPIR limitou-se a 61,1% dos recursos autorizados.

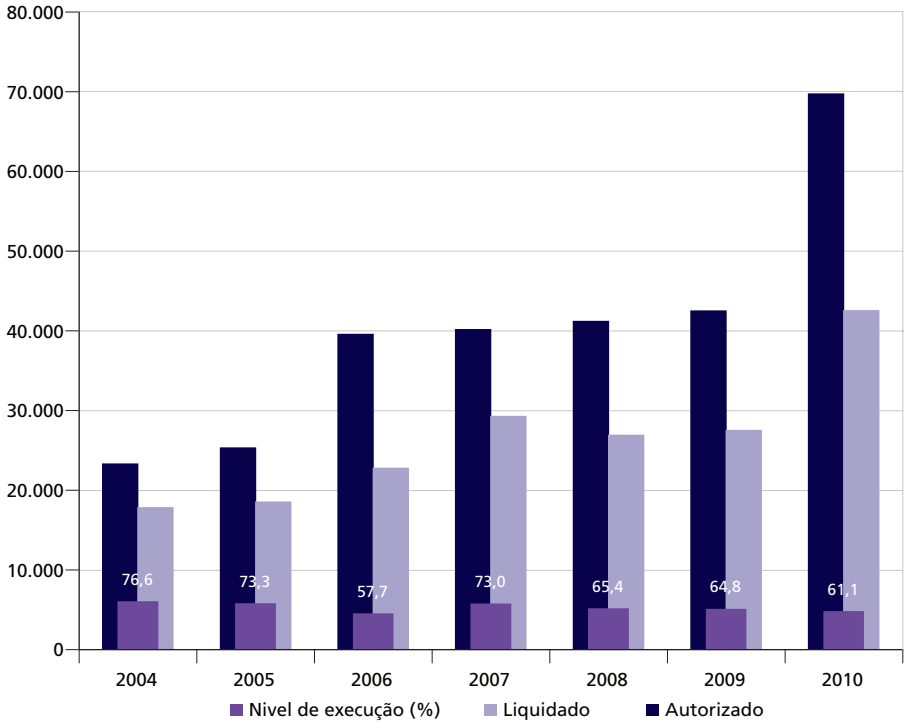
No entanto, a diferença não se restringe apenas à execução, mas está presente notadamente na distribuição dos recursos. O orçamento da SEPPIR correspondeu, em 2010, a 77,8% do orçamento da SPM e a apenas 29,2% do orçamento da SDH. Em 2005, o orçamento da SEPPIR representava 24,5% dos recursos destinados à SDH, enquanto os recursos da SPM correspondiam a 29,7%. Em 2010, o orçamento da SPM passou a representar 37,5% dos recursos destinados à SDH, ao passo que o da SEPPIR representava apenas 29,1% do orçamento da referida secretaria.

---

84. Um dos objetivos do governo, expressos no PPA 2008-2011, é "Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos" (Brasil, 2007b).
85. A Agenda Social Quilombola (uma das agendas prioritárias destacadas no PPA 2008-2011, junto com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – e o Programa de Desenvolvimento da Educação – PDE) também prevê ações em diversas áreas, como infraestrutura, saneamento, habitação e assistência social.

Segundo a SEPPIR (BRASIL, 2011e), em 2010, parte dos recursos inicialmente autorizados foram contingenciados, o que teria reduzido sobremaneira a possibilidade de execução. No entanto, é fundamental destacar que, no período, a secretaria registrou aumento expressivo de recursos, passando de R$ 40,5 milhões, em 2009, para R$ 69,8 milhões, em 2010; ampliação superior a 70%, a maior variação já verificada na pasta. Assim, embora tenha apresentado uma das menores porcentagens de execução da série histórica,[86] pode-se considerar que 2010 foi o melhor ano de execução, em números absolutos, da SEPPIR. Neste período, sua execução orçamentária (R$ 42,6 milhões) foi superior a todo o recurso disponível no ano anterior.

GRÁFICO 5
Orçamento da SEPPIR (2004-2010)
(Em R$ mil)



Fonte: Brasil ([s.d.]a).
Elaboração: Ipea.
Obs.: Valores corrigidos até 2010 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio do IBGE.

86. Superior apenas ao nível de execução em 2006, quando também experimentou aumento significativo dos recursos disponíveis, acima de 50%.

A atuação da SEPPIR concentra-se em dois programas finalísticos: Programa Brasil Quilombola e Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial (tabela 4).

TABELA 4
Orçamento da SEPPIR (2010)

Programas	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Execução (%) (C/B)
SEPPIR	68.676.102	69.825.671	42.633.769	61,1
Apoio administrativo	10.451.102	11.600.671	8.997.016	77,6
Programa Brasil Quilombola	14.161.000	14.161.000	10.310.669	72,8
Promoção de políticas afirmativas para a igualdade racial	44.064.000	44.064.000	23.326.084	52,9

Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]d).
Elaboração: Ipea.

O Programa Brasil Quilombola tem como objetivo garantir o acesso à terra e a melhores condições de vida para as comunidades remanescentes de quilombos. Suas ações estão divididas entre quatro pastas ministeriais, cabendo ao MDA a execução da maior parte de seus recursos, conforme demonstra a tabela 5.

TABELA 5
Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola (2010)
(Em R$ mil)

Ação	Dotação inicial (A)	Autorizado (B)	Liquidado (C)	Execução (%) (C/B)
SEPPIR	14.161	14.161	10.311	73
Apoio à elaboração de diagnósticos setoriais sobre as comunidades remanescentes de quilombos	245	245	7	3
Apoio a centros de referência quilombola em comunidades remanescentes de quilombos	500	500	0	0
Capacitação de agentes representativos das comunidades remanescentes de quilombos	700	700	655	94
Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos	12.716	12.716	9.649	76
MEC	1.000	1.000	978	98
Apoio ao desenvolvimento da educação nas comunidades remanescentes de quilombos	1.000	1.000	978	98

(Continua)

(Continuação)

Ação	Dotação inicial (A)	Autorizado (B)	Liquidado (C)	Execução (%) (C/B)
MS	1.499	1.499	1.499	100
Atenção à saúde das populações quilombolas	1.499	1.499	1.499	100
MDA	67.200	56.559	30.890	55
Indenização de benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis demarcados e titulados aos remanescentes das comunidades de quilombos	54.200	43.559	25.875	59
Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos	10.000	10.000	4.550	46
Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas	3.000	3.000	465	15
Total	**83.860**	**73.219**	**43.678**	**60**

Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]d).
Elaboração: Ipea.

Em 2010, os recursos alocados para ações da área de saúde, educação[87] e capacitação de lideranças[88] foram quase totalmente executados. São estas, no entanto, algumas das rubricas com as menores dotações.

Por sua vez, os recursos da SEPPIR no Programa Brasil Quilombola concentraram-se na ação voltada ao fomento ao desenvolvimento local, cuja finalidade é promover, de forma sustentável, o desenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos a partir das especificidades de cada território. Entre as ações apoiadas, constam o financiamento de projetos privados e públicos, entre os quais se pode citar o Selo Quilombola, cujo objetivo é inserir os empreendimentos quilombolas em espaços de comercialização (BRASIL, 2011e).

No entanto, a maior parte dos recursos financeiros do programa é destinada à política de regularização fundiária dos territórios quilombolas: o reconhecimento e a indenização.[89] Em 2010, o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra), vinculado ao MDA, forneceu quatro títulos de terras a comunidades quilombolas, beneficiando 372 famílias no Pará, no Rio Grande do Sul, em Rondônia e São Paulo (*op. cit.*). [90]

87. Referentes a transferências de fundos.
88. Recursos provenientes do Programa Territórios da Cidadania, política pública integrada com vistas à redução das desigualdades, referente a uma das ações de apoio à gestão territorial.
89. Para o reconhecimento das terras, inicia-se a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), com base em critérios de territorialidade. Tão logo é publicado, os órgãos competentes do governo federal são consultados e são realizadas as notificações às partes interessadas. Posteriormente, publica-se a portaria de reconhecimento do RTID e emite-se o decreto de desapropriação, demarcação e titulação. Após o reconhecimento, há possibilidade da abertura do procedimento de indenização.
90. No mesmo período, foram certificadas, pela Fundação Cultural Palmares, 226 comunidades (103 em 2009) (Brasil, 2011e).

Contudo, na maior ação orçamentária do programa, incrementada em mais de R$ 15 milhões em 2010 (indenização de benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis demarcados e titulados aos remanescentes das comunidades de quilombos), cerca de 40% ficaram sem execução. Ainda assim, o total dispendido por esta ação orçamentária em 2010 correspondeu a quase todo o valor autorizado para 2009 (28 milhões), dos quais apenas 7% haviam sido executados à época.

O segundo programa a cargo da SEPPIR, Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial, congrega seis ações centrais com o objetivo de promover a igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância. Estas ações envolvem, entre outras, a capacitação de agentes públicos em temas transversais, o apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da igualdade racial e o apoio a iniciativas com a mesma finalidade. Este programa também apresentou reduzido nível de execução orçamentária, embora sua dotação autorizada tenha mais que dobrado, e apesar de o programa ser responsável por expressivo aumento do orçamento da secretaria, conforme demonstra a tabela 6.

TABELA 6
Orçamento do programa Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial (2008-2010)
(Em R$ mil)

Ano/orçamento	Dotação inicial (A)	Autorizado (B)	Liquidado (C)	Execução (%) (C/B)
2010	44.064	44.064	23.326	53
2009	19.074	19.074	11.043	58
2008	18.067	18.817	11.003	58

Fonte: Brasil [s.d.]a.
Elaboração: Ipea.

O aumento orçamentário está concentrado nas ações *apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial* e *apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da igualdade racial*, que receberam, cada uma, aporte adicional de, pelo menos, R$ 10 milhões em relação a 2009. Contudo, apesar de a execução em cada ação ser maior que o montante autorizado no ano anterior, os novos aportes praticamente não foram consumidos.[91]

91. Conforme o relatório de gestão da SEPPIR (Brasil, 2011e), as ações prioritárias da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas no ano de 2010, entre outras, foram: Projeto Farol (projetos de prevenção à violência entre a juventude negra); Selo Educação para a Igualdade Racial (premiação de experiências voltadas para a implementação de diretrizes da educação para as relações étnico-raciais); A Cor da Cultura (valorização da cultura afro-brasileira por meio de programas audiovisuais); e PIBIC Ações Afirmativas (estímulo à renovação acadêmica e estratégica de permanência do estudante negro na universidade).

TABELA 7
Programa de Promoção Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial, por ações orçamentárias (2010)

Ação	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (B/A)
Apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da igualdade racial	10.400.000	497.938	4,8
Publicidade de utilidade pública	80.000	0	0,0
Qualificação de afrodescendentes em cidadania e gestão pública e para o trabalho	700.000	312.023	44,6
Fomento a edição, publicação e distribuição de material bibliográfico e audiovisual sobre igualdade racial	324.000	324.000	100,0
Apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial	31.440.000	21.976.123	69,9
Capacitação de agentes públicos em temas transversais	1.120.000	216.000	19,3
Total	**44.064.000**	**23.326.084**	**52,9**

Fonte: Brasil ([s.d.]a).
Elaboração: Ipea.

Um dos problemas recorrentemente indicados pela gestão da SEPPIR é a falta de pessoal. Além de contar com quadro insuficiente, este é composto por servidores de outros órgãos e esferas e cargos em comissão, que, por não estarem ligados à pasta, acabam por não consolidar a memória organizacional da secretaria (BRASIL, 2011e).[92] Foram alocadas para a pasta 30 vagas da recente carreira de *analista técnico de políticas sociais da carreira de desenvolvimento de políticas sociais*, conforme o Decreto nº 7.191/2010. No entanto, até o final de 2011, o concurso para seu preenchimento não havia sido autorizado.

Conforme os dados apresentados, a política de promoção da igualdade racial ainda não conquistou centralidade como política pública de Estado. Ademais, a secretaria ainda enfrenta dificuldades na gestão das políticas atribuídas à falta de pessoal, ao baixo orçamento e à ausência de base de dados e de ferramentas de monitoramento (*op. cit.*). Dessa forma, além do desafio da conquista da centralidade nas prioridades governamentais, esta política também enfrenta o desafio de sua gestão, especialmente dado o caráter transversal que deve ser concedido ao objeto de seu mandato e à necessidade de coordenação da temática racial em ações cujos orçamentos e instrumentos de gestão não estão sob sua governabilidade.

Nos últimos PPAs, de 2004-2007 e de 2008-2011, a promoção de igualdade racial aparece como diretriz; porém, sua adoção intersetorial carece de densidade e abrangência (SILVA *et al.*, 2011). Esta orientação estratégica permanece no PL do PPA 2012-2015, que tem como um dos macrodesafios

92. Ao final de 2010, a SEPPIR contava com 92 servidores, entre os quais 15 não possuíam vínculo com a administração pública. Os demais se distribuíam em servidores de carreira em exercício descentralizado, requisitados de outros órgãos e cedidos.

fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos" (BRASIL, 2011a).

A política de enfrentamento do racismo e de promoção da igualdade racial encontra-se no rol das políticas da área social que serão adotadas nos próximos quatro anos. Reconhece-se, como nos dois últimos planos, a importância de medidas para reforçar direitos, a cidadania e a participação da população negra, além de ações voltadas às vítimas de racismo e de discriminação.

4 DESAFIOS

Um dos grandes desafios para o desenvolvimento de políticas de promoção da igualdade racial tem sido a gestão da transversalidade. Coordenar políticas em diversos campos, sem contar com autoridade sobre seu planejamento, sua execução ou seu orçamento, em um contexto de políticas setoriais complexas e lógicas de ação diferentes, realmente não é trivial. O mesmo desafio, no entanto, tem sido partilhado por outros órgãos, como a SPM e a Secretaria Nacional de Juventude.

No caso de temas como desigualdades raciais e de gênero, demanda-se esforço compartilhado de diversos campos governamentais para atuação exitosa sobre o problema. Ainda, para que as políticas setoriais sejam efetivas, superando os requisitos de eficiência e eficácia, é fundamental que atentem para as diferentes demandas e perfis dos seus beneficiários, buscando não reforçar os mecanismos de reprodução destas desigualdades.

A despeito dessas dificuldades no nível de formulação e implementação da política, ainda quando estas são vencidas, há também grande esforço para promover acompanhamento e monitoramento das ações.[93] Assim, nesta seção, propõe-se tratar do desafio da transversalidade, de forma a apontar uma agenda de reflexões que possam contribuir para o avanço deste campo e das políticas de promoção da igualdade racial, em especial.

4.1 Transversalidade e políticas públicas

A origem do termo transversalidade é atribuída aos estudos sobre educação e abordagem interdisciplinar dos diversos fenômenos, em contraposição a uma visão fragmentada da realidade. Por sua vez, a visão de transversalidade como instrumento de políticas públicas tem sido conferida à discussão de gênero. Tendo-se constituído na Suécia na década de 1990, foi a partir da IV Conferência Mundial das Mulheres, em Beijing (1995), que a defesa

93. De fato, a avaliação é um desafio até mesmo para as políticas tradicionais, setoriais e mais consolidadas.

do *gender mainstreaming* ganhou destaque em compromissos internacionais (SERRA, 2005; BANDEIRA, 2005). Definia-se que a perspectiva de gênero deveria ser uma *corrente principal* a perpassar, impregnar e atravessar as demais políticas e ações, a fim de garantir efetivamente igualdade entre homens e mulheres em todos os campos da vida social.

Ao termo transversalidade têm sido incorporadas diferentes dimensões. Em geral, o vocábulo tem sido empregado para definir ações compartilhadas, intersetorialidade, multidimensionalidade de programas ou atenção a públicos focalizados.

No entanto, alguns autores atribuem ao termo transversalidade a consecução de nova leitura dos problemas, de nova matriz de competência com consequente ressignificação das atribuições dos órgãos (BANDEIRA, 2005; SERRA, 2005). Assim, diferenciam gestão transversal de outras ferramentas organizacionais que buscam sinergia e articulação interdepartamental ou interorganizacional. Por exemplo, enquanto a coordenação intersetorial envolve a atuação conjunta para atingir um objetivo já posto, no caso da transversalidade está em jogo a introdução de linhas de trabalho não atendidas anteriormente ou que não poderiam ser atendidas de forma vertical ou setorial.

Com efeito, é possível reunir esforços e cooperação intersetorial ou interorganizacional com foco em público específico sem necessariamente recorrer a uma estratégia transversal. Transversalidade pressupõe, por conseguinte, dar nova forma e significado à estratégia setorial, desde a formulação até a implementação e a avaliação.

A emergência de "novos" temas na agenda governamental pode ser considerada, assim, como um dos antecedentes das demandas por transversalidade. Questões estruturantes, como as desigualdades de gênero e raça na sociedade brasileira, embora há muito sejam debatidas pelos movimentos sociais e circuitos intelectuais, somente recentemente foram incorporadas na agenda dos governos (IPEA, 2010b). No entanto, avalia-se que as estruturas clássicas de desenho organizacional não se apresentam capazes de abarcar dois desafios importantes: "o surgimento de demandas sociais ou políticas públicas que não fazem parte da missão ou das competências de só uma parte da estrutura orgânica vertical da corporação, uma vez que correspondem a toda a organização ou a uma parte significativa dela" e "a necessidade de dispor de uma visão integrada de determinados segmentos da população considerados prioritários do ponto de vista da ação pública" (SERRA, 2005, p. 1-2, tradução nossa).

Há um descompasso entre a assunção de novas demandas no âmbito da agenda governamental e o modelo de gestão em curso, que não consegue atender, a contento, aos novos desafios. Se este modelo por vezes é insuficiente mesmo

para as políticas tradicionais, para os novos temas, que demandam nível significativo de coordenação e negociação, as dificuldades se ampliam. Acresce-se a estas o embate de lidar com estruturas setoriais complexas, que encerram debates em torno de política, coalizões, limites legais, marcos regulatórios e participação social, sobretudo permeadas por desenhos altamente departamentalizados.

O enfoque da transversalidade tem sido adotado pelo governo federal de modo mais direcionado às políticas voltadas aos grupos vulneráveis (IPEA, 2009). Desse modo, além dos desafios da gestão da transversalidade, ao direcionar-se a estes grupos de beneficiários, a administração deste tema passa ainda por desafios como o caráter inovador da temática, a escassa teorização, em alguns casos, ou, ainda, o desconhecimento mais aprofundado da problemática.

Para a gestão transversal, nesse cenário, importa reavaliar as estruturas e os fluxos organizacionais. Para Macedo (2008), ao tratar da transversalidade de gênero e raça, umas das principais dificuldades é a resistência de gestores e planejadores públicos em compreender a relevância dos temas, em sentido amplo e em suas atividades específicas, bem como converter os conceitos teóricos em sua prática cotidiana. Esta avaliação reforça a necessidade de incorporação da perspectiva da transversalidade na agenda do topo da administração da política pública. O compromisso com o sucesso da gestão da transversalidade deve ser mantido e defendido pela alta administração.

Entretanto, em que pesem as declarações estratégicas, como aquelas expressas nos PPAs, e o reconhecimento das desigualdades raciais, carece-se de mecanismos de implementação setorial, tática e operacional. Embora se possa considerar que a promoção da igualdade racial tenha conquistado relativo espaço como diretriz estratégica (especialmente em uma perspectiva comparativa), quais mecanismos facilitam, estimulam ou definem sua aplicação setorial, na formulação das políticas setoriais, e monitoram seu cumprimento, ao fim do ciclo de implementação?

Enunciado o problema da desigualdade racial, o movimento é muito mais de identificar ações existentes que podem contribuir para sua resolução (e, muitas vezes, não podem, pois não foram pensadas sob esta perspectiva) que traçar estratégias que, de fato, façam frente ao problema. A tendência ao incrementalismo na política pública acaba limitando a necessária ressignificação requerida pela transversalidade. No entanto, não é incomum, mesmo em novos programas, que a questão racial não seja sequer abordada.

Em relação às políticas de igualdade racial, convém destacar dois instrumentos adotados cuja formulação se mostrou convergente com a abordagem transversal do tema. Citá-los, no entanto, não os alça à condição de exemplo da transversalidade; antes, procura-se destacar, independentemente de seu desenvolvimento e seus resultados, desenhos promissores. O primeiro foi a tentativa de

estabelecer gestão transversal na atuação relativa às comunidades quilombolas. Além do programa orçamentário com ações compartilhadas entre quatro ministérios (Programa Brasil Quilombola), foi criada uma articulação extraorçamentária (Agenda Social Quilombola), com vistas a coordenar e direcionar ações de diversos ministérios para esse grupo de beneficiários. Apesar dos limites de atendimento do programa, da insuficiência de alguns de seus resultados finalísticos (como o reduzido número de titulações de territórios quilombolas) e da desarticulação entre plano e orçamento, trata-se de desenho promissor, ao tentar promover articulação político-institucional para implementação do programa e de seu orçamento. A esta estratégia se agregava um comitê de articulação, previsto no PPA 2008-2011 para programas desta natureza, além de um processo de acompanhamento mais afinado de metas e ações, ainda que realizado à parte dos instrumentos institucionalizados, o que limita o controle social.

A outra estratégia com potencial de contribuir com a gestão transversal esteve direcionada ao monitoramento das políticas. Trata-se de uma seção específica sobre transversalidade incluída nos questionários de autoavaliação dos programas nos anos de 2004 a 2008.[94] Cada um dos cerca de 300 programas finalísticos nos PPAs deste período contava com um gerente, que deveria realizar uma autoavaliação das atividades sob sua coordenação. Esta avaliação era realizada por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN)[95] e tinha como uma das questões: "os temas raça, gênero, pessoa com deficiência e/ou criança e juventude estão contemplados no âmbito do programa?".

Assim, por meio dessa informação, ainda que restrita, seria possível analisar o nível de adesão aos temas relacionados e a forma como estes vinham sendo abordados pelas pastas. O aprimoramento deste tipo de instrumental teria potencial de fornecer ao gestor da transversalidade e aos órgãos de planejamento e orçamento dados sobre o alinhamento estratégico da atuação setorial. No entanto, à exceção de pesquisas realizadas com esta fonte (IPEA, 2009; SILVA *et al.*, 2011; SILVA, 2011), estas informações não foram utilizadas nos relatórios de avaliação do PPA ou em outras instâncias, e esta seção acabou por ser eliminada do processo de avaliação, ao que parece, sem ter nenhuma consequência para a política.

Silva *et al.* (2011) reuniram, por meio da análise das autoavaliações dos programas, mencionadas anteriormente, os programas e as ações que informaram contemplar a temática racial, em três categorias, conforme exposto no quadro 3.

94. Em 2004 e 2005, a transversalidade foi objeto de avaliação setorial; de 2006 a 2008, de avaliação por programa.
95. Consultar: <http://www.sigplan.gov.br>.

QUADRO 3
Programas e ações com recorte racial

Categorias	Características	Exemplos (PPA 2008-2011)
A Programas e ações universais sensíveis à promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades universais; porém, incorporam iniciativas que incluem a temática racial, em diferentes níveis, quer no conteúdo de projetos, quer em linhas preferenciais em editais públicos, quer ainda na sistemática de coleta e acompanhamento de dados desagregados, por exemplo	Transferência de renda com condicionalidades – Programa Bolsa Família (inclui quilombolas como público prioritário). Estatísticas e avaliações educacionais (apresentam dados desagregados)
B Programas e ações universais com projetos específicos de promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades específicas de combate à desigualdade racial, com recursos destacados; porém, por estarem no âmbito de uma determinada ação, sem discriminação, não é possível identificá-los nos instrumentos de planejamento e orçamento	Programa Crédito Fundiário – Projeto Terra Negra Brasil Assistência jurídica integral e gratuita – Projeto Quilombolas
C Programas e ações específicos de promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades específicas de combate à desigualdade racial, ou voltadas especialmente para a população negra, com recursos destacados nos instrumentos de planejamento e orçamento	Programa Ensino Profissional Diplomático – ação: concessão de bolsas de estudo a candidatos afrodescendentes à carreira diplomática Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar – Ação Assistência Técnica e Extensão Rural para Comunidades Quilombolas

Fonte: Silva *et al.* (2011, p. 10)

O desenvolvimento de adequado instrumental de gestão deveria referenciar-se nas diferentes formas de abordagem da temática racial. Por exemplo, atualmente, para os instrumentos de planejamento e orçamento, as iniciativas *A* e *B* ficam invisíveis e devem sofrer tratamento diferenciado caso se pretenda efetivamente monitorar sua execução ou, ainda, estimular sua adoção.

Nesse sentido, Pinheiro (2011) aponta algumas possibilidades, como a eleição de prioridades e a opção por ações tipo *C*; novos instrumentos de gestão; desenvolvimento de indicadores e metas; ou, ainda, a "etiquetação de recursos".

4.2 Gestão da transversalidade: necessidade de novas estruturas e novos mecanismos

A necessidade de atuar de forma transversal tem se tornado lugar-comum, especialmente no debate sobre políticas públicas e atenção a minorias e públicos vulneráveis. Todavia, verifica-se pouca teorização sobre o tema e o uso indiscriminado, pontual ou retórico desta perspectiva. Como alerta Macedo (2008, p. 1.163), "transversalizar não pode ser confundido com 'costurar' ou mesmo 'adicionar' uma determinada abordagem nos programas e projetos, pois as questões em foco devem *atravessar* todos os componentes desses programas e projetos".

Para uso mais eficiente das possibilidades sinalizadas com a abordagem transversal, além de reconhecer os limites e as especificidades desta forma de gestão, os gestores devem considerar as diferentes etapas do ciclo de política pública, para perseguir não apenas a adesão setorial, mas também a efetividade em sua aplicação.

Para que a formulação das políticas setoriais comporte as dimensões selecionadas pelos gestores da transversalidade, é necessário que o tema adentre com consistência suas respectivas agendas. Nessa fase, o apoio político da alta administração e o trabalho de teorização dos gestores da transversalidade são elementos essenciais. Por teorização, entendem-se iniciativas de sensibilização quanto à relevância do tema, à explicitação da operacionalidade da perspectiva transversal nas atividades setoriais e à inclusão da abordagem nos diversos processos formativos dos profissionais envolvidos.

Igualmente, é elemento relevante, nesse processo de tomada de decisão pela adoção da perspectiva transversal, a percepção sobre os encargos envolvidos. Serra (2005) destaca que, embora traga significativos benefícios em termos de efetividade social e, inclusive, eficiência operacional ao reduzir redundâncias, a gestão transversal também acarreta custos. A função do gestor da transversalidade deve ser então minimizar os custos, especialmente para as áreas verticais ou setoriais, encarando-as como usuárias de seus esforços, no sentido de provê-las de meios e recursos para incorporar o tema proposto, sem, no entanto, descuidar de criar autonomia setorial na temática.

Em seguida, o aperfeiçoamento dos métodos requeridos para a gestão transversal, como a coordenação horizontal, será essencial para o momento da implementação e avaliação dos resultados. Por fim, é fundamental criar mecanismos de controle que permitam monitorar os compromissos com a transversalidade, tanto comprometendo os gestores setoriais quanto permitindo maior transparência para os gestores da transversalidade e demais públicos interessados nas ações desenvolvidas com este propósito.

Aprofundar a compreensão sobre esses aspectos – procurando aperfeiçoar o entendimento sobre a gestão da transversalidade e seus requisitos operacionais, seus instrumentos de ação e sua inter-relação com o ciclo das políticas públicas – apresenta-se como desafio inadiável para avançar em uma gestão pública com maior possibilidade de atuar com efetividade em temas tão fundamentais como a promoção da igualdade racial. No entanto, todas estas reflexões dependem de expressiva sinalização política da diretriz estratégica apresentada.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. L. A conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, p. 198-223, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a09v45n2.pdf>.

BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: Cepal; SPM, 2005.

BARROS, G. S. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. 3. ed. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 2, jul./ago. 2008. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/content/revista-brasileira-de-seguran%C3%A7-p%C3%BAblica-3>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)**. Brasília, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>.

_____. Ministério da Saúde. **Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)**. Brasília, [s.d.]b. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=21377>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. **Programa Pró-equidade de Gênero e Raça**: oportunidades iguais, respeito às diferenças. Brasília, [s.d.]c. (Guia operacional). Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/pro-equidade/guia-operacional-programa-pro-equidade.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2011.

_____. Senado Federal. **SigaBrasil**. Brasília, [s.d.]d. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Relatório de Homicídios no Brasil**. 2007a. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={C4D52F2D-69E1-4602-A93B-AC43BAF25DB1}&ServiceInstUID={B78EA6CB-3FB8-4814-AEF6-31787003C745}>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MP/SPIE, 2007b.

_____. Lei nº 12.228, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP/SPIE, 2011a.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Edital de 17 de janeiro de 2011: concurso de admissão à carreira de diplomata. 2011b. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/DIPLOMACIA2011/arquivos/ED_2011_CACD_2011_ABT.PDF>.

_____. Procuradoria-Geral da República. Secretaria de Comunicação Social. **Programa de estágio do MPU agora conta com sistema de cotas para minorias étnico-raciais**. 30 mar. 2011c. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_geral/programa-de-estagio-do-mpu-agora-conta-com-sistema-de-cotas-para-minorias-etnico-raciais>. Acesso em: 29 ago. 2011.

_____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Boletim SEPPIR**, Brasília, ano 1, n. 1, 2011d.

_____. _____. **Relatório de gestão do exercício de 2010**. Prestação de contas ordinária anual. Brasília: SEPPIR, 2011e.

_____. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Segurança Pública. Recomendação nº 2. 10 jun. 2011f. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/conasp/data/Pages/MJ337926C4ITEMID0F14D9646972416297F5D6D2A3800A35PTBRNN.htm>. Acesso em: 18 nov. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Balanço histórico**: programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco – bolsa prêmio de vocação para a diplomacia. out. 2011g.

BRASIL; CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. Edital de 1º de novembro 2010: bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia. Brasília: MRE; CNPq, 2010. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/irbrbolsa2010/arquivos/EDITAL_DE_ABERTURA___IRBR_BOLSA_2010___01.11.2010.PDF>. Acesso em: 26 ago. 2011.

BUGARIB, P. W. O crime de genocídio. **Revista Juris da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 2, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.faap.br/revista_faap/juris/juris_vol_2_2009.pdf#page=88>.

CARTA de Salvador: pela dignidade, direitos e desenvolvimento das pessoas, povos e comunidades afrodescendentes. *In*: ENCONTRO IBERO-AMERICANO DO ANO INTERNACIONAL DOS AFRODESCENDENTES, 21., Salvador, 2011, Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/destaques/AfroXXI%20CARTA%20DE%20SALVADOR%20Sociedade%20Civil%2016.11.11.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2011

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. **Quebrando mitos**: juventude, participação e políticas – perfil, percepções e recomendações dos participantes da I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Brasília: Ritla, 2009.

CERQUEIRA, D. **Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 21 out. 2011. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/content/mortes-violentas-n%C3%A3o-esclarecidas-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 7 nov. 2011.

CESPE – CENTRO DE SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. **Concurso de admissão à carreira de diplomata**. 2011. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/DIPLOMACIA2011/>. Acesso em: 28 ago. 2011.

CHAUÍ, M. **Contra a violência**. 3 abr. 2007. Disponível em: <http://www.fpa.org.br/contra-violencia-por-marilena-chaui>. Acesso em: 3 nov. 2011.

DECLARAÇÃO de Salvador: cúpula Ibero-americana de alto nível em comemoração ao Ano Internacional dos Afrodescendentes. *In*: ENCONTRO IBERO-AMERICANO DO ANO INTERNACIONAL DOS AFRODESCENDENTES, 21., Salvador, 2011. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/destaques/AfroXXI%20Declaracao%20Chefes%20de%20Estado%2019.11.11.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2011.

FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro hoje**: análise institucional. Rio de Janeiro: UERJ; GEMAA; IESP, 2010.

FERREIRA, S. P. *et al*. Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Homicídios**: políticas de prevenção e controle. Brasília: Editora UFRGS, 2009. ano 1, n. 3. (Coleção Segurança com Cidadania).

GASPAROTO, A. L. Sobre o anteprojeto de convenção interamericana contra o racismo e toda forma de discriminação e intolerância. *In*: SALA, J. B. (Org.). **Relações internacionais e direitos humanos**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2011.

GEMAA – GRUPO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES DA AÇÃO AFIRMATIVA. **Mapa da ação afirmativa**. Rio de Janeiro: IESP; UERJ, [s.d.]. Disponível em: <http://gemaa.iesp.uerj.br/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=5&Itemid=56>.

GOES, F. L.; SILVA, T. D. O regime internacional de combate ao racismo e à discriminação racial. *In*: COLÓQUIO GLOBAL AFRICANO: MULTICULTURALISMO E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA E DA DIÁSPORA AFRICANA, 7., 2011, Salvador. **Anais**... Salvador, nov. 2011.

GUAXUPÉ. **Edital de Abertura de Concurso Público nº 002/2007**. Minas Gerais, 13 mar. 2007. Disponível em: <http://www.pciconcursos.com.br/concurso/prefeitura-de-guaxupe-mg-21-vagas>.

HELAL, D. H.; FERNANDES, D. C.; NEVES, J. A. B. O acesso a cargos públicos no Brasil: meritocracia ou reprodução social? *In*: FERNANDES, D. C.; HELAL, D. H. (Org.). **As cores da desigualdade**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2002.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2003.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2004.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2005.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2006.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2007.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2008.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2009a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm>.

_____. Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil. **Estudos e Pesquisas**: informação demográfica e socioeconômica, Rio de Janeiro, n. 25, 2009b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_sociosaude/2009/indicsaude.pdf>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009**. Rio de Janeiro, 2009c. (Notas Técnicas). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/sintese_notas_tecnicas.pdf>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2009**: características da vitimização e do acesso à Justiça no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2009d. (Suplemento). Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/pnadvitimizacao.pdf>.

_____. **Pesquisa das Características Étnico-raciais da População (PCERP) 2008**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas_raciais/default_raciais.shtm>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 11, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/IGUALDADE_RACIAL.pdf>.

_____. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In*: _____. **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>.

_____. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 18, 2010a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_18_cap09.pdf>.

_____. **O Brasil em 4 décadas**. Rio de Janeiro, set. 2010b. (Texto para Discussão, n. 1.500). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1500.pdf>.

_____. **Situação atual das trabalhadoras domésticas no país**. Brasília: Ipea, 2011a. (Comunicado da Presidência, n. 90). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110505_comunicadoipea90.pdf>.

_____. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 19, 2011b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap08.pdf>.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

KI-MOON, B. **Launching of the international year for people of African descent**: elements for an opening statement by the Secretary General Mr. Ban Ki-moon. OHCHR/UN, 10 Dec. 2010. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Events/IYPAD/01122010_SG_PAD_Statement.pdf>.

KRASNER, S. D. (Ed.). **Structural causes and regime consequences**: regimes as intervening variables. United States: Cornell University Press, 1983. (International Regimes).

MACEDO, M. S. Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 17, p. 1.155-1.165, jan./mar. 2008.

NADANOVSKY, P. O aumento no encarceramento e a redução nos homicídios em São Paulo, Brasil, entre 1996 e 2005. **Caderno Saúde Pública**, v. 25, n. 8, p. 1.859-1.864, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2009000800022>.

OAB quer ingressar como *amicus curiae* para defender cotas raciais no STF. Brasília, 22 ago. 2011. Disponível em: <http://www.oab.org.br/Noticia/22509/oab-quer-ingressar-como-amicus-curiae-para-defender-cotas-raciais-no-stf>.

OEA – ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Reconocimiento del Año Internacional de los Afrodescendentes**. Asamblea General, 8 jun. 2010. (AG/RES 2550 (XL-0/10)). Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2550_XL-O-10.pdf>.

_____. **Reconocimiento y promoción de los derechos de los y las afrodescendentes en las Américas**. Asamblea General, 7 jun. 2011. (AG/RES 2693 (XLI-0/11)). Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2693_XLI-O-11_esp.pdf>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>. Acesso em: 21 jul. 2011.

_____. **Brasil é o terceiro país com mais homicídios na América do Sul, mostra UNODC**. Brasil: ONU, 6 out. 2011. Disponível em: <http://www.onu.org.br/estudo-do-unodc-mostra-que-partes-das-americas-e-da-africa-registram-os-maiores-indices-de-homicidios/>. Acesso em: 17 nov. 2011.

OSÓRIO, R. G. Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil. Programa de fortalecimento institucional para a igualdade de gênero e raça, erradicação da pobreza e geração de emprego (GRPE). **Cadernos GRPE**, Brasília, n. 2, 2006.

_____. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. *In*: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/Livro_desigualdadesraciais.pdf>.

PAIXÃO, M. *et al*. (Org.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil**: 2009-2010. Rio de Janeiro: Laeser; IE/UFRJ, 2011.

PINHEIRO, L. **Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres**: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, maio 2011. (Nota Técnica, n. 8). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110530_notatec8disoc.pdf>.

PORFÍRIO, D. **Decreto que cria cotas em concursos públicos do estado é assinado no Rio de Janeiro**. Fundação Cultural Palmares, 6 jun. 2011. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=12363>. Acesso em: 6 out. 2011.

QUEIROZ, L.V. **Relatório/voto**: audiência pública – STF. Ação afirmativa de reserva de vagas no ensino superior. Programa de cotas em universidades federais. Brasília: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, 22 ago. 2011. Disponível em: <http://www.oab.org.br/arquivos/pdf/Geral/VOTO_COTAS_RACIAIS.pdf>.

RAMOS, S. Criminalidade, segurança pública e respostas brasileiras à violência. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 20, n. 1, p. 519-537, 2005.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L. "Elemento suspeito": abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. **Boletim Segurança e Cidadania**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 8, dez. 2004. Disponível em: <http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/boletim08.pdf>.

RIPSA – INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÃO PARA A SAÚDE. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil**: conceitos e aplicações. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD**: Reforma y Democracia, Caracas, n. 32, jun. 2005.

SILVA, S. J. A. **Combate ao racismo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

SILVA, T. D. Gestão da transversalidade em políticas públicas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: ENANPAD, set. 2011.

SILVA, T. D. *et al*. **Planejamento e financiamento das políticas de igualdade racial**: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, maio 2011. (Nota Técnica, n. 7). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110527_notatec7disoc.pdf>.

SILVEIRA, R. D. Discriminações legais em concursos públicos e princípio da igualdade: um estudo sob os paradigmas das ações afirmativas e das políticas públicas de inclusão das minorias nas últimas décadas. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede)**, Salvador, n. 19, jul./set. 2009.

SOARES, L. E. Notas sobre a problemática da segurança pública. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_notas_2.pdf>.

SOARES, S. **Educação**: um escudo contra o homicídio? Brasília, ago. 2007. (Texto para Discussão, n. 1.298). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1298.pdf>.

_____. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. *In*: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/Livro_desigualdadesraciais.pdf>.

SOUZA, M. G. Ações afirmativas: inclusão de negros no mercado de trabalho por "cotas raciais" e o significado de sua presença nos estabelecimentos públicos do Paraná. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA & POLÍTICA, 1., 2009, Curitiba, Paraná. **Anais**... Curitiba: UFPR, 2009.

TOMEI, M. **Ação afirmativa para a igualdade racial**: características, impactos e desafios. Brasília: OIT, 2005. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/acao_afirmativa_igualdade_racial_227.pdf>.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. **International Year for People of African Descent**. 19 Mar. 2010. (Resolution nº 64/169). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/N0947197.pdf>.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *et al*. **Homicídios na adolescência no Brasil**: IHA 2005/2007. Brasília: SDH, 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/includes/publicacoes/b977fd753c9e8c60bc66ef76ceb2f943.pdf>.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2010**: anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

_____. **Mapa da Violência 2011**: os jovens no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari; Brasília: MJ, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

_____. Decreto no 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. 1969. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/racial.htm>. Acesso em: 29 ago. 2011.

CAPÍTULO 9

IGUALDADE DE GÊNERO

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história de institucionalização das políticas para as mulheres no governo federal, o tema da promoção da autonomia econômica e social sempre esteve presente muito mais como demanda e reivindicação dos movimentos de mulheres que como um projeto de intervenção pública concreto. Desde a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), o foco prioritário de ação do Estado tem sido a temática da violência, ainda que os indicadores disponíveis, já há muitos anos, evidenciem a necessidade também de uma ação para reverter as persistentes situações de desigualdade vivenciadas pelas mulheres no espaço do mercado de trabalho.

As novas prioridades de governo, porém, estabelecidas a partir da eleição da nova presidenta, imprimiram, no campo das políticas para as mulheres, um redirecionamento nas prioridades e nos investimentos. Pautando-se pelo desafio do enfrentamento à extrema pobreza, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) lançou, como diretriz estratégica da área para os próximos anos, a promoção da autonomia econômica e social das mulheres, considerada a partir da perspectiva de conciliação entre trabalho produtivo, trabalho para os cuidados e vida pessoal. Não há, como se verá a seguir, uma proposta de que esta temática substitua as ações hoje desenvolvidas no campo da violência. Ao contrário, propõe-se que estes dois temas sejam implementados em articulação, e que o campo da autonomia econômica ganhe corpo e fôlego, tornando-se uma política mais substantiva, a exemplo do que se alcançou na área da violência.

Esse novo cenário constituiu-se no ponto de partida para as reflexões contidas neste capítulo, uma vez que impõe como desafio de governo a construção de políticas que possam, de fato, produzir impactos em termos de redução das desigualdades no mundo do trabalho e da sobrecarga feminina, relacionada ao acúmulo de trabalho para o mercado e para a reprodução social.

Para dar conta de tratar desta temática, este capítulo se divide em três seções, além desta introdução. Inicialmente, serão apresentados alguns fatos identificados como relevantes para a área. São eles: a aprovação da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 189, que trata da ampliação e garantia dos direitos das trabalhadoras domésticas, e o lançamento do programa Rede Cegonha, voltado para a promoção da saúde materno-infantil. Em seguida, destacam-se os principais resultados alcançados ao longo de 2010 pelas ações que, de alguma maneira, impactam – ou poderiam impactar – a autonomia feminina.

Além dos programas desenvolvidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, foram consideradas as iniciativas levadas a cabo pelos ministérios do Trabalho e Emprego (MTE), do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Educação (MEC) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Por fim, a última seção apresenta os desafios para a implementação da nova estratégia de ação do governo federal, definida como prioritária para os próximos quatro anos.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Aprovação da nova convenção da OIT referente ao trabalho decente para trabalhadores e trabalhadoras domésticas[1]

No dia 16 de junho de 2011, foi aprovada pela OIT a Convenção nº 189 e a Recomendação nº 201,[2] que tratam do trabalho decente para trabalhadoras e trabalhadores domésticos e vedam, aos ordenamentos jurídicos dos países que a ratificarem, qualquer discriminação entre trabalhadores(as) domésticos(as) e demais trabalhadores(as) que signifique desvantagem para os primeiros.

Tal aprovação representou um momento histórico, por atingir uma população mundial de, pelo menos, 53 milhões de pessoas, podendo chegar até mesmo a 100 milhões[3] – em sua imensa maioria, mulheres –, e também por ser a primeira convenção da OIT que alcança o trabalho informal. Michelle Bachelet, diretora executiva da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), apontou que esta categoria de trabalhadoras permite "manter o motor da economia e o funcionamento da sociedade" e a aprovação desta convenção é uma "contribuição de importância histórica para a agenda do desenvolvimento".[4]

No Brasil, o trabalho doméstico remunerado empregava, em 2009, cerca de 7,2 milhões de trabalhadores e trabalhadoras, ou 7,8% do total de ocupados no país. Deste total, 93% são mulheres, e do total de mulheres, 61,6% são negras. Se, por um lado, o trabalho doméstico é a ocupação que mais emprega mulheres no país (de cada 100 mulheres que trabalham, 17 são trabalhadoras domésticas), por outro, é também uma das ocupações que conta com as piores condições de trabalho, sendo marcada pela extrema precariedade e pela exploração. Caracterizam o trabalho doméstico a desproteção social decorrente dos elevados níveis de informalidade; as longas e extenuantes jornadas de trabalho; os baixos salários – na média,

1. Esta subseção é complementar à subseção sobre o mesmo tema no capítulo *Trabalho e Renda* deste periódico.
2. A convenção é um tratado internacional que tem força vinculante para os países que a ratificarem. Com a ratificação, a convenção integra o conjunto de normas de um país e tem força de lei. A recomendação, diferentemente, contém orientações para a implementação da convenção, sem força vinculante, portanto.
3. Dados apresentados pela OIT. A estimativa de 100 milhões se deve à dificuldade de que se tenha conhecimento de todas as trabalhadoras e trabalhadores domésticos, dada a informalidade e a precariedade deste trabalho.
4. Ver ONU (2011).

inferiores ao salário mínimo; as relações pouco profissionais estabelecidas com os empregadores e empregadoras, que levam à substituição dos direitos pelos favores e instalam uma relação de dívida da trabalhadora em relação a seus empregadores; e as situações de violência e abuso sexual, bem como de maus-tratos diversos, fundamentados em estereótipos e preconceitos de gênero, raça e classe.[5]

Neste cenário, a aprovação da convenção pode significar a ampliação de direitos e a conquista de novas condições de trabalho, mais conectadas à ideia de trabalho decente. Distinções entre as trabalhadoras domésticas e outras categorias ocupacionais no acesso a direitos trabalhistas, como as existentes no parágrafo único do Artigo 7º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), deverão perder a sua vigência.

Em termos de direitos e garantias, no caso brasileiro, os principais avanços trazidos pela Convenção nº 189 e pela Recomendação nº 201 consistem em:[6]

- definição de jornada de trabalho, diária e semanal, idêntica à dos demais empregados, o que possibilita a delimitação de trabalho doméstico noturno, com o pagamento de seu respectivo adicional, bem como a restrição de trabalho extraordinário, também com o pagamento do adicional devido;
- estipulação de condições e ambientes de trabalho caracterizados pela saúde e pela segurança, o que abre caminho para o pagamento de adicional pela realização de atividades penosas, insalubres ou perigosas, assim como para a contratação obrigatória de seguro contra acidentes de trabalho – a cargo dos empregadores e empregadoras e sem excluir a indenização a que estão obrigados quando incorrerem em dolo ou culpa;
- garantia de liberdade de organização, atuação e negociação coletiva para os empregados e empregadas domésticas, o que abre espaço para o reconhecimento oficial das convenções e acordos coletivos de trabalho que venham a ser por eles assinados; e
- exigência de que os serviços estatais de inspeção laboral dediquem atenção às condições de trabalho doméstico em domicílios particulares, mesmo levando-se em conta a preocupação com a inviolabilidade e a privacidade de tais domicílios.

5. Sobre a evolução do trabalho doméstico no Brasil no período de 1999 a 2009, ver Ipea (2011).

6. Ressalte-se que a Convenção nº 189 traz uma nova conceituação de empregados domésticos, mais inclusiva que a prevista na Lei nº 5.859/1972, dado que deixa de exigir a "natureza contínua" de seus serviços para sua caracterização como empregados domésticos.

Embora tal aprovação possa ser considerada uma vitória, em especial em relação à promoção da igualdade e à conquista de direitos pela categoria das trabalhadoras domésticas, composta principalmente por mulheres negras, ainda são necessários alguns procedimentos para que ela produza seus efeitos em âmbito nacional. Em primeiro lugar, é necessário que o Brasil a ratifique.[7] Em segundo lugar, é necessário que sejam aprovados todos os instrumentos legais para que a sua efetividade seja inquestionável. Isto porque, embora a convenção, ao ser ratificada, integre o ordenamento jurídico do país, há interpretação judicial de que, se houver contradição entre ela e a Constituição, esta prevalece, pois a convenção integra o ordenamento jurídico com o *status* de lei ordinária, sendo, portanto, hierarquicamente inferior à Constituição. Mesmo com esta interpretação, seria possível argumentar que outros direitos não garantidos aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas em decorrência do referido parágrafo único foram garantidos por meio de leis ordinárias, uma vez que a Constituição não proíbe que sejam estabelecidos outros direitos a estes(as) trabalhadores(as) por meio de lei. Vários dispositivos constitucionais que dizem respeito a direitos que não foram estendidos aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas por meio da Constituição estão em discussão em Projetos de Lei (PLs) em tramitação no Congresso Nacional.[8] No entanto, cabe ao Judiciário a interpretação e a aplicação de todos estes dispositivos legais.

Como a diferenciação do regime de trabalho doméstico no Brasil se dá na Constituição, a maior garantia de que haverá uma interpretação favorável aos mais amplos direitos das trabalhadoras domésticas e de que a convenção produzirá seus efeitos é a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 478/2010, de autoria do deputado Carlos Bezerra, que revoga o parágrafo único do Artigo 7º da Constituição Federal e estabelece a igualdade de direitos trabalhistas entre os empregados domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.[9] O parágrafo único do Artigo 7º da CF/1988 cria exceção para os(as) trabalhadores(as) domésticos(as), garantindo a eles(as) somente alguns dos direitos definidos neste artigo. Com a revogação deste dispositivo, as trabalhadoras domésticas passariam a ter todos os direitos estabelecidos no referido artigo, como qualquer trabalhador(a).

---

7. O presidente da República precisa remeter o texto do tratado por meio de mensagem ao Congresso Nacional. A matéria será discutida primeiramente na Câmara e depois no Senado, que a poderá rejeitar ou aprovar. Aprovado o decreto legislativo pelo Congresso Nacional, será publicado pelo presidente do Senado, o que autorizará o presidente da República a ratificar o tratado. Ratificado, surtirá efeitos na ordem internacional. Após a ratificação, para que tenha validade interna, o tratado deve ser promulgado por decreto do presidente da República.

8. Os seguintes PLs encontram-se em tramitação no Congresso Nacional: PL nº 3.872/2004; PL nº 6.030/2009, apensado ao PL nº 3.872/2007; PL nº 6.465/2009; PL nº 6.707/2009; PL nº 7.082/2010; PL nº 7.156/2010; PL nº 7.279/2010; PL nº 7.341/2010; e PL nº 262/2011.

9. A defesa da PEC, porém, não é consenso no governo federal. Alguns setores – amparados pela posição da FENATRAD – defendem que a ratificação exige a mudança no aparato constitucional. Outros setores, contudo, defendem que alterações legislativas infraconstitucionais são suficientes para regulamentar questões importantes para a categoria, como a jornada de trabalho e as horas extras.

No contexto histórico brasileiro, ainda que os direitos e garantias atribuídos aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas tenham se ampliado entre a Lei nº 5.859/1972 e a CF/1988, há diversas lacunas nas proteções jurídicas desta categoria. Apenas como exemplo, pode-se citar, com base na própria Constituição, que tais trabalhadoras não têm direito a:[10]

- relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa;[11]
- seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;[12]
- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);[13]
- remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- salário-família, pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda;
- duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e 44 semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;
- remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% à do normal;
- adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas;
- reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; e
- seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado quando incorrer em dolo ou culpa.

Além do plano jurídico, a proteção das trabalhadoras domésticas conta com lacunas sérias no plano fático, pois a ampla maioria não conta com registro de sua ocupação perante o Estado. Segundo estimativas recentes construídas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no final de 2009 somente 27,6% do conjunto

10. Para mais detalhes, ver quadro A.1 no apêndice A deste texto.

11. Atualmente, o recolhimento do FGTS para as empregadas e os empregados domésticos é uma opção dos empregadores, não se constituindo em obrigação. Todavia, caso os empregadores tenham optado por recolhê-lo (com a alíquota de 8% sobre o salário-base), deverão arcar com uma multa de 40% sobre o valor já recolhido ao desligar seus empregados e empregadas sem justa causa, conforme a determinação do Artigo 10, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/1988. Ademais, atualmente, caso os empregadores tenham optado por recolher o FGTS de seus(suas) empregados(as) domésticos(as), estes passam a ter direito ao recebimento do seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário.

12. Ver nota acima.

13. Ver nota acima.

destas trabalhadoras possuíam carteira de trabalho e previdência social (CTPS) devidamente registrada pelos empregadores e empregadoras. Isto significa que se encontram desprotegidas frente a situações em que fiquem permanente ou temporariamente impossibilitadas para o trabalho.[14] Tal como apontado no capítulo de trabalho e renda deste periódico, esta situação não é objeto de atuação do Estado, uma vez que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) alega dificuldades para fiscalização das condições laborais em domicílios particulares.

A despeito de todo o quadro de desproteção legal e factual, a aprovação da convenção e as necessárias alterações normativas que sua ratificação demandará não têm encontrado apoio em alguns setores da sociedade brasileira, inclusive dentro do próprio governo federal, que defendem que a ampliação dos direitos da categoria teria efeito inverso ao esperado. Como principal argumento de resistência à ampliação dos direitos das trabalhadoras domésticas, está a ideia de que haverá um aumento significativo do custo desta trabalhadora para os empregadores e empregadoras, e que isto levará ao crescimento do desemprego. Além da ausência de dados concretos que sustentem estas conclusões, é interessante notar que tal argumento estava presente já em 1972, quando foi aprovada a Lei nº 5.859, que regulamentou a ocupação. Tal como apontam Mori *et al*. (2011, p. 22):

> encontrou-se na seção "Opiniões" do Estado de São Paulo, da edição de 23 de outubro de 1972, a seguinte matéria, intitulada Ainda o Trabalho Doméstico: "Nos maiores centros urbanos do país, os resultados da iniciativa – se ela for avante – não tardarão de se manifestar. A prostituição aumentaria rapidamente. Seria a saída inevitável para muitas moças, que, vindas das zonas rurais mais pobres, encontram solução para seus problemas nos empregos domésticos (...) Não é preciso ser Cassandra para prever a enorme redução de empregos domésticos na classe média, se o projeto do Sr. Ministro do Trabalho for transformado em lei. A contribuição de Cr$ 43,00 mensais para a previdência provocaria uma queda brusca na oferta de empregos."

Como se sabe, o trabalho doméstico não diminuiu dos anos 1970 para cá, tampouco a sociedade brasileira se reorganizou para dele não depender, o que pode colocar em questionamento os argumentos levantados. Na ausência de um Estado que também se responsabilize pelo trabalho dos cuidados, compartilhando com as famílias o cuidado dos filhos, idosos e doentes, o trabalho doméstico assume, sem dúvida, importância social anda mais relevante.

2.2 O lançamento da Rede Cegonha

Em março de 2011, foi lançada, pelo Ministério da Saúde (MS), a estratégia de saúde da mulher intitulada Rede Cegonha. Instituída pela Portaria nº 1.459, a

14. Estas trabalhadoras não têm acesso a benefícios como aposentadoria, licença-maternidade, auxílio-doença, entre outros benefícios da previdência social.

nova política constitui-se em um conjunto de medidas para garantir às mulheres o atendimento adequado, seguro e humanizado desde a confirmação da gravidez, passando pelo pré-natal e o parto, até os dois primeiros anos de vida do bebê.

A proposta do MS é integrar as ações da Rede Cegonha com as demais iniciativas para a saúde da mulher no Sistema Único de Saúde (SUS), com foco na população feminina em idade fértil. Além de reduzir os índices de morbimortalidade materno-infantil, a rede pretende modificar a grave realidade de muitas mulheres que, durante o pré-natal e o parto, enfrentam dificuldades para conseguir atendimento adequado e contínuo no SUS. Para tanto, a estruturação da rede irá contar com recursos da ordem de R$ 9,4 bilhões, a serem investidos até 2014 no fortalecimento da rede de cuidados primários à mulher e à criança, por meio da reestruturação dos serviços nas unidades básicas de saúde para ampliação da oferta de exames de pré-natal e de transporte para as gestantes, possibilitando o acompanhamento pré-natal e a realização do parto nos leitos do SUS.

Está prevista a criação das casas da gestante e do bebê para acolhimento e assistência às gestantes de risco, e dos centros de parto normal, que funcionarão em conjunto com as maternidades para humanizar o nascimento. Para as crianças, a Rede Cegonha prevê nos primeiros anos de vida a atenção integral, com promoção do aleitamento materno e oferta de atendimento médico especializado. Será criado, nas unidades do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), um transporte específico para o deslocamento seguro do recém-nascido. Ao apresentar as estratégias da Rede Cegonha para as ações de educação em saúde e planejamento reprodutivo, o MS destaca a realização de campanhas públicas nas instituições de ensino de nível médio e superior, e ações de mobilização da sociedade sobre a importância da educação sexual e reprodutiva, bem como do aleitamento materno.

Ainda é cedo para se fazer qualquer tipo de avaliação sobre a implementação desta nova proposta do MS. No entanto, a análise inicial das estratégias da Rede Cegonha evidencia que as ações estão propostas exclusivamente para a questão materno-infantil, norteadas pelos mesmos objetivos do Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento (PHNP) e do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, criado em 2004. Apesar de se propor a fortalecer e, em alguns casos, estruturar a atenção à gestante e à criança, a Rede Cegonha não enfrenta pautas importantes para a promoção da saúde das mulheres – mesmo estando ela restrita ao campo da saúde materna –, tais como o aborto inseguro[15] e a violência.

15. O aborto é definido, na área de saúde, como a expulsão de um feto com menos que 500 g, ou antes de 20 semanas completadas de idade gestacional no momento da saída do útero, não possuindo nenhuma probabilidade de sobrevida. No Brasil, de acordo com os Artigos 124, 125, 126 e 127 do Código Penal Brasileiro, o ato de provocar um aborto é considerado crime, exceto quando não há outro meio para salvar a vida da gestante ou quando a gravidez é resultado de estupro (Artigo 128).

O estudo mais recente apoiado pelo MS sobre a magnitude do aborto no país estimou que mais de 1 milhão de abortos foram realizados em 2005 (IPAS BRASIL e IMS, 2007).[16] Estes dados são corroborados pelos estudos de série histórica de 1992 a 2005 apresentados na pesquisa *Estimativas de aborto induzido no Brasil e grandes regiões* (MONTEIRO e ADESSE, 2006). Este grande contingente será provavelmente maior se considerados os casos de abortos em mulheres que não sofrem internações ou os que são realizados clandestinamente em clínicas privadas.

O aborto provocado no Brasil, devido à sua criminalização, figura na lista das principais causas de mortalidade materna no país. Nesse sentido, é importante destacar que, se a Rede Cegonha procura atuar também na redução dos elevados índices de mortalidade materna ainda existentes no Brasil, é preciso que a mortalidade relacionada ao aborto seja considerada e discutida. Muitos são os estudos que apontam para as elevadas taxas de mortalidade relacionadas ao abortamento. O relatório *Saúde Brasil 2009* aponta que o aborto passou, em 2007, de quarta para quinta causa de mortalidade materna (BRASIL, 2009b). O relatório aponta ainda que, desde 2006, as principais causas de morte maternas obstétricas diretas no Brasil foram hipertensão arterial, hemorragias e aborto. Assim, desde os anos de 1990, o aborto induzido realizado de forma insegura tem-se mantido entre as cinco principais causas de mortalidade materna em várias capitais brasileiras (DINIZ *et al.*, 2008).

Em meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, foi registrada mudança epidemiológica significativa no perfil da morte materna por aborto induzido, relacionada ao início do uso do misoprostol[17] como método abortivo. Desde então, vem havendo uma redução de mortes por aborto que, no entanto, está mais relacionada a esta mudança nos métodos utilizados que propriamente a uma intervenção do Estado brasileiro.

A mortalidade materna por abortamento, contudo, ainda é considerada alta para os padrões de saúde pública. Entre 2000 a 2004, ocorreram 697 óbitos em consequência de gravidez que termina em aborto, tal como aponta a tabela 1.

16. A fonte de dados para o cálculo da estimativa foram as internações por abortamento registradas no Serviço de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (AIH/DataSUS). Ao número total de internações foi aplicado um multiplicador baseado na hipótese de que 20% das mulheres que induzem aborto foram hospitalizadas. Na faixa etária da adolescência, os estudos registram, do total de abortos induzidos, uma concentração superior a 72%.

17. O misoprostol (conhecido como Cytotec) entrou no mercado brasileiro em 1986 para tratamento de úlcera gástrica, e até 1991 sua venda era permitida nas farmácias. Neste período foi divulgado o uso do medicamento como um método abortivo eficiente, mais barato que as clínicas privadas e com menores riscos à saúde da mulher. O preço médio do misoprostol era de US$ 6, ao passo que um aborto em clínica privada custava US$ 144, e o uso de uma sonda por leiga, US$ 42 (GABIATTI, 1994). O uso do misoprostol em casa e o acesso imediato ao hospital para curetagem por aborto incompleto pelo medicamento possibilitaram que as mulheres recebessem assistência, reduzindo a gravidade das hemorragias ou infecções e, consequentemente, as mortes, que eram mais frequentes quando se utilizavam objetos perfuro-cortantes. Mas a entrada do misoprostol no cenário dos métodos abortivos não eliminou todos os riscos do aborto induzido em condições inseguras. Além de o acesso à rede de saúde ser diferenciado entre as mulheres que têm acesso ao misoprostol, ocorreu também a venda do medicamento pelo mercado ilegal. Por vezes, o medicamento era adulterado, o que comprometia sua eficácia.

TABELA 1
Ocorrências de óbitos em consequência de gravidez que termina em aborto, por grupo de idade (2000 a 2004)

Grupo de idade	Óbitos por aborto (2000 a 2004)
10 a 19 anos	119
20 a 29 anos	323
30 a 39 anos	219
40 a 49 anos	36
Total (10 a 49 anos)	**697**

Fonte: Brasil (2007).

Os dados da Pesquisa Nacional de Aborto (PNA), realizada em 2010, com mulheres com idades entre 18 e 39 anos em todo o Brasil urbano, apontam que, ao final da vida reprodutiva, mais de uma em cada cinco mulheres declara já ter realizado aborto. Estes, em geral, ocorrem mais frequentemente nas idades que compõem o centro do período reprodutivo das mulheres, isto é, entre 18 e 29 anos (DINIZ e MEDEIROS, 2010). Este dado, quando comparado com as informações de internações do SUS, sugere que ou as mulheres não estão dando entrada no SUS após a ocorrência do aborto, ou os registros de atendimento estão subnotificados. Há, portanto, necessidade mais que justificada para que os serviços de saúde sejam adequados às demandas das usuárias.

A ilegalidade do aborto no Brasil faz com que as mulheres tenham receio de buscar ajuda em um serviço de saúde. Estudo qualitativo conduzido junto a 11 mulheres processadas judicialmente por aborto induzido nos anos 2000 mostrou que 80% delas iniciaram o aborto com misoprostol, mas quase a metade foi denunciada à polícia pelos médicos que as atenderam nos hospitais (DINIZ e CORREA, 2008). O que o estudo e a realidade dos serviços revelam é que, apesar de a denúncia ser uma violação de princípios éticos fundamentais à saúde pública e à profissão médica, as mulheres continuam não tendo garantia do sigilo durante a fase de hospitalização. Quase todas as mulheres do estudo foram processadas pela prática do aborto após denúncias sofridas durante o processo de hospitalização.

No entanto, mesmo diante deste quadro, e considerando-se sua relevância para o enfrentamento da mortalidade materna, a proposta de estruturação da Rede Cegonha, tal como apresentada pelo Ministério da Saúde, não considera a questão do aborto como central. No caso do atendimento ao aborto previsto em

lei, em que pese este ser um direito constitucional[18] e uma demanda histórica, o acesso das mulheres aos serviços ainda é bastante residual, especialmente por conta dos sérios problemas de oferta destas estruturas. Segundo o MS, atualmente somente 60 serviços em todo o Brasil realizam este atendimento. Ainda assim, a nova proposta da Rede Cegonha, apesar de apontar que assegurará o abortamento legal às mulheres, não define, nem descreve em suas prioridades, as ações voltadas para tal. Não há previsão, em seu plano orçamentário, de ampliação dos serviços de abortamento legal, tampouco ações para melhora da qualidade da oferta às mulheres que realizam o aborto nestes casos.

Se em relação ao aborto previsto em lei o quadro é insatisfatório, quando se observam os demais casos de abortamento, praticados em condições inseguras, a situação é ainda mais alarmante. Ainda que se constitua em um problema de saúde pública, a assistência às mulheres em condições inseguras de abortamento segue invisibilizada nas estratégias governamentais. Reforçam-se, assim, as desigualdades no acesso aos serviços clandestinos de abortamento e aos serviços de saúde que podem assistir às mulheres em caso de necessidade. As mortes maternas decorrentes de aborto inseguro estão marcadas pelos traços de classe e raça na distribuição de sua ocorrência, visto que as condições precárias de realização do aborto inseguro e o agravo sofrido penalizam as mulheres pobres e negras, que não têm condição de interromper a gravidez com segurança, diferentemente das mulheres que, com recursos, conseguem fazer valer seus direitos sexuais e reprodutivos ao acessarem as clínicas clandestinas seguras.

O mesmo ocorreu com a questão da violência. A atenção às mulheres que sofrem violência praticada por parceiros ou ex-parceiros íntimos não foi tratada como objeto de atenção na estruturação da Rede Cegonha. A estratégia propõe, em suas linhas de cuidado prioritárias, a atenção às adolescente e mulheres em situação de violência sexual, mas não avança na discussão dos demais tipos de violência, como a violência crônica, sofrida pelas mulheres nas suas relações afetivas e que tem alta incidência na sociedade. É importante ressaltar que a Central de

18. O aborto pós-estupro é um direito da mulher garantido pelas normas internacionais de direitos humanos, pela Constituição Federal e, especificamente, pela legislação penal. Vários documentos internacionais de direitos humanos, que têm natureza constitucional, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, afirmam que a mulher tem o direito de assistência médica para a prática do abortamento não criminoso. Conforme o Artigo 5º da CF/1988, "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

Parágrafo 2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil for parte.

Parágrafo 3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes a emendas constitucionais.

Parágrafo 4º. O Brasil se submete à Jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão".

Atendimento à Mulher – Ligue 180, da SPM, divulgou que, em 2010, 68,8% dos agressores das mulheres que sofreram violência foram os cônjuges, companheiros ou ex-maridos.

Os serviços das redes de atenção às mulheres em situação de violência, que vêm sendo implementados pela SPM ou por outros ministérios parceiros (como o MDS e o Ministério da Justiça – MJ), não estão devidamente articulados com os serviços disponibilizados pela área técnica de saúde da mulher. Assim, no caso da saúde, ainda são incipientes o trabalho e o planejamento interministerial para consolidar políticas voltadas para a compreensão integral de saúde.

As estratégias da Rede Cegonha estão traçadas para a garantia de alguns direitos, que, mesmo firmados há tempos, ainda não foram consolidados, como a oferta de leitos nas maternidades e a presença do acompanhante no momento do parto. O movimento social feminista da saúde apontou estas e outras relevantes lacunas na estruturação da Rede Cegonha, a qual, apesar de atender importantes demandas maternas ainda não alcançadas, mantém a centralidade das ações de saúde da mulher voltadas à questão da maternidade e da infância. Mais: não avança ao manter o tema do aborto à margem das estratégias governamentais de combate à mortalidade materna. A Rede Cegonha retrocede em relação a avanços conquistados há anos e, reproduzindo visões estreitas e convencionais de gênero, ignora muitas das demandas e preocupações apresentadas pelos movimentos feministas militantes na área. A rede também reforçou o caráter heteronormativo no desenho da política, singularizando as mulheres e limitando seus direitos.

3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS

A promoção da autonomia feminina, centrada especialmente em seu aspecto econômico, tem sido, recorrentemente, tema de preocupação do governo federal, ainda que não como pauta prioritária de ação. O enfrentamento à violência – seja ela praticada no espaço doméstico ou público – tem-se constituído, legitimamente, como o grande eixo de ação do Estado, consumindo, já há algumas décadas, parcela significativa dos poucos recursos humanos, materiais e financeiros à disposição das instituições envolvidas com as políticas para as mulheres.

A criação da SPM, em 2003, possibilitou avançar na articulação governamental e na organização das ações desenvolvidas no campo da violência em um marco conceitual e programático único, inicialmente consolidado na Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e, posteriormente, no Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. No entanto, o mesmo não se verificou para o tema da autonomia das mulheres, seja ela econômica, social, cultural ou política. As ações desenvolvidas por alguns órgãos no governo federal, a despeito da existência do Plano Nacional de Políticas para as

Mulheres (PNPM), mantiveram-se isoladas e fragmentadas, tendo recebido poucos recursos, inclusive do ponto de vista simbólico.

Neste sentido, a estratégia adotada pelo governo federal, centrada no tema da violência, também contribuiu, juntamente com outros fatores, para colocar em segundo plano outras questões de grande importância para as mulheres, a exemplo das persistentes desigualdades no mundo do trabalho. O novo governo, eleito em 2010, ao priorizar o enfrentamento da pobreza, provocou um deslocamento desta agenda, procurando ao mesmo tempo manter os investimentos na área de violência, mas ampliando a sua agência no que trata da promoção da autonomia feminina. Neste sentido, a SPM tem apontado que a grande prioridade da nova gestão será a autonomia das mulheres, considerada a partir do prisma da conciliação entre vida familiar, pessoal e trabalho, o que certamente demandará intervenções pautadas tanto no campo do trabalho realizado para o mercado, quanto daquele realizado para a reprodução social.

Em função desta nova diretriz estratégica, optou-se por conferir destaque, nesta seção, ao acompanhamento das políticas e programas implementados ao longo de 2010 que tenham de alguma forma dialogado com o tema da autonomia. O objetivo é conhecer o cenário do qual o atual governo parte rumo a um possível novo momento no campo das políticas para as mulheres.

3.1 Geração de emprego e renda

A mais forte linha de ação desenvolvida pelo governo federal – e também pelos demais entes federativos – no campo da autonomia econômica das mulheres refere-se à geração de oportunidades de integração da população feminina ao mercado de trabalho, seja por meio de políticas de qualificação profissional, seja pela via do estímulo ao empreendedorismo. Sucessivamente, os governos têm procurado responder às desigualdades de gênero no mercado de trabalho quase exclusivamente por meio deste tipo de iniciativa, ignorando outras dimensões relevantes, a exemplo do enfrentamento de posturas e atos discriminatórios – que vedam ou dificultam o acesso, a permanência e a ascensão das mulheres nos espaços de trabalho – ou das políticas de cuidado, que, ao representarem um compartilhamento das responsabilidades familiares entre Estado e famílias, possibilitariam novas e melhores formas de participação das mulheres na vida pública.

3.1.1 Ministério do Trabalho e Emprego

Ainda que insuficientes, políticas que promovam o acesso das mulheres ao mercado de trabalho são necessárias e desejáveis. No entanto, as experiências brasileiras neste campo são limitadas em termos de formulação, implementação e, por consequência, impactos. É fato que o MTE é – ou deveria ser – o principal

órgão gestor e regulador das políticas de promoção da autonomia das mulheres e de redução das desigualdades verificadas no mundo do trabalho. A partir de sua estrutura e de sua missão, o ministério tem papel central na reconfiguração de um quadro marcado pela estabilidade das desigualdades no que se refere ao acesso e à participação no mercado, bem como às remunerações auferidas (PINHEIRO *et al.*, 2009). O reconhecimento desta condição pelo próprio ministério, mas também pelo restante do governo federal, está expresso nos PNPMs, que, em seus textos, trazem a responsabilidade do órgão por ações no campo da qualificação, intermediação, empreendedorismo, acesso a crédito, combate à discriminação, proteção do trabalho e conciliação entre vida laboral, pessoal e familiar. Nada menos que 54% das ações do segundo PNPM têm o ministério como responsável direto ou parceiro na sua implementação.

Contudo, os resultados alcançados pelo MTE e, principalmente, o marco orientador da política têm apontado para os limites da sua atuação. Em primeiro lugar, existem dificuldades relacionadas à forma de atuação do ministério no que diz respeito às políticas de gênero, que refletem o entendimento de que as mulheres já são alcançadas quando se beneficiam das ações universalistas do órgão. Tal percepção tem dificultado a articulação com outros órgãos e inviabilizado o desenvolvimento de programas que considerem, por um lado, as possibilidades diferenciadas de participação das mulheres[19] e, por outro, suas necessidades e especificidades. Em segundo lugar, existem limitações relacionadas ao paradigma de atuação do ministério de forma geral. Aqui pode-se destacar dois pontos.

1. A política de trabalho e emprego desenvolvida pelo MTE parte do pressuposto de que a qualificação é o ponto central e, por isso, o ministério tem investido fortemente neste campo. As ações de qualificação, porém, enfrentam uma série de problemas para sua efetivação[20] e pouco têm, tradicionalmente, se preocupado em incorporar a perspectiva de gênero. Ademais, parte expressiva destas ações parece estar migrando para o MEC e para o Sistema S, por meio do recém-lançado Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).[21]

2. As políticas neste campo têm, tradicionalmente, se direcionado para os empregados assalariados formais, mantendo à margem aqueles grupos

19. Um exemplo desta situação foi a dificuldade encontrada pelo ministério para atrair beneficiárias para o curso oferecido no âmbito do PLANSEQ Bolsa Família. Em pesquisa realizada pelo MDS sobre o PLANSEQ, identificou-se que "entre as obrigações que poderiam ser incompatíveis com o curso, os participantes relataram atividades laborais ou escolares e, mais frequentemente, o cuidado de filhos pequenos (...) foi frequente a percepção, pelos beneficiários, de que a família não tem alguém disponível para participar, pois as mulheres, quando não exercem atividade fora do domicílio, têm o tempo muito comprometido no cuidado da casa e dos filhos" (BRASIL, 2009a, p. 3). Para mais detalhes, ver Ipea (2010).

20. A esse respeito, ver o capítulo *Trabalho e renda* deste periódico.

21. Com relação a isso, ver o capítulo *Trabalho e renda* e o capítulo *Educação*, neste periódico.

de trabalhadores em posições precárias ou não inseridos no mercado, seja pelo desemprego, seja pela impossibilidade de se colocar à disposição do mercado. Nestes grupos, as mulheres invariavelmente constituem-se maioria.

No que tange especificamente à qualificação profissional e social, vale destacar a implementação, no âmbito do Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ), do Trabalho Doméstico Cidadão (TDC).[22] O TDC foi lançado em 2005 como projeto-piloto, tendo sido construído a partir de uma parceria entre MTE, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), SPM, OIT e Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD). Previa, naquele momento, a realização de ações articuladas direcionadas à qualificação profissional e à elevação da escolaridade das trabalhadoras domésticas, e foi a primeira iniciativa do governo federal destinada exclusivamente à categoria.[23]

No que diz respeito à vertente de ampliação da escolaridade, o MEC, juntamente com as instituições parceiras do TDC, tem procurado alternativas para o atendimento da reivindicação das trabalhadoras domésticas. Para tanto, criou, em 2010, a Câmara Interinstitucional Setorial do Trabalho Doméstico, que tem se reunido frequentemente para elaborar proposta de escolarização para a categoria. Em discussão estão duas possibilidades, ambas retomando a ideia de articulação entre qualificação profissional e ampliação da escolaridade. A primeira delas refere-se à oferta de cursos no âmbito do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, Formação Inicial e Continuada com o Ensino Fundamental (Proeja FIC). Foi aberta, inclusive, a possibilidade de que seja instituído um Proeja FIC Trabalho Doméstico Cidadão.

A segunda possibilidade, não excludente em relação à primeira, diz respeito à inclusão do trabalho doméstico na rede Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (CERTIFIC), atualmente sob coordenação do MEC. A rede CERTIFIC é um programa de certificação de saberes adquiridos ao longo da vida, sendo atualmente oferecidos cursos nas áreas de pesca, construção civil, turismo, eletrônica e música. Os trabalhadores têm seus conhecimentos avaliados e podem passar por cursos para aprimorar sua formação antes de receberem um diploma. Uma última possibilidade, ainda, é a articulação com o recém-lançado

22. O TDC integra o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional, implementado pelo MTE.

23. O TDC foi resultado de uma demanda apresentada pelas trabalhadoras domésticas, organizadas por meio de sua federação. Além de ser um programa construído em parceria com as beneficiárias, o TDC traz em sua proposta outros aspectos interessantes: *i*) direciona-se à maior categoria ocupacional feminina, que, em contraposição, é plena de exploração e precarização; *ii*) trabalha com a qualificação profissional, rompendo com a naturalização das habilidades femininas para o exercício do trabalho doméstico; *iii*) trabalha com a ampliação da escolaridade, associando-a à qualificação e inserindo os temas do racismo e do sexismo a partir de uma perspectiva emancipatória (OIT, 2010); e *iv*) objetiva fortalecer a representação das trabalhadoras, inserindo-as na rede das políticas públicas.

PRONATEC. As discussões neste campo estão bastante avançadas e a Câmara Interinstitucional já elaborou diagnóstico sobre os conhecimentos básicos que devem ser objeto de um curso de ampliação de escolaridade associado à qualificação. O objetivo é que os cursos sejam iniciados ainda em 2011.

A implementação do TDC, no entanto, tem apresentado uma série de problemas. Buscando dar continuidade à iniciativa, parada desde a realização do projeto piloto, os órgãos parceiros se articularam e lançaram, em 2008, a segunda fase do programa, que, desde o início, já apontava para o distanciamento em relação ao que havia sido aprovado após a avaliação do projeto piloto. Foi definidora para este quadro a posição adotada pelo MTE de apenas elaborar e divulgar o edital de chamada pública para contratação das entidades executoras responsáveis pela qualificação profissional e social (OIT, 2010), passando ao MEC toda a responsabilidade pelo eixo de escolaridade, o que representou o fim da articulação entre as duas linhas do programa: qualificação profissional e educação.

A partir desta definição unilateral, o MTE publicou edital de chamada pública em novembro de 2009[24] para seleção de propostas para execução de ações de qualificação social e profissional do PLANSEQ TDC.[25] Como meta, foi prevista a qualificação de cerca de 2,1 mil trabalhadoras em 13 estados brasileiros. Duas entidades foram contratadas, a despeito da pouca experiência com a temática, e, desde 2010, têm trabalhado na formulação dos conteúdos dos cursos e na realização dos mesmos.

Muitos, porém, têm sido os relatos de problemas na execução das ações, que passam pela produção de materiais didáticos com conteúdos racistas e sexistas, pela carga horária inferior ao necessário e exigido, pelo atraso no início dos cursos, pelo pagamento de valores ínfimos para que as trabalhadoras façam a mobilização da categoria para participarem dos cursos,[26] entre outras questões. Os princípios orientadores do programa, aprovados após a etapa-piloto de 2007, têm sido negligenciados pelas instituições que vêm implementando o curso.

Apesar dos poucos resultados alcançados pelo TDC, a FENATRAD acredita que a existência de um programa especificamente orientado para a categoria constituiu-se em uma conquista. As trabalhadoras domésticas acreditam na proposta e têm se articulado e atuado incessantemente para que o programa não seja desvirtuado ou extinto. O fato de este ser um programa construído por e para as trabalhadoras domésticas tem, ao final, se revelado como uma de suas maiores

24. Um primeiro edital foi publicado em 2008, mas não foram recebidas propostas para sua execução.

25. Publicado na seção 3 do Diário Oficial da União, em 11 de novembro de 2009.

26. Em reunião da FENATRAD com os ministros da SEPPIR, SPM, MTE e Secretaria-Geral da Presidência (SG), havia sido acordado que as trabalhadoras deveriam participar de toda a execução da segunda fase do programa, sendo, inclusive, parceiras no processo de mobilização da categoria.

virtudes (SANTOS, 2009 *apud* OIT, 2010), especialmente em um cenário no qual o tema definitivamente não é prioridade para o governo federal e no qual os próprios agentes governamentais ainda agem, muitas vezes, pautados por valores sexistas e racistas que desvalorizam e desqualificam o trabalho doméstico, remunerado ou não. A aprovação da Convenção nº 189 e o debate sobre sua ratificação no Brasil são oportunidades para que este quadro seja ao menos parcialmente alterado e para que o governo cumpra os compromissos firmados com este conjunto de mulheres, tão significativo não só em termos quantitativos, mas também em termos da importância de seu trabalho para a reprodução e a manutenção da sociedade.

3.1.2 Secretaria de Políticas para as Mulheres

Grande parte dos recursos investidos pela SPM em 2010 foram direcionados a projetos que procuravam, a partir de metodologias semelhantes, ampliar a autonomia econômica por meio do desenvolvimento de iniciativas das próprias mulheres, seja por meio do empreendedorismo, seja pelo associativismo ou cooperativismo. Este foi o caso dos programas Trabalho e Empreendedorismo das Mulheres (PTEM); Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres; e Organização Produtiva das Trabalhadoras Rurais, todos já acompanhados em edições anteriores deste periódico (IPEA, 2010).

O PTEM, desenvolvido desde 2007, tem por objetivo "estimular o empreendedorismo feminino, apoiando as mulheres na criação e desenvolvimento de seus próprios negócios" (BRASIL, 2009c, p. 34), por meio da economia solidária, do comércio justo e do microcrédito orientado e produtivo. A ideia é incentivar a formalização de empreendimentos coletivos e individuais e a formação de associações e cooperativas de mulheres. À SPM cabe, neste processo, o repasse de recursos e o acompanhamento das experiências locais a partir de um comitê gestor do programa, integrado por todos os parceiros.

O Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres tem objetivos bastante similares aos do PTEM, procurando "impulsionar a autonomia financeira e econômica das mulheres por meio da qualificação social e profissional direcionada à produção artesanal em localidades turísticas, na perspectiva da igualdade de gênero, da economia solidária, da sustentabilidade ambiental e da valorização do trabalho da mulher e das culturas locais" (BRASIL, [s.d.]c). Lançado em 2008, diferencia-se do anterior basicamente por focar no aproveitamento das capacidades turísticas dos estados beneficiados, fomentando a organização das mulheres em associações ou cooperativas, por meio das quais possam garantir renda e, consequentemente, sua autonomia econômica e financeira. Há, ainda, a proposta de que seja emitido um selo de certificação para os produtos resultantes da iniciativa, que contribua para o reconhecimento e valorização da

produção artesanal feminina. O programa é executado em parceria com os governos estaduais e municipais, que, ao receberem os recursos financeiros da SPM, devem executar as ações propostas e prestar contas sobre os resultados alcançados.

Ainda visando à promoção da autonomia feminina, mas no campo da qualificação profissional, a SPM tem implementado, desde 2009, o Programa Mulheres Construindo Autonomia na Construção Civil, em parceria com a OIT. O objetivo do programa é capacitar as mulheres "desenvolvendo habilidades, aptidões e saberes teóricos e práticos na área da construção civil" (BRASIL, [s.d.]d, p. 4), formando pedreiras, pintoras, carpinteiras, encanadoras, azulejistas, ceramistas, assentadoras de tijolos e mestras de obras. Tal como apontado em edições anteriores deste periódico, o programa tem uma proposta interessante, uma vez que geralmente os cursos de qualificação direcionados para a população feminina tendem a focar em ocupações tradicionalmente destinadas às mulheres, como o trabalho como cozinheiras, costureiras e cabeleireiras, que não apenas reforçam os estereótipos de gênero, mas também inserem as mulheres em posições desvalorizadas no mercado.

Esse conjunto de iniciativas tem-se constituído em parte relevante da política de autonomia econômica das mulheres do meio urbano levada a cabo pelo governo federal nos últimos anos. A despeito da absoluta necessidade de que sejam desenvolvidas ações que permitam reverter o persistente quadro de desigualdade no campo do trabalho, este conjunto de programas tem ainda baixo alcance diante da magnitude do problema a ser enfrentado. Desde seu início, o PTEM beneficiou 5,6 mil mulheres nos estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina, Pará e Pernambuco, e no Distrito Federal. O Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres atendeu desde 2008 quase 1,5 mil mulheres, alcançando mais de 20 estados.

No caso da construção civil, a situação não é diferente. O programa nesta área também carece de escala, o que certamente está relacionado aos poucos recursos – humanos e financeiros – disponíveis na SPM para tanto, mas, especialmente, à desarticulação com o MTE. Vale destacar que o ministério não é parceiro nas iniciativas desenvolvidas pela SPM e, neste caso específico, tem desenvolvido ações que se sobrepõem a esta, caso do PLANSEQ Bolsa Família, que possui uma linha de ação também voltada para a construção civil. Assim, neste contexto de certo voluntarismo da SPM e de pouca abertura do MTE, o programa beneficiou, em 2010, apenas cerca de 2,5 mil mulheres nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia, Pará e Rio Grande do Norte. A avaliação que a SPM faz do programa, no entanto, é bastante positiva, uma vez que praticamente a totalidade das beneficiadas sai dos cursos com uma ocupação e boas remunerações.

Evidentemente, o fato de todas essas iniciativas serem de responsabilidade direta da SPM limita decisivamente as possibilidades de que sejam beneficiadas mais mulheres. A secretaria não dispõe de recursos e estrutura para executar uma política que promova a autonomia feminina e reduza as desigualdades no mundo do trabalho. Ademais, esta definitivamente não é a missão da SPM, que deve articular e fomentar para que os órgãos responsáveis implementem as políticas.

Tal como já apontado anteriormente neste periódico, a lacuna que a SPM busca preencher se deve, em grande medida, à ausência de recorte de gênero nas políticas do MTE e, ainda, à própria insuficiência das políticas e sua incapacidade de alterar efetivamente os atuais cenários. As frequentes demandas dos movimentos de mulheres relacionadas à urgência de que sejam enfrentadas as desigualdades no mundo do trabalho e as dificuldades impostas por uma concepção de política que opõe universalização a ações afirmativas têm produzido uma realidade paradoxal, na qual o protagonismo das ações de promoção do trabalho, emprego e renda para mulheres reside em outras instâncias que não o MTE. Há uma clara dificuldade de articulação e de entendimento sobre o papel do governo federal na implementação de ações direcionadas especificamente às mulheres no campo do trabalho.

Outra questão importante é que todos esses programas são efetivados via celebração de convênios, modelo de execução que tem sido predominante no caso das políticas para as mulheres – não apenas na SPM – e que tem se mostrado ineficaz. Além de se delegar a competência pela implementação de importantes projetos para outras esferas, que em parte significativa das vezes não têm condições de gerenciar os recursos ou implementar as ações em consonância com as diretrizes da política nacional, há dificuldade de acompanhar o processo de concretização dos acordos e pouca ingerência sobre os rumos que as iniciativas acabam tomando na ponta. Como resultado, não raro há atrasos, desvios de objeto ou até mesmo não efetivação dos convênios. Este modelo também contribui para a fragmentação e para o baixo alcance da política de autonomia econômica das mulheres.

3.1.3 Ministério do Desenvolvimento Agrário

As iniciativas desenvolvidas diretamente pelo MTE e pela SPM têm como foco prioritário de ação as mulheres residentes em zonas urbanas. Neste sentido, a atuação do MDA para promoção da igualdade de gênero por meio do acesso a trabalho e renda é complementar, ainda que também seja restrita do ponto de vista do alcance e dos impactos produzidos. Desde 2003, quando foi instituída, no âmbito do governo federal, a ideia de transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas, o MDA tem envidado esforços para desenvolver um conjunto de iniciativas que objetivam promover a autonomia econômica e social das mulheres do campo e da floresta.

Neste sentido, cabe destacar a política de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), que será detalhada no capítulo *Desenvolvimento rural* deste periódico. A política de Ater historicamente foi dirigida à representação masculina da unidade familiar e, ao ser reorientada, passou a incorporar a dimensão de gênero em seus conteúdos e nos projetos a serem financiados. A assistência técnica para mulheres se desenvolve em parceria com a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), com apoio a projetos de assistência técnica, de capacitação de mulheres rurais e de extensionistas, e a partir da integração com o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais. Esta política estabelece uma relação com os conselhos estaduais de Ater no credenciamento das entidades aptas a prestarem o serviço e no seu monitoramento e avaliação. Por meio de chamadas públicas, o MDA contrata entidades nos estados aptas a realizarem o serviço de Ater para mulheres, de acordo com os princípios e com as diretrizes previstas na Lei de Ater.

A execução da política de Ater apresentou, de modo geral, baixa cobertura em 2010. Foram executados[27] somente 18% da meta (2,4 milhões de famílias atendidas) e atendidos aproximadamente 12% do número estimado de agricultores familiares do país. O mesmo se deu no financiamento da Ater para mulheres, que contratou, em 2010, 29 projetos e investiu cerca de R$ 7 milhões, beneficiando 4.300 mulheres rurais.

Essa problemática se apresentou no Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais (POPMR), lançado em 2008 para fortalecer a autogestão dos grupos de mulheres, incentivando o associativismo, a diversificação e a comercialização da produção, a agregação de valor e a expansão do acesso às políticas públicas. Entre seus objetivos estão: promover a autonomia econômica das mulheres e a garantia do seu protagonismo na economia rural; fortalecer as organizações produtivas de trabalhadoras rurais; incentivar a troca de informações e conhecimentos técnicos, culturais, organizacionais, de gestão e de comercialização; e valorizar os princípios da economia solidária e feminista, de forma a viabilizar o acesso das mulheres às políticas públicas de apoio à produção e à comercialização.

O programa, coordenado pelo MDA em parceria com a SPM e o MDS, tem sido implementado a partir de duas grandes frentes: a realização de cursos de formação em políticas públicas para mulheres rurais e o apoio a projetos de organização produtiva de mulheres no meio rural. Entre os anos de 2009 e 2010, quando o programa de fato tomou corpo, foram capacitadas cerca de 400 mulheres, lideranças de todos os estados do país, no curso de formação em políticas públicas para mulheres rurais, organizado em três

27. Ver dados do programa Ater em Brasil (2011b).

módulos sequencias (políticas públicas para mulheres rurais; comercialização e acesso aos mercados; e gestão das organizações produtivas de mulheres).

No período de 2009 a 2010, a SPM apoiou quatro projetos que atenderam ao chamamento público para apoio a projetos de organização produtiva de mulheres, os quais beneficiaram cerca de 3 mil mulheres. Para esta linha de ação, a SPM já havia financiado, em 2008, quatro projetos, beneficiando 650 mulheres. Em 2010, segundo as informações do MDA no relatório do sistema de acompanhamento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, foram apoiados 35 projetos, mas não há informações acerca das mulheres beneficiadas. Em 2009, o orçamento liquidado no programa foi de R$ 10 milhões e, em 2010, houve redução para R$ 8 milhões.

A ausência de informações sobre a qualidade das ações e dos impactos das políticas executadas pelo MDA bem como a ainda baixa cobertura dos programas apontam para as dificuldades existentes na garantia da execução das políticas federais para as mulheres do campo e da floresta. Assim, no contexto da permanência das desigualdades sociais entre o urbano e o rural, que atinge tanto os homens como as mulheres, a diferença que merece ser destacada é que, neste lento processo de implementação das políticas, o MDA tem procurado garantir a inclusão da transversalidade de gênero. Em longo prazo, e dentro da universalidade das políticas consolidadas ou que ainda serão implementadas, há potencial para que esta estratégia assegure orçamento e equipe técnica capacitada para a implantação de ações específicas para as mulheres da área rural.

A execução dos programas como o POPMR, mesmo que restrita a um número reduzido de mulheres, é importante estratégia para dar visibilidade ao trabalho que as mulheres do campo e da floresta já realizam em jornadas extenuantes, pois além de participarem da produção para a comercialização estão envolvidas na produção familiar, geralmente nos quintais e terrenos próximos à residência.

As mudanças ocorridas nos sistemas de produção, advindas do financiamento e do apoio técnico para a produção das mulheres, e iniciadas com os sistemas de produção agroecológicos, além de tornarem clara a sobrecarga de trabalho feminina, pouco conhecida e valorizada, têm possibilitado a ampliação dos espaços de atuação das mulheres para além de suas redes de sociabilidades habituais e promovido seu fortalecimento político para as reivindicações de seus direitos. A Marcha das Margaridas realizada em 2011, que reuniu 70 mil mulheres em Brasília, reflete a crescente organização e força das mulheres rurais para a inserção de suas pautas na agenda política.

3.2 Acesso a crédito

O MTE tem atuado na oferta de crédito para a população brasileira, especialmente urbana, já há bastante tempo. Entre as diversas iniciativas, vale destacar o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), lançado em 2005, e reformulado em 2011 a partir de sua inserção no Programa Brasil Sem Miséria como diretriz estratégica. O programa tem como objetivos: *i*) incentivar a geração de trabalho e renda entre microempreendedores populares; *ii*) disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; e *iii*) oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado para que possam aprimorar suas atividades junto aos empreendedores populares.

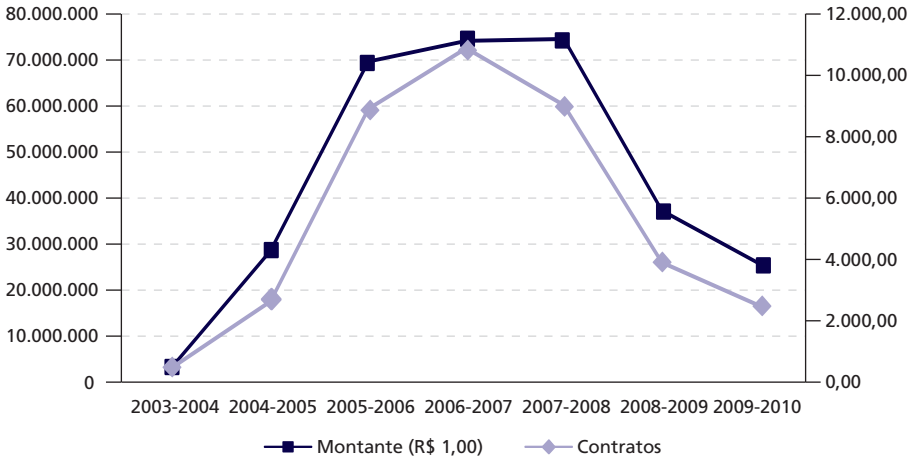
Desde sua instituição, o PNMPO tem enfrentando dificuldades para alcançar seus resultados.[28] No entanto, é importante ressaltar que, em 2010, 65% das operações de microcrédito concedidas e 62% do valor total repassado, ou R$ 1,8 milhão, foram direcionados para as mulheres. Esta maior presença de mulheres nos programas de microcrédito é verificada também em âmbito internacional e em outras experiências nacionais em nível regional. É interessante notar, entretanto, que a forte presença feminina revela ambiguidades também identificáveis em outras políticas sociais, a exemplo do Bolsa Família. Por um lado, o acesso ao microcrédito é potencialmente produtor de autonomia, empoderamento e liberdade para as mulheres, sendo uma importante ferramenta para a promoção da igualdade de gênero e para o enfrentamento da pobreza. Por outro lado, as justificativas para o foco neste público tendem a reforçar valores e padrões de gênero estereotipados. Isto porque se fundamentam na ideia de que as mulheres são mais cuidadosas com os recursos financeiros, tendem a empregá-los em prol da família e são boas pagadoras. Ainda que estas assertivas sejam verdade para boa parte das famílias brasileiras, são construções sociais, que nada têm de naturais, e sua reafirmação constante contribui para essencializá-las como características inatas da população feminina.

Para as mulheres do meio rural, o acesso ao crédito tem sido garantido por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Mulher (PRONAF), especialmente na linha PRONAF Mulher. O PRONAF Mulher foi criado para melhorar o acesso das mulheres ao programa de crédito e para ampliar o reconhecimento do trabalho das mulheres rurais na agricultura familiar e nos assentamentos da reforma agrária. É voltado para mulheres agricultoras, independentemente do estado civil, integrantes de unidades familiares enquadradas no PRONAF. Instituído no Plano Safra de 2003-2004, desenvolveu diversas estratégias para garantir o acesso das mulheres ao crédito, incluindo a obrigatoriedade da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) em nome do casal, demanda que integrava a reivindicação do movimento social de mulheres do campo e da floresta há muitos anos.

28. A esse respeito, ver o capítulo *Trabalho e renda*, nesta edição.

Desde 2003, quando foi instituído, o PRONAF Mulher já formalizou mais de 38 mil contratos, em um montante que alcançou quase R$ 312 milhões.[29] Na safra 2009-2010, foram firmados 2,5 mil contratos, em um total de R$ 25,6 milhões. É importante notar que, tal com se observa no gráfico 1, durante a safra 2009-2010 manteve-se a tendência de queda verificada já há duas safras, seja no que se refere ao número de contratos, seja quanto ao valor total contratado.

GRÁFICO 1
Número de contratos e montante contratado no PRONAF Mulher (2003 a 2010)



Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Diretoria de Mulheres Rurais e Quilombolas do MDA.
Obs.: 1. Até 2009-2010, inclui Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia (Basa), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi). Em 2009-2010, inclui apenas BB, Basa e BNB.
2. Valores reais de 2010, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC, do IBGE) médio.

Outro aspecto importante a se considerar é que os recursos destinados às mulheres devem ser concedidos juntamente com políticas de orientação, capacitação, assistência técnica e extensão rural, de modo a criar condições para modificar a estrutura das unidades de produção, viabilizar a agregação de valor, gerar renda e facilitar a adoção de tecnologias. As ações buscam também manter e gerar oportunidades de trabalho e de renda a baixo custo, otimizando os fatores de produção existentes e ainda não explorados.

Porém, a escassez de informações nas bases de monitoramento dos programas impossibilita inferir se estas ações articuladas têm sido alcançadas, bem como avaliar a satisfação do público atendido. No *Relatório de avaliação do Plano*

29. As mulheres também podem acessar crédito nas linhas universais do PRONAF. No entanto, como a contratação é vinculada à DAP, que, na maioria das vezes tem dupla titularidade (homem e mulher), não é possível fazer a identificação de quem é o contratante ou a contratante do crédito.

Plurianual 2008-2011,[30] na parte referente ao programa de Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais, o MDA aponta que é real a dificuldade para se buscar a avaliação da satisfação dos beneficiários e beneficiárias do PRONAF, uma vez que não são realizadas pesquisas, e o retorno sobre esta satisfação se dá por meio de reuniões periódicas dos gestores com representantes de organizações de agricultores familiares, bancos que operam o crédito rural e entidades de assistência técnica e extensão rural, e por intermédio de visitas de campo. Segundo o MDA, no final de 2009, foi iniciada a nomeação de servidores efetivos no ministério. Entretanto o número ainda está muito aquém das necessidades reais da SAF, o que limita o avanço de avaliações mais sistemáticas para ajuste das ações.

A ampliação do acesso ao crédito pelas mulheres, por meio do PRONAF Mulher, de forma independente ao grupo familiar, tem grande potencial de garantir maior poder de igualdade de negociação no interior da família e de transformar o modelo relacional vigente, ainda muito marcado pelo patriarcalismo. Contudo, é importante ressaltar que muitas mulheres acessam o PRONAF Mulher devido à situação de insolvência do marido ou companheiro, o que significa que o homem, ao não conseguir quitar sua dívida e tornar-se impossibilitado de contrair novos créditos, o faz por meio dos créditos obtidos em nome das mulheres.

3.3 Igualdade de oportunidades e tratamento no emprego

Apesar do grande investimento em ações de qualificação profissional, organização das trabalhadoras e estímulo ao empreendedorismo, grande parte das desigualdades verificadas no campo do trabalho está relacionada à permanência de convenções de gênero e raça que limitam as possibilidades de atuação de mulheres e negros. Estas convenções, ao associarem o trabalho da mulher ao absenteísmo, ao custo elevado, à baixa disponibilidade e à inabilidade para o exercício do poder, dificultam – ou mesmo impossibilitam – a ocupação de vagas no mercado de trabalho pelas mulheres, bem como a ascensão a postos de direção. Existem, contudo, poucas iniciativas desenvolvidas pelo governo federal com o objetivo de atuar no interior das organizações para reverter quadros de discriminação ou desigualdades resultantes da reprodução destes valores e convenções tradicionais de gênero e raça.

A iniciativa mais importante neste campo é o Pró-Equidade de Gênero e Raça, programa de maior fôlego desenvolvido diretamente pela SPM na área da autonomia econômica e trabalho que, em 2010, encerrou sua terceira edição. Criado em 2005, é desenvolvido pela SPM, em parceria com a ONU Mulheres e a OIT, e tem como objetivo estimular o desenvolvimento de "novas concepções de gestão de pessoas e cultura organizacional, para alcançar

30. Ver Brasil (2011b).

a equidade de gênero no mundo do trabalho, eliminando todas as formas de discriminação no acesso, na remuneração, na ascensão e na permanência no emprego" (BRASIL, 2010a, p. 87).

O Pró-Equidade tem o mérito de inserir no espaço das instituições empregadoras a discussão sobre a corresponsabilização pelas tarefas de cuidados. Parte significativa dos entraves à participação igualitária das mulheres no mercado e dos estereótipos de gênero reforçados nas organizações está relacionada à responsabilidade feminina pela reprodução social, seja cuidando de filhos, idosos e doentes, seja cuidando da organização do espaço domiciliar. A ideia de corresponsabilização, que tem sido identificada como estratégia central para a superação da desigualdade de gênero e enfrentamento da pobreza pela OIT, remete ao entendimento de que a conciliação entre vida laboral, familiar e pessoal é responsabilidade não apenas das famílias – e, nelas, das mulheres –, mas do Estado, a partir de suas políticas sociais, e dos mercados (OIT, 2009). Neste caso, cabe também às empresas implementar medidas nos locais de trabalho que permitam aos trabalhadores, mas especialmente às trabalhadoras, administrar a relação entre obrigações no campo do trabalho e na vida doméstica,[31] oferecendo condições igualitárias de participação e fomentando a construção de novas percepções sobre responsabilidades, capacidades e habilidades para homens e mulheres.

Inicialmente, o Pró-Equidade dirigia-se apenas a empresas públicas, tendo se aberto a outras organizações públicas e privadas, já a partir de sua segunda edição. Na terceira edição, concluída em 2010, 88 organizações públicas e privadas aderiram ao programa. Ao final do ano, 58 receberam o selo Pró-Equidade, como reconhecimento pelos esforços investidos.[32] Desde a primeira edição, lançada em 2005, houve um crescimento significativo de adesões e concessões de selo e, mais importante, uma diversificação de setores participantes. Enquanto em um primeiro momento foram as empresas do setor eletroenergético as que mais se envolveram, na terceira edição houve crescimento da participação de organizações do setor da administração pública e da seguridade social.[33]

As ações implementadas seguem tendo maior foco no campo da cultura organizacional que no da gestão de pessoas (IPEA, 2010; BRASIL, 2010b), privilegiando-se, portanto, o desenvolvimento de ações de "promoção da propaganda

31. Segundo estudo conduzido pela OIT, as iniciativas que vêm sendo desenvolvidas pelas empresas latino-americanas e caribenhas ainda "não respondem a um modelo de conciliação de vida laboral e familiar. São práticas de origens e características diversas, entre as quais as mais comuns são a flexibilidade de horários e férias, ou as licenças por emergência familiar. Menos comum é a organização de serviços de cuidado infantil onde não é obrigatório por lei. De qualquer forma, cada vez mais empresas consideram que este tema não deve ser solucionado exclusivamente no âmbito privado (entre mulheres e homens), mas que elas mesmas têm uma responsabilidade e um papel a desempenhar que, a longo prazo, as beneficiará" (OIT, 2009, p. 31).

32. Para mais informações sobre o programa e sobre a metodologia adotada, ver Ipea (2007; 2010) e o *site* do programa, disponível em: <http://proequidadedegenero.net.br>.

33. A lista dos premiados está disponível em: <http://www.sepm.gov.br/noticias/documentos-1/Lista%20de%20Premiados.pdf>.

institucional interna e externa; práticas de sensibilização na cadeia de relacionamentos e instituição de mecanismos de combate às práticas de discriminação" (BRASIL, 2010b, p. 43). No campo da gestão de pessoas, destaca-se a implementação, com maior recorrência, de iniciativas que procuram incidir na contratação de estagiários a partir do critério de equidade de gênero e raça, na ampliação da licença-maternidade para 180 dias e da paternidade para 10 dias, na extensão de benefícios para casais homoafetivos, na ampliação de mulheres inscritas em processos de ascensão profissional e na realização de cursos para mulheres gerentes.

No início de 2011, foi lançada a quarta edição do programa, que será implementada no biênio 2011-2012, o que indica que, para a SPM, esta é uma estratégia importante no campo da autonomia econômica e que será inserida nas prioridades da nova gestão. Quase 100 organizações fizeram a adesão ao programa e terão um ano para cumprirem o plano de ações proposto e receberem o selo.

Apesar de possuir elevado potencial para provocar mudanças nas organizações públicas e privadas – e, neste sentido, de contribuir para o enfrentamento do sexismo e do racismo institucionais –, o programa ainda tem alcance limitado. Em primeiro lugar, porque envolve um número reduzido de instituições participantes, as quais, apesar de serem grandes empregadoras, concentram-se no setor público e situam-se no topo do setor empresarial brasileiro. Esta questão, a princípio, não parece ter sido enfrentada nesta nova edição do programa, sendo interessante que reflexões sobre a adesão de organizações, especialmente privadas, sejam fomentadas no espaço do seu Comitê de Monitoramento.

Em segundo lugar, o alcance do programa também é limitado no que se refere às ações implementadas, que ainda não alteram efetivamente a realidade de mulheres e negros nas organizações, especialmente no campo da ascensão profissional e da remuneração. Este cenário é resultado, entre outros fatores, da própria estrutura do programa, que prevê a concessão do selo como resultado do cumprimento de compromissos definidos pelas próprias instituições, que, evidentemente, sabem dos limites, possibilidades e interesses de alteração do modelo sobre o qual atuam.

Procurando avançar nesse sentido, a quarta edição do Pró-Equidade trouxe algumas novidades. Para a concessão do selo serão adotados critérios não apenas de cumprimento quantitativo das metas dispostas no plano de ação, mas também análises qualitativas que informarão se a meta foi cumprida em nível satisfatório ou não. Além disso, o programa agora prevê a concessão de selos em três níveis – ouro, prata e bronze – que serão conquistados a depender do nível de esforço investido pelas instituições. As modificações neste sentido são positivas e indicam que o Comitê do Programa tem refletido sobre os limites e as possibilidades de resultados reais na estrutura institucional.

Outro espaço potencialmente produtor de mudanças culturais que promovam a igualdade de homens e mulheres é a educação formal. Ao acompanhar e monitorar a eficácia e a efetividade das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero no mercado de trabalho, mas não apenas neste campo,[34] muitas vezes é apontada como raiz última das dificuldades de sucesso destas políticas a cultura brasileira sexista e machista, bastante resistente às mudanças em relação às convenções que atribuem lugares específicos para homens e mulheres.

Se o objetivo é modificar este fator cultural, e não apenas reprimir ou consertar suas consequências, a ação do Estado deve passar sem dúvida pela discussão dessas convenções e pelo enfraquecimento dessa cultura por meio da educação. Em relação a isso, no âmbito do Ministério da Educação, a questão de igualdade de gênero é tratada de modo explícito no programa Gênero e Diversidade na Escola (GDE). Este programa consiste em um curso de formação continuada de profissionais da educação para lidarem com a diversidade nas salas de aula e na elaboração de material didático. O curso é ofertado pelas Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes), por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB). O objetivo do programa é preparar os professores e demais profissionais da educação para enfrentarem, na sala de aula, atitudes e comportamentos preconceituosos em relação a gênero, raça e orientação sexual. Ou seja, procura-se com o curso prepará-los para a constituição de ambientes escolares mais tolerantes à diversidade de qualquer tipo.[35]

No entanto, a demanda por igualdade de gênero requer mais que a formação para a tolerância. Há a necessidade de que os professores sejam formados para preparar os alunos de forma a modificar as convenções de gênero que atribuem lugares limitados para homens e mulheres e que têm impacto na desigualdade entre os sexos. Para atender a esta necessidade, o conteúdo do que é ensinado nas escolas, tanto no ensino fundamental como no ensino médio, também deve estar em discussão. Tais conteúdos, nas escolas públicas dos diversos sistemas de ensino, são objeto da coordenação do MEC por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

O PNLD consiste na aquisição, pelo MEC, de livros didáticos para a educação básica a serem distribuídos às escolas. Em um ano, o ministério, por meio do FNDE, seleciona livros para os primeiros anos do ensino fundamental; no seguinte, para os últimos anos do ensino fundamental; e, no terceiro, para o ensino médio, completando, assim, um ciclo trienal. A educação especial também é atendida por este programa. O processo de seleção dos livros constitui, no PNLD, o ponto chave para a garantia de conteúdos que promovam a igualdade de gênero por meio da modificação das convenções estabelecidas socialmente.

34. Exemplo dessa constatação se deu em avaliação recente apresentada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em atividade de monitoramento da aplicação e efetivação da Lei Maria da Penha.

35. Segundo o MEC, entre 2008 e 2010, 10.040 professores foram formados e, para 2011, a meta é que este número suba para 12.460.

No edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas a serem distribuídas em 2013,[36] o objeto eram as obras didáticas destinadas aos alunos e professores dos anos iniciais do ensino fundamental. Nele, as palavras "gênero" ou "mulher" aparecem poucas vezes. A primeira delas está presente nos princípios gerais para a avaliação das obras didáticas, da seguinte forma (p. 27 do edital, grifo nosso):

> Como parte integrante de suas propostas pedagógicas, as coleções e os livros regionais devem colaborar efetivamente para a construção da cidadania. Nessa perspectiva, as obras didáticas devem representar a sociedade, buscando:
>
> - promover positivamente a imagem da *mulher*, considerando sua participação em diferentes trabalhos, profissões e espaços de poder;
> - abordar a temática de *gênero*, da não-violência contra a *mulher*, visando à construção de uma sociedade não-sexista, justa e igualitária, inclusive no que diz respeito ao combate à homofobia;
> - promover a imagem da *mulher* através do texto escrito, das ilustrações e das atividades das coleções, reforçando sua visibilidade;
>
> (...)

A expressão gênero aparece também nos critérios eliminatórios comuns a todas as áreas.

> Serão excluídas do PNLD 2013, as obras didáticas que:
>
> (1) veicularem estereótipos e preconceitos de condição social, regional, étnico-racial, de *gênero*, de orientação sexual, de idade ou de linguagem, assim como qualquer outra forma de discriminação ou de violação de direitos (p.29 do edital, grifo nosso).

Embora os textos e critérios transcritos sejam bastante valiosos e constituam, sim, elementos indispensáveis para a seleção de obras didáticas condizentes com a promoção e ampliação da cidadania, do ponto de vista da promoção da igualdade de gênero – e não somente do combate a situações extremas como a violência e o preconceito –, estes critérios ainda são tímidos.

É certo que o Ministério da Educação, no seu papel de coordenador da política educacional nacional, não deve ser excessivamente orientador dos conteúdos a serem dados em cada sistema de ensino municipal ou estadual.[37] No entanto, se o objetivo for realizar mudanças culturais que importem na progressiva redução da desigualdade de gênero, é provável que a exigência de itens que sejam instrumentos para estas

36. O edital do PNLD 2013 pode ser acessado em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/arq-livro-didatico/5024-editalpnld2013/download>.

37. Os Artigos 14 e 15 da LDB preveem a autonomia dos sistemas municipais e estaduais de ensino.

mudanças deva ser maior. Não basta que se coloquem imagens e textos promovendo as mulheres, é necessário também representar os homens realizando outras atividades que normalmente não lhes são atribuídas, como as do cuidado com as pessoas e com o ambiente doméstico. Da maneira como estão, os critérios parecem ser mais direcionados à construção de um novo imaginário apenas sobre a mulher – que realmente é importante, mas não é suficiente – do que efetivamente promover a igualdade de gênero, que envolve a reestruturação da distribuição das atividades necessárias para a reprodução da vida social e a alteração nas convenções sociais em relação aos sexos, que normalmente colocam a mulher em lugares que ocupam posição de desvantagem na estrutura da valorização e remuneração do trabalho.

3.4 Valorização do trabalho doméstico

Desde a instituição do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, o tema do trabalho doméstico – remunerado ou não – tem figurado entre as prioridades da ação governamental no que se refere à promoção da autonomia econômica, não só por ser a ocupação que ainda hoje mais emprega mulheres no país (cerca de 17% das ocupadas), mas principalmente pelas condições de precariedade, desvalorização e exploração vivenciadas pelas trabalhadoras domésticas. A despeito do reconhecimento político da importância do tema, reafirmado e reforçado no II PNPM, pouco foi efetivamente concretizado nos últimos anos.

Para além do que já se apontou em relação às iniciativas para qualificação e formação profissional das trabalhadoras domésticas, em 2010, os principais esforços do governo federal na área se concentraram na articulação internacional, inicialmente para que fosse aprovada a proposta de uma convenção sobre trabalho doméstico e, posteriormente, para que esta convenção fosse aprovada pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), o que de fato ocorreu em junho de 2011, como já mencionado anteriormente. Ao longo de 2011, os debates se centraram na ratificação da convenção pelo Brasil, tendo o governo brasileiro já se manifestado publicamente pela ratificação, e especialmente na negociação para aprovação da PEC que retira o parágrafo único do Artigo 7º da Constituição Federal. Para tanto, foi instituída, na Comissão de Relações Internacionais do Ministério do Trabalho, um grupo de trabalho tripartite – governo, trabalhadores e empregadores – para definir a posição do país no processo de ratificação.

Na esfera legislativa, foi aprovada, em 2011, a Lei nº 12.469, que prorrogou até 2015, ano-calendário 2014, a política de incentivo tributário que permite aos empregadores deduzirem, em suas declarações de imposto de renda, a contribuição paga à Previdência Social sobre a remuneração da empregada doméstica. O benefício, que tem sido concedido desde 2006, foi instituído como estratégia para estimular a formalização das trabalhadoras domésticas. No entanto, passados cinco anos de sua implementação, os resultados alcançados foram muito

tímidos e os indicadores mostram pouca alteração nas taxas de formalização da categoria. Mesmo diante deste cenário, e da avaliação das próprias trabalhadoras de que esta é uma ação que beneficia apenas os empregadores, a medida foi prorrogada sem qualquer alteração que ampliasse sua eficiência ou diminuísse seu caráter regressivo.

Em relação ao trabalho doméstico não remunerado, vale destacar a aprovação da Lei nº 12.470/2011, que estabelece alíquota especial para garantir a aposentadoria do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. Para este grupo, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição passa a ser de 5% e não mais de 11%, como para os demais segurados inscritos na modalidade contribuinte individual. A lei é resultado de uma mobilização antiga de parlamentares articuladas com os movimentos de mulheres, e atende às demandas daquilo que se tem chamado de aposentadoria das donas de casa apenas em parte, uma vez que ainda limita o usufruto do benefício às mulheres de baixa renda e o associa a uma contribuição anterior.

Por fim, vale mencionar que, em novembro de 2010, foi aprovada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a concessão de licença-maternidade de até quatro meses, com pagamento de bolsas, para as mães estudantes de cursos de pós-graduação. Segundo a Portaria nº 220, de 12/11/2010, as pós-graduandas passam a ter direito ao benefício, como reconhecimento da necessidade de adequação dos regulamentos dos programas de concessão de bolsas ao direito à licença-maternidade, desde que o parto ocorra durante o período de vigência da bolsa. As novas regras determinadas pela Capes constituem-se em um avanço no reconhecimento da função social da maternidade e da responsabilidade do Estado com a reprodução social, sem que estas imponham às mulheres condição de inserção social desigual comparativamente aos homens.

3.5 Acesso a documentação

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) tem se constituído, desde 2004, ano em que foi criado, como uma das mais bem-sucedidas ações direcionadas à promoção da cidadania das mulheres rurais. Implementado pelo MDA, possibilita às mulheres do campo e da floresta o acesso a documentos civis e trabalhistas como registro civil de nascimento, cadastro de pessoa física (CPF), carteira de identidade, carteira de trabalho e previdência social (CTPS), carteira de pesca, registro no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e serviços previdenciários. Além da emissão gratuita dos documentos, o programa prevê a conscientização sobre a necessidade e a utilidade da documentação civil e trabalhista, e orienta o acesso a políticas públicas para as mulheres na reforma agrária, na agricultura familiar e na previdência social.

O PNDTR é operacionalizado a partir da realização de mutirões itinerantes nas proximidades do local de moradia das mulheres da zona rural. Desde 2004, foram realizados cerca de 3 mil mutirões, emitidos mais de 1,5 milhão de documentos, que beneficiaram aproximadamente 850 mil mulheres. Em 2010, o PNDTR ampliou seus serviços, incluindo o processo de concessão de aposentadoria, auxílio-doença, auxílio-acidente e licença-maternidade; o agendamento de perícias; e a emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), do Bloco de Notas da Produtora Rural e do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).[38] Somente neste ano, foram realizados 826 mutirões, que emitiram quase 373 mil documentos e atenderam a 179 mil mulheres.

Além disso, entre 2008 e 2009, foram implementadas 22 unidades móveis de atendimento, em resposta à demanda apresentada pelas mulheres do campo e da floresta ao governo federal. As unidades móveis são ônibus equipados com computadores, máquina fotográfica, *scanner*, impressora, plastificadora de documentos e acesso à internet via satélite, que permitem atendimento mais ágil e a entrega de documentos mais rápida.[39]

Instituído em resposta às reivindicações do movimento social de mulheres do campo e da floresta, apresentadas nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, nas Marchas das Margaridas e em outras mobilizações, o programa fortalece a promoção da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres ao materializar, por meio do documento, a oportunidade de acessar direitos que permitirão, entre outros, o acesso a benefícios previdenciários, como aposentadoria e licença-maternidade, a formalização do trabalho, o acesso ao crédito, a estruturação de organizações produtivas e o fortalecimento comunitário das mulheres.

3.6 Políticas de cuidados

A questão da autonomia feminina está evidentemente associada à inserção das mulheres no mercado de trabalho. No entanto, outras dimensões são relevantes não apenas do ponto de vista da criação de condições para que as mulheres se integrem ao mercado, mas também ao permitirem a vivência da autonomia em sentido mais amplo, liberando tempo das mulheres e possibilitando-lhes ter maior liberdade de decisão sobre como alocá-lo em diferentes atividades, tais como participação na vida política, nas atividades educacionais, de lazer e de cultura, bem como no cuidado pessoal.

---

38. A DAP é o instrumento que identifica as agricultoras e os agricultores familiares, ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, que estão aptos a realizarem operações de crédito rural ao amparo do PRONAF. O Bloco de Notas da Produtora Rural permite a emissão de notas fiscais para a comercialização de seus produtos. O CCIR é um documento emitido pelo Incra que constitui prova do cadastro do imóvel rural. Sem ele, a proprietária não pode desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais.

39. As unidades móveis foram levadas aos estados da Bahia, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Roraima, Tocantins, Mato Grosso, Rondônia, Acre, Pará, Amapá, Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, além do Distrito Federal.

Diversos são os estudos[40] que apontam para a sobrecarga de trabalho doméstico sobre as mulheres, evidenciando uma persistente e arraigada divisão sexual do trabalho. Assim, ainda que tenham jornadas inferiores no mercado de trabalho – muito em função das responsabilidades familiares que impedem que se insiram no mercado em condições igualitárias –, as mulheres possuem jornada total de trabalho maior que os homens, pois sua jornada no trabalho doméstico não remunerado é, na média, mais que o dobro da masculina (IPEA, BRASIL e ONU MULHERES, 2011). Neste sentido, pode-se dizer que, na estrutura social das responsabilidades com o cuidado, especialmente das crianças, há uma primeira delegação, feita pelo Estado – e pelos diversos empregadores – em relação às famílias e, no interior destas, a delegação quase exclusiva para as mulheres.

Condição essencial para a promoção da autonomia feminina, portanto, refere-se à liberação do tempo das mulheres para outras atividades além do cuidado e do trabalho doméstico. Os grandes desafios, neste contexto, referem-se: *i*) à garantia de que o Estado assuma sua responsabilidade no campo dos cuidados e se corresponsabilize – juntamente com famílias e empresas – pela sua realização; e *ii*) à necessidade de que haja reorganização da distribuição destas atividades entre mulheres e homens, no âmbito das famílias, numa profunda e necessária reformulação e deslocamento da divisão sexual do trabalho.

Neste sentido, no que diz respeito ao Estado, há uma série de políticas públicas a serem implementadas ou ampliadas, de forma a incluir mais usuários, ou a incorporar a dimensão de gênero em sua formulação e estruturação. Algumas delas já vêm sendo implementadas pelo governo federal, mas quase sempre alcançando a dimensão dos cuidados em um resultado não esperado ou planejado, pois têm sido direcionadas para a educação, para a infraestrutura ou para a alimentação, sem um olhar de gênero que determine sua implementação. São estas políticas que serão apresentadas a seguir.

3.6.1 Creches e pré-escolas

A primeira, e também mais debatida destas ações, é a oferta pelo Estado de vagas na educação infantil para crianças de 0 a 3 anos, nas creches, e de 4 a 6 anos, nas pré-escolas. A oferta de vagas na educação infantil pode produzir efeitos imediatos na conquista de autonomia pelas mulheres, seja por meio do acesso ao mercado de trabalho, seja por meio de alternativas viabilizadas a partir da liberação do tempo. É, ainda, uma forma de o Estado reivindicar para si a corresponsabilidade não só pela educação, mas também pelo cuidado das crianças.

40. Entre outros, OIT (2009); Araújo, Picanço e Scalon (2007); Hirata (2002); Ser Social (1998).

Que o número de creches e estabelecimentos de educação infantil é insuficiente para atender a demanda é fato já bastante diagnosticado por aqueles que acompanham estas políticas. No Plano Nacional de Educação (PNE), para o decênio de 2001 a 2010, a meta era que houvesse vagas para 50% das crianças na idade própria para esta fase da educação. No entanto, esta meta não foi cumprida e foi repetida para o decênio de 2011 a 2020 no texto do novo PNE em discussão na Câmara dos Deputados.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), do Ministério da Educação, é o programa cujo principal objetivo é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios para a construção e a aquisição de equipamentos e mobiliário destinados a creches e pré-escolas públicas da educação infantil. Entre os exercícios de 2009 e 2010 foram construídos mais de 1,3 mil novos estabelecimentos de educação infantil.

A partir das ações desse programa, tem sido possível observar um importante crescimento no número de matrículas na primeira etapa da educação infantil, que é efetivada pela oferta de creches (tabela 2). No entanto, embora este crescimento deva ser comemorado, a cobertura ainda é muito restrita, alcançando apenas cerca de 13% da população de 0 a 3 anos, o que representa um total de 1,4 milhão de meninos e meninas em um universo de mais de 10,5 milhões de crianças, de acordo com a PNAD de 2009.

TABELA 2
Número de matrículas em creches (2009 e 2010)

	2009	2010	Variação 2010-2009 (%)
Creche em tempo parcial	440.718	489.377	11
Creche em tempo integral	806.916	857.594	6,3
Total	**1.247.634**	**1.346.971**	**7,9**

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep ([s.d.]).
Elaboração própria.

Além disso, o número de estabelecimentos construídos, em 2010, foi menor que em 2009. Em 2009, foram construídas 699 unidades de educação infantil, enquanto em 2010 foram 627. Em relação ao número de municípios atendidos, em 2009 foram 541, enquanto em 2010 foram 593. No total, nos dois anos, houve 1.326 unidades construídas e 1.234 municípios atendidos.[41]

41. Dados obtidos na página eletrônica do Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC): <http://simec.mec.gov.br>.

A construção de novas creches foi compromisso incorporado ao Programa de Aceleração do Crescimento, em sua segunda edição (PAC 2). Institui-se como meta a construção de 6 mil novas unidades, o que significaria um aumento no número de matrículas em escala maior. Neste sentido, foi positiva a aprovação, pela Câmara dos Deputados, da Medida Provisória (MP) nº 533/2011, convertida na Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011, que autoriza a União a repassar recursos aos municípios e ao Distrito Federal para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, cujas matrículas ainda não foram computadas no Censo Escolar. Tal autorização constituirá um apoio maior aos municípios, pois reduz a necessidade do investimento inicial com recursos próprios em razão de, na sistemática atual, o primeiro ano dos alunos não ser computado no censo escolar, não gerando a transferência de recursos correspondentes a estas matrículas ainda não contabilizadas.

Para além da criação de vagas na educação infantil, reivindicação inicialmente instituída na esfera pública pelo movimento de mulheres, uma avaliação sobre os programas suplementares da área de educação a partir da perspectiva de gênero permite vê-los com um alcance mais amplo que o de garantia do acesso e da permanência dos alunos na escola. Assim como a educação é um dever não só do Estado, e cada vez mais há campanhas para que os pais se envolvam na educação da criança, o trabalho de cuidado também não pode ser visto como algo exclusivo das famílias. Neste sentido, ampliar a visão sobre estes programas para além de seu impacto sobre o campo da permanência da escola pode contribuir muito para o compartilhamento da responsabilidade sobre o cuidado que pesa sobre as famílias e, no interior delas, sobre as mulheres. Neste sentido, foram selecionados outros dois programas implementados pelo MEC, que permitem iniciar este debate na esfera educacional. São eles: transporte e merenda escolar.

3.6.2 Transporte escolar

O transporte escolar é considerado parte suplementar do dever do Estado de oferecer educação pública, nos termos do Artigo 208, inciso VII, da CF/1988, e Artigo 4º, inciso VIII, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). De acordo com esta lei, os estados devem assumir o transporte dos alunos da rede estadual (Artigo 10, inciso VII), e os municípios, da rede municipal (Artigo 11, inciso VI).

No âmbito federal, existe a política de transporte público somente para as zonas rurais. Atualmente, encontram-se em vigor o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)[42] e o Programa Caminho da

42. Instituído pela Lei nº 10.880/2004 e ampliado pela Lei nº 11.947/2009.

Escola,[43] ambos destinados ao transporte de alunos residentes na zona rural. O primeiro consiste no apoio financeiro para oferta de veículos específicos aos alunos do ensino fundamental público, e o segundo na renovação e padronização da frota de veículos, visando à melhoria da qualidade do transporte e à diminuição do preço de sua aquisição. Nas regiões urbanas, o acesso ao transporte escolar não se dá, em geral, pela oferta de veículos específicos, mas pela concessão de mecanismos de descontos, tanto por estados, quanto por municípios, para estudantes no acesso ao transporte público convencional – conhecidos como passes escolares, que significam muitas vezes a gratuidade do transporte.

Ampliando a análise para o âmbito nacional, a partir dos dados coletados de estados e municípios, em relação ao transporte escolar voltado aos alunos da educação infantil, nota-se que este é predominantemente oferecido pelos municípios e destinado aos alunos da zona rural. Esta predominância aumenta no ensino fundamental, como se pode ver pelos números apresentados nas tabelas 3 e 4.[44]

TABELA 3
Alunos da educação infantil residentes nas áreas rural e urbana que utilizam transporte escolar oferecido pelo poder público estadual e municipal, por localização das escolas e dependência administrativa (2010)

Escolas	Total de alunos	Área rural			Área urbana			Total que utiliza transporte escolar	
		Matrículas	Utilizam transporte escolar		Matrículas	Utilizam transporte escolar			
			Alunos	%		Alunos	%	Alunos	%
Federais	2.437	164	-	-	2.273	-	-	-	-
Estaduais	71.302	8.309	2.303	28	62.993	2.019	3	4.322	6
Municipais	4.853.761	834.961	223.876	27	4.018.800	339.561	8	563.437	12
Privadas	1.829.198	18.318	1.134	6	1.810.880	12.063	1	13.197	1
Total	**6.756.698**	**861.752**	**227.313**	**26**	**5.894.946**	**353.643**	**6**	**580.956**	**9**

Fonte: INEP ([s.d.]).
Elaboração própria.

43. Disciplinado pelo Decreto nº 6.768/2009.

44. Importante esclarecer que, nas tabelas 3 e 4, "área rural" e "área urbana" são referências para a residência dos estudantes. É possível que haja estudantes residentes em área rural que estudam em escolas urbanas, assim como estudantes residentes em área urbana que estudam em escolas rurais.

TABELA 4
Alunos do ensino fundamental residentes nas áreas rural e urbana que utilizam transporte escolar oferecido pelo poder público estadual e municipal, por localização das escolas e dependência administrativa (2010)

Escolas	Total de alunos	Área rural			Área urbana			Total que utiliza transporte escolar	
		Matrículas	Utilizam transporte escolar		Matrículas	Utilizam transporte escolar			
			Alunos	%		Alunos	%	Alunos	%
Federais	25.425	112	72	64	25.313	4.354	17	4.426	17
Estaduais	10.116.856	528.963	242.084	46	9.587.893	1.312.953	14	1.555.037	15
Municipais	16.921.822	4.187.143	1.755.340	42	12.734.679	1.832.647	14	3.587.987	21
Privadas	3.941.238	30.266	2.813	9	3.910.972	39.752	1	42.565	1
Total	**31.005.341**	**4.746.484**	**2.000.309**	**42**	**26.258.857**	**3.189.706**	**12**	**5.190.015**	**17**

Fonte: INEP ([s.d.]).
Elaboração própria.

Estes programas têm como finalidade promover e garantir o acesso dos alunos à escola, com a segurança adequada, requisito mínimo para que as crianças possam frequentar a escola. Este é o pano de fundo estritamente educacional desta política de transporte escolar. Não há, contudo, o entendimento de que, além de realizar uma política educacional, ao ofertar transporte escolar, urbano ou rural, o Estado também compartilha com as famílias os cuidados com suas crianças, em especial, a necessidade de deslocamento entre escola e residência, o que, na ausência das políticas, se torna algo a ser resolvido privadamente, por cada família, segundo suas possibilidades.

A ausência deste olhar leva ao estabelecimento de uma ação pública que, preocupada estritamente com o acesso à escola, leva as famílias, especialmente as residentes nas áreas rurais, mas também aquelas das zonas urbanas, que tomam ônibus convencionais, a conduzir seus filhos por quilômetros até o local em que há o acesso ao transporte.[45] Tal como os dados apontam, nestas famílias, a responsabilidade por conduzir a criança ao transporte segue sendo das mulheres (mães, irmãs ou outras). Ou seja, o Estado conta com estas mulheres para fazer a condução das crianças até o local de onde parte o transporte. Assim, apesar de todo o potencial de se instituir como uma política que também compartilhe os cuidados com as famílias e reduza o tempo gasto pelas mulheres no deslocamento casa-escola-casa, a política de transporte, pensada sem o viés de gênero, pode manter o uso desigual do tempo, ou, por vezes, aumentar a necessidade de tempo gasto pelas mães para o descolamento e para a preparação da criança para a escola.

45. Especialmente ao se considerar que está em um curso um processo de intenso fechamento das escolas rurais, o que faz com que os alunos tenham que se deslocar todos os dias para as cidades a fim de estudar. Evidentemente, há, com isso, a necessidade de que as crianças, e suas mães, acordem ainda mais cedo a fim de tomar o transporte para escolas muito distantes. Para mais detalhes sobre este assunto, ver o capítulo de *Educação* deste periódico.

Ademais, no caso do transporte escolar urbano, ainda que o acesso à escola possa estar garantido pelo sistema de transporte público em geral, este transporte não pode se dar, para as crianças menores, sem o acompanhamento dos pais, e sem que eles tenham de comprometer parte importante do seu tempo e de seus recursos para este cuidado, já que o passe estudantil é apenas para as crianças. Neste aspecto, é necessário ressaltar que o transporte de crianças requer veículos especiais, o que, muitas vezes, torna a implementação de tal política de grande complexidade, fazendo com que os municípios deixem de implementá-la.

Para além da necessidade de ofertar creches, pré-escolas e escolas, preocupação recorrente nos debates sobre igualdade entre homens e mulheres no acesso ao mercado de trabalho, é preciso rever os conceitos hoje presentes de que a forma como as crianças dirigem-se à escola e retornam para casa não passa de questão a ser gerenciada no âmbito privado. A que se deve este pressuposto? Cabe refletir que o trabalho de levar e buscar os filhos na escola pode se tornar um grande impedimento ou um importante limite à inserção de pais e mães – especialmente destas, na medida em que recai sobre elas a maior parte dos cuidados – no mercado de trabalho ou em outras atividades da vida social. Ao se considerarem homens e mulheres que trabalham em locais distantes de suas residências, realidade muito comum, mais uma vez tem-se uma questão a ser resolvida e que não deve ser objeto somente de arranjos privados, uma vez que os trabalhos de cuidado com as pessoas que mais precisam deles devem ser de responsabilidade não somente das famílias, mas também das empresas e do Estado (OIT, 2009).

Dessa forma, pode-se sugerir que seria conveniente a formulação de políticas públicas federais para que se estabeleçam metas e diretrizes na implantação do serviço de transporte escolar público pelos municípios e estados também em relação às áreas urbanas, e que nas zonas rurais haja também preocupação em garantir às crianças e adolescentes transportados sua segurança inclusive no deslocamento entre a casa e o transporte, procurando reduzir ao máximo a distância e o tempo gasto neste deslocamento.[46] Tais políticas federais contribuiriam para reforçar o papel estatal na reprodução social, possibilitando às mulheres disporem de maior autonomia sobre o uso de seu tempo e contribuindo para a redução da sobrecarga de trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares.

3.6.3 Segurança alimentar e infraestrutura social

Além do transporte escolar, outro serviço ligado à educação de forma suplementar ao ensino que pode contribuir para uma maior desoneração das mulheres na responsabilidade sobre o cuidado com as crianças é a alimentação escolar.

46. Como dito, o fundamento para a oferta de transporte à escola é a garantia do *acesso* dos alunos à rede educacional. Se este acesso estiver garantido pelo transporte público em geral, parece não haver prioridade para a existência de um transporte público especificamente escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), existente desde 1955, consiste na transferência de recursos financeiros para as Unidades Federativas, de acordo com o número de alunos matriculados em todos os níveis da educação básica nas escolas públicas e filantrópicas.

Em 2010, houve aumento no valor repassado pela União a estados e municípios, que passou a ser de R$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R$ 0,60. As escolas que oferecem ensino integral por meio do programa Mais Educação terão R$ 0,90 por dia.[47]

Mais uma vez, embora o aumento dos valores repassados seja algo a se comemorar, lançando um olhar a partir da promoção de igualdade de gênero de uma forma com que o Estado compartilhe com as famílias a responsabilidade pelos cuidados, deveria ser objeto de reflexão a possibilidade de oferecimento de mais uma refeição por dia, ao final do turno escolar. Tal oferta teria, ao mesmo tempo, grande potencial de ampliar a frequência escolar, mas também de fazer com que a criança, ao voltar para casa, já estivesse alimentada, o que sem dúvida diminuiria o trabalho das famílias, especialmente das mulheres, nas atividades relacionadas ao preparo da alimentação.

Para além dos programas de alimentação vinculados ao espaço escolar, é importante destacar algumas políticas implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ligadas a serviços de infraestrutura social ou de garantia da segurança alimentar, que têm fortes impactos no tempo gasto pelas mulheres em atividades relacionadas ao cuidado das casas e de suas famílias, como buscar água para as tarefas cotidianas e cozinhar para os membros do domicílio. Neste contexto, políticas como as cozinhas comunitárias, os restaurantes populares e a construção de cisternas no semiárido assumem um caráter significativo no compartilhamento da responsabilidade pela reprodução social entre famílias – e, mais especificamente, mulheres – e Estado. Este entendimento foi expresso já no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, quando, no eixo referente à autonomia econômica das mulheres, foi inserida uma prioridade específica sobre oferta de equipamentos sociais que contribuam para ampliar o tempo disponível das mulheres, na qual constavam, além das creches e pré-escolas, os restaurantes e cozinhas populares e as cisternas.

A Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), garante os direitos constitucionais de acesso à alimentação a toda a população

47. Consultar: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>.

brasileira e impõe ao Estado o dever e a responsabilidade de atender, de forma efetiva, a esta demanda. Os restaurantes populares e as cozinhas comunitárias são equipamentos públicos que fazem parte desta estratégia e oferecem refeições prontas para consumo imediato, em especial para a população em situação de vulnerabilidade social. Respondem à meta estratégica de erradicação da extrema pobreza e potencializam outras políticas sociais relevantes, como o Programa Bancos de Alimentos e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), além do desenvolvimento de ações de geração de trabalho e renda, formação profissional, e educação alimentar e nutricional.

Os restaurantes populares são considerados equipamentos de médio e grande porte, com capacidade de produção de, no mínimo, 1 mil refeições por dia. Os equipamentos são direcionados para municípios com população igual ou superior a 100 mil habitantes, visando atender trabalhadores de baixa renda, desempregados, estudantes, aposentados, moradores de rua e famílias em situação de risco de insegurança alimentar e nutricional. A média de refeições servidas por dia, atualmente, está em torno de 123 mil em todos os 89 restaurantes em funcionamento em 73 municípios.

Em 2010, as cozinhas comunitárias estavam presentes em 22 estados brasileiros, com 407 unidades servindo cerca de 87 mil refeições diárias. Estão localizadas em municípios com população abaixo de 100 mil habitantes, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal baixo, e também em municípios situados na região do semiárido. As cozinhas, além da comercialização das refeições a preços acessíveis, como os restaurantes populares, também ofertam gratuitamente refeições a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Para a população de baixa renda ou em situação de insegurança alimentar da zona rural e do semiárido, tem sido implementado o programa de construção de cisternas para armazenamento de água, no âmbito do Programa Acesso à Alimentação. Entre seus objetivos estão garantir à população o acesso à alimentação digna, regular e adequada, e suprir a falta de água nos períodos de estiagem no semiárido por meio do armazenamento de água da chuva em cisternas.

A cisterna é uma tecnologia adaptada da experiência popular para o aproveitamento de água da chuva que escorre do telhado da casa em calhas e é direcionada para as cisternas, nas quais fica armazenada. Com capacidade para 16 mil litros de água, a cisterna supre a necessidade de consumo de uma família de cinco pessoas por um período de estiagem de oito meses. Cada cisterna construída pelo governo recebe uma placa de identificação numerada e é também georreferenciada. Desde o início do programa, em 2003, já foram construídas pouco menos de 420 mil cisternas. As famílias, para serem beneficiadas, devem estar inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais

e ter renda familiar mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Quando recebem a instalação, as residências são registradas e a família passa por cursos de capacitação.

Evidentemente, o principal objetivo destes programas é enfrentar as situações de insegurança alimentar da população como um todo. No entanto, a importância destes equipamentos na organização da vida das mulheres e nas suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho é inegável. Está associada à reestruturação dos afazeres domésticos e à consequente melhor utilização do tempo para atividades de autocuidado, estudo, formação e trabalho, uma vez que possibilita transferir a um dispositivo público, ou compartilhar com ele, a responsabilidade social atribuída às mulheres por fornecer alimentação aos membros da família.

No caso das cisternas, por exemplo, ainda que não tenha sido explicitada em sua implementação a preocupação com a transversalidade de gênero, alguns estudos[48] têm apontado que a tecnologia teve repercussões positivas na vida das mulheres que cumprem jornadas de trabalho extenuantes, por serem as responsáveis pela coleta da água que será utilizada na sobrevivência da família, na limpeza da residência, no cuidado das pequenas criações e no cultivo. As cisternas, assim como os restaurantes populares, também representam uma reorganização dos afazeres domésticos, facilitando a realização das atividades e poupando-as de inúmeros esforços físicos despendidos no deslocamento da água de açudes, muitas vezes distantes das casas. Somada a isso, a melhora da qualidade de saúde da família também irá refletir no cotidiano das mulheres que, como citado anteriormente, são eleitas as cuidadoras das crianças, idosos e doentes.

O trabalho doméstico não remunerado – não contabilizado nas contas nacionais e, portanto, não reconhecido como trabalho – possibilita a reprodução social e a organização familiar dentro e fora do domicilio, determinando condições econômicas e melhoria da qualidade de vida de todos. Estas atribuições familiares cotidianas, que se tornam invisíveis na organização familiar e incluem o cuidado com as crianças, o transporte até a escola, a alimentação, o acesso a água, entre outras, oneram a vida das mulheres, deixam sequelas em sua saúde, pela sobrecarga de trabalho, e limitam sua autonomia econômica e social, uma vez que seu tempo de dedicação ao trabalho remunerado fica reduzido e suas possibilidades de livre escolha sobre os rumos de sua vida também. Neste contexto, para as mulheres em situação de miséria, o acesso a todos os serviços aqui apresentados pode ser considerado importante estratégia para possibilitar a sua saída desta condição.

48. Ver, a respeito, Nogueira (2009).

3.7 Execução financeira dos programas da SPM em 2010

O acompanhamento da execução orçamentária dos programas direcionados às mulheres no governo federal tem se revelado um desafio ainda sem soluções metodológicas adequadas. A característica de ser esta uma política de natureza eminentemente transversal, e, portanto, sob responsabilidade simultânea de diversos órgãos governamentais, impõe um conjunto significativo de dificuldades para a identificação da previsão e da execução dos orçamentos setoriais destinados às políticas para as mulheres. Não existe, ainda, no âmbito do governo federal, uma metodologia de orçamento-mulher ou orçamento de gênero que permita solucionar os dilemas hoje enfrentados, relacionados especialmente ao modelo do PPA vigente e aos programas e projetos desenvolvidos para mulheres no âmbito de ações de natureza universal – não especificamente ou inteiramente direcionadas para o público feminino.[49]

Uma primeira tentativa de construção do orçamento do Plano Nacional de Politicas para as Mulheres foi conduzida pela SPM entre 2007 e 2008. Apesar de ainda muito incompleto, o orçamento do PNPM avança no sentido de buscar identificar nas grandes rubricas do PPA aquilo que estaria comprometido com as ações do plano e, ao final de cada exercício, aquilo que foi de fato gasto com estas iniciativas. Pelos mecanismos hoje existentes, este detalhamento do PPA só é possível a partir de um compromisso dos órgãos parceiros em identificarem e informarem os valores orçados e executados, não sendo possível um monitoramento via sistemas publicamente disponíveis. Nem sempre, porém, esta identificação é viável, sendo bastante facilitada quando se trata de ações afirmativas, que beneficiam apenas as mulheres, e bem mais complicada quando se referem a ações de natureza mais abrangente.

De todo modo, a secretaria disponibilizou para os anos de 2008 e 2009 uma estimativa de quanto teria sido efetivamente gasto na implementação do PNPM. Segundo a tabela 5, entre 2008 e 2009 o governo federal teria investido mais de R$ 8 bilhões em políticas para as mulheres. Uma série de ressalvas devem ser feitas em relação a estes valores. Primeiramente, trata-se de uma estimativa informada pelos próprios órgãos, podendo haver imprecisões quanto aos verdadeiros valores, pois não há qualquer marcador na classificação funcional programática do orçamento que possibilite acompanhar, nos sistemas e instrumentos de execução do orçamento, o que realmente se destinou ao PNPM. Em segundo lugar, alguns órgãos informaram valores globais, dentro dos quais as ações para mulheres foram implementadas. É o caso, por exemplo, dos gastos do MTE, o qual tem informado os valores totais com qualificação social e profissional, e não apenas o destinado ao PNPM. Estes casos acabam inflando as estimativas de

49. Para mais informações sobre este tema, ver Pinheiro (2010) e Brasil (2008).

orçamento e estão diretamente relacionados à falta de planejamento a partir de um viés de gênero. Além disso, alguns órgãos não informaram seus investimentos anuais com o PNPM, seja em função das dificuldades em desagregar os valores, seja porque realmente não investiram recursos, ou, ainda, porque simplesmente não atenderam ao chamado da SPM para prestar contas de sua execução. Nestes casos, pode haver uma subestimação do real orçamento do PNPM.

TABELA 5
Orçamento liquidado[1] em ações do PNPM, segundo órgão responsável (2008 e 2009)
(Em R$)

Órgão	2008	2009
Fundação Nacional do Índio (Funai)	71.771,05	473.017,50
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	860.361,95	771.481,70
Ministério das Cidades (MCidades)	1.040.089.780,46	1.472.809.623,07
Ministério da Cultura (MinC)	-	-
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	91.091.737,36	27.269.226,57
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	1.110.065.229,44	1.210.318.361,08
Ministério da Educação (MEC)	3.828.954,93	13.173.102,20
Ministério da Justiça (MJ)	51.059.739,00	28.903.876,47
Ministério de Minas e Energia (MME)	-	-
Ministério da Saúde (MS)	309.167,60	3.514.625,14
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	1.182.985.325,98	2.402.040.934,96
Secretaria de Direitos Humanos (SDH)	-	3.275.383,40
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)	-	-
Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM)	47.326.903,53	56.578.594,64
Total	**3.527.688.971,31**	**5.219.128.226,73**

Fonte: Brasil (2008).
Nota: [1] Valores reais de 2010, deflacionados pelo INPC médio.

Apesar de todas as dificuldades para se trabalhar com os dados do orçamento do PNPM, este teve o mérito de evidenciar, com clareza, que os recursos disponibilizados para a SPM não correspondem, de modo algum, à integralidade do que é destinado anualmente às políticas para as mulheres. É comum a crítica de que, uma vez que o orçamento da SPM é bastante exíguo, não existem recursos para a implementação de programas e projetos direcionados à promoção da igualdade entre homens e mulheres. Esta análise, feita com base exclusivamente no orçamento da SPM, é, certamente, um equívoco de interpretação.

Em relação especificamente à execução orçamentária da SPM, é possível perceber, pela tabela 6, que, em 2010, foram destinados quase R$ 90 milhões para o conjunto de programas da secretaria, incluindo-se, aqui, os gastos

administrativos. Este foi o maior orçamento disponibilizado para a SPM desde sua criação, em 2003, tendo superado em mais de R$ 10 milhões o limite autorizado para o ano de 2009.

Considerando-se que 2010 foi o encerramento dos oito anos de gestão do presidente Lula, a SPM não abriu edital para financiamento de projetos de organizações não governamentais (ONGs) ou de instituições públicas estaduais e municipais interessadas em desenvolver ações nesta área. Justificando tal decisão pelo grande número de propostas apresentadas em 2009, mas não atendidas naquele ano, a secretaria já apontava, no início do ano, que orientaria seus esforços para a finalização de projetos executados diretamente, investindo esforços para garantir que, no encerramento da gestão, os acordos e compromissos anteriormente assumidos fossem cumpridos. Ademais, é de se imaginar que os esforços para conclusão das iniciativas fossem também pautados pelas incertezas quanto à continuidade das ações conduzidas na área pela nova gestão, fosse ela de continuidade ou não, até mesmo pela fragilidade dos programas conduzidos pela SPM – com pouco alcance, recursos e prioridade.

TABELA 6
Execução orçamentária da SPM (2010)
(Em R$)

Programas	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)	Limite recebido	Empenhado	Nível de execução 1 (%)	Nível de execução 2 (%)
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E=D/B)	(F=D/C)
Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes[1]	450.000	450.000	250.000	250.000	55,6	100,0
Prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres	39.270.000	40.250.000	35.302.184	35.293.644	87,7	100,0
Apoio administrativo	10.568.429	11.971.636	11.530.986	10.809.366	90,3	93,7
Gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas	5.944.000	5.794.000	4.897.822	4.854.391	83,8	99,1
Cidadania e efetivação de direitos das mulheres	32.080.000	31.250.000	24.700.180	24.641.628	78,9	99,8
Total	**88.312.429**	**89.715.636**	**76.681.172**	**75.849.029**	**84,5**	**98,9**

Fonte: Brasil ([s.d.]a).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
Nota: [1] Refere-se aos recursos da SPM alocados na ação do programa nº 0073 – Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, da Secretaria de Direitos Humanos.

A análise da execução do orçamento permite identificar, no entanto, que apenas 85% dos recursos autorizados para a consecução dos trabalhos da secretaria foram liberados para movimentação e empenho em 2010, o que está relacionado, entre outros aspectos, à conjuntura eleitoral que sempre leva a restrições

maiores na liberação do orçamento[50] e à baixa execução do órgão ao longo do ano. Em virtude disto, o orçamento com o qual a SPM efetivamente trabalhou ao longo do ano foi apenas R$ 2 milhões superior ao liberado em 2009. Vale mencionar que, desde o início do PPA 2008-2011, este foi o ano em que a menor proporção de recursos foi liberada para execução: em 2008, este valor foi de 92%, e, em 2009, alcançou 97%.

Ao se observar o nível de execução em relação ao que foi autorizado, nota-se que a secretaria foi capaz de empenhar quase 85% do orçamento. Para o Programa de Cidadania – que englobas as ações de autonomia econômica – foram gastos cerca de R$ 25 milhões, ou 79% do autorizado. Quando se observa a execução em relação àquilo que foi, de fato, liberado para movimentação e empenho, percebe-se que praticamente todos os recursos orçamentários colocados à disposição da SPM foram empenhados, num total de 98,9%.

Para além da análise do orçamento da secretaria, é importante considerar como se tem trabalhado com o financeiro disponibilizado, ou seja, com os recursos que são liberados mensalmente para gasto e que pagam as despesas executadas pelos órgãos. Neste contexto, alguns fatores têm comprometido a execução do orçamento não apenas da SPM, mas de outros órgãos governamentais. Em especial, destaca-se o elevado peso dos restos a pagar tanto nos empenhos emitidos no ano de exercício, quanto nos valores liquidados em anos posteriores.

Em 2010, cerca de 28% do orçamento da SPM – ou R$ 21,3 milhões – foram inscritos na rubrica "restos a pagar", o que significa que foram empenhados em 2010, mas não puderam ser pagos até 31 de dezembro. Dois fatores explicam com maior importância esta situação. O primeiro deles se relaciona com os limites financeiros serem liberados paulatinamente ao longo do ano e dependerem do nível de execução alcançado pelo órgão. Como há demora para análise, aprovação e celebração dos convênios, boa parte do limite só é liberada no segundo semestre – especialmente no último trimestre, quando já não há mais tempo hábil para que as equipes empenhem e paguem os convênios ou outros compromissos de despesa.

Outra questão que contribui para o alto peso de restos a pagar está relacionada aos convênios plurianuais, que são firmados em um ano, mas cuja liberação de recursos financeiros se dá seguindo um cronograma relacionado ao tempo de execução do projeto e aos resultados intermediários alcançados, ultrapassando em grande parte dos casos o limite do ano em que foram aprovados. Neste caso, vale lembrar que parte significativa dos recursos da SPM são executados via transferência voluntária de recursos da União a outros entes via formalização de convênios.

50. Importante destacar que todo o projeto de lei foi liberado, assim como boa parte das emendas parlamentares aprovadas. O saldo não liberado ao longo do ano recaiu, portanto, apenas sobre parte das emendas.

Uma das determinações da legislação que rege o tema é que a liberação de recursos seja feita em etapas, como estratégia de monitoramento da execução dos projetos. As parcelas que ultrapassam o ano de exercício em que foi firmado o convênio são inscritas em restos a pagar. Assim, considerando-se que a grande maioria dos convênios é firmada no segundo semestre e que os recursos são liberados ao longo do tempo de execução do projeto, a rubrica restos a pagar ganha relevância cada vez maior no orçamento da secretaria.

Esta prática, portanto, tem sido cada vez mais comum e tem comprometido a execução do orçamento nos anos posteriores, pois os limites financeiros liberados devem dar conta da execução dos restos a pagar e dos empenhos do ano corrente. Prova disso é que, em 2010, R$ 45 milhões do limite financeiro liberado foram destinados ao pagamento de restos a pagar de anos anteriores, enquanto outros R$ 50 milhões disseram respeito aos empenhos de 2010. Neste cenário, a implementação da política e das prioridades elencadas a cada ano torna-se cada vez menos flexível e menos administrável.

4 NOVOS RUMOS DAS POLÍTICAS PARA MULHERES: O DESAFIO DA PROMOÇÃO DA AUTONOMIA ECONÔMICA E SOCIAL

A eleição da primeira mulher para ocupar o mais alto cargo da hierarquia política do país trouxe, além de conquistas simbólicas importantes, reformulações significativas no que se refere à condução das políticas desenvolvidas para mulheres. O foco no combate à pobreza extrema, adotado pela nova presidenta como linha condutora de todo o governo federal, levou a SPM a reorientar as prioridades e estratégias de ação até então adotadas por todos os órgãos parceiros na execução das políticas para mulheres, que se direcionavam ao enfrentamento da violência.

A partir de 2011, portanto, um novo discurso – ainda não concretizado – toma corpo e define como agenda prioritária do governo federal a promoção da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres. A promoção da autonomia é percebida, nesta construção, como alicerce da igualdade, e a igualdade entre homens e mulheres, como elemento central para garantir o desenvolvimento econômico do país.

Assim, mantendo as ações já desenvolvidas no campo da violência, o objetivo central do governo na área de políticas para mulheres, capitaneado pela SPM, passa a ser o enfrentamento da extrema pobreza por meio do acesso e da participação igualitária – quantitativa e qualitativamente – das mulheres ao mercado de trabalho; do combate às discriminações e desigualdades vivenciadas; da ação do Estado para possibilitar a conciliação entre vida familiar, pessoal e profissional; da valorização do trabalho doméstico – remunerado ou não; e da desconstrução de valores e estereótipos que favorecem a reprodução da exclusão e da precariedade da inserção

feminina no mundo do trabalho. Neste cenário é preciso especial atenção para aqueles grupos de mulheres que se encontram sobrerrepresentadas na pobreza em função de sua raça, idade, região ou localização do domicílio. Mulheres negras ou rurais, por exemplo, possuem dificuldades adicionais para se inserirem ou acessarem os tradicionais programas voltados para a autonomia econômica e financeira, razão pela qual devem ser especialmente consideradas neste momento de elaboração de novas possibilidades de ação dos órgãos do governo.

Para tanto, a SPM vem elaborando uma proposta que tem como objetivo ultrapassar as iniciativas até aqui desenvolvidas na área da autonomia econômica, caracterizadas pela fragmentação e pouco alcance, articulando os esforços de diferentes setores em uma estratégia comum consolidada em um Programa Nacional de Autonomia Econômica e Social, a exemplo do que hoje já existe para o enfrentamento da violência contra as mulheres. A concretização desta proposta

> demanda não só uma ação do Estado, mas requer também um processo de diálogo e sensibilização de todas as esferas do governo para dar concretude às políticas para as mulheres e que signifique uma mudança não só da situação de pobreza, mas, também, uma mudança cultural, de valores na perspectiva de uma sociedade com igualdade e sem discriminação, reconhecendo as mulheres como protagonistas dessa construção e não como parte submissa dela (LOPES, 2011).

A partir desta concertação interinstitucional, a SPM espera desenvolver ações em torno de, pelo menos, três grandes eixos, listados a seguir.

1. Ampliação do acesso e da qualidade do mercado de trabalho, ampliando a taxa de participação das mulheres, bem como sua inserção em postos de maior qualidade e proteção social, e promovendo a redução das desigualdades salariais. Neste eixo as ações envolveriam, entre outras, o acesso ao crédito; a implementação de programas de qualificação profissional – com ênfase em áreas valorizadas no cenário econômico e social; o incentivo ao empreendedorismo e a promoção da inclusão produtiva das mulheres, fomentando a economia solidária; a contratação de mulheres nas obras do PAC, das Olimpíadas e da Copa do Mundo; a valorização de profissões ainda majoritariamente femininas; e o estímulo à ampliação de mulheres nos espaços de poder e decisão.[51]

2. Valorização do trabalho doméstico e corresponsabilização pelo trabalho de cuidados: garantir às trabalhadoras domésticas o acesso a direitos e a uma profissão exercida sob os marcos do trabalho decente, e implementar políticas de cuidados que possibilitem às mulheres, especialmente, conciliarem vida familiar, pessoal e trabalho.

51. Ver Brasil (2011a).

Neste campo, as iniciativas abarcariam, entre outras: a formalização do emprego doméstico remunerado; estratégias para fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas; a ratificação da Convenção nº 189, e as modificações normativas daí decorrentes para equiparação dos direitos das trabalhadoras domésticas aos dos demais trabalhadores; a ampliação da oferta de serviços e equipamentos relacionados aos cuidados – creches, transporte e alimentação escolar, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, escola em jornada integral –, bem como do acesso a eletrodomésticos da linha branca; a garantia da qualidade dos serviços ofertados na educação infantil; e o cumprimento das diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil.

3. Mudanças de valores, fomentando a disseminação de valores igualitários e não discriminatórios, que possibilitem a igualdade não apenas entre homens e mulheres, mas também entre as mulheres. Entre as possíveis iniciativas, estão a realização de campanhas publicitárias; o trabalho junto à mídia para a não reprodução de estereótipos sexistas e racistas; a implementação de projetos no espaço escolar para a formação de professores e demais profissionais da educação, para a reflexão junto aos alunos e comunidades que frequentam o espaço escolar e para incentivar jovens a ingressarem em áreas tradicionalmente não associadas ao masculino ou ao feminino; o fomento à produção cultural das mulheres ou sobre as mulheres; e o desenvolvimento do esporte feminino.

Muitas dessas propostas já vêm sendo apresentadas e implementadas na esfera governamental há muitos anos e vêm obtendo poucos resultados. A grande novidade deste programa, ainda em gestação, reside no foco que se pretende dar ao tema do trabalho doméstico, não exclusivamente pela ótica do trabalho remunerado, mas também pelo viés das políticas de cuidados e pela corresponsabilização entre Estado e sociedade pelas tarefas de reprodução social. A secretaria parte do entendimento de que, para enfrentar a pobreza e as desigualdades na esfera do trabalho, é preciso que as tarefas relacionadas ao cuidado deixem de estar concentradas nas mãos das mulheres e se tornem responsabilidade assumida por toda a sociedade. Isto porque não há dúvidas de que a predominante responsabilização feminina pela reprodução social traz elevados custos para as mulheres, uma vez que impacta fortemente o uso do seu tempo, limitando suas possibilidades de engajamento no mercado de trabalho e seu acesso, às ocupações de maior qualidade, que demandam jornadas mais longas e, em geral, menos flexíveis. Limita também as possibilidades de participação em atividades associativas, sindicais e político-partidárias. Qualquer proposta de intervenção pública que objetive ampliar e qualificar a presença das mulheres no mercado de trabalho está, portanto, fadada ao fracasso se não considerar estas questões.

Além de ocasionar altos custos para as mulheres e para as pessoas que necessitam de cuidados, a não consideração do trabalho de reprodução social como uma questão pública produz um déficit de serviços públicos dedicados à cobertura destas tarefas, aprofundando as desigualdades e alimentando o ciclo de pobreza, na medida em que o acesso a serviços de cuidado fica disponível apenas para os grupos sociais cujos rendimentos permitam sua contratação (FONTOURA *et al.*, 2010). Neste contexto, o trabalho de reprodução social deve ser considerado no bojo das iniciativas desenvolvidas para o enfrentamento da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

A proposta que vem sendo elaborada pela SPM, em articulação com alguns órgãos parceiros, responde a essa histórica ausência do Estado no campo dos cuidados. A alteração deste quadro é vista como condição indispensável para o sucesso da nova política. A ideia de um grande projeto, que articule diferentes áreas em torno do tema da autonomia, parte do entendimento de que é preciso pensar em um projeto amplo de igualdade entre homens e mulheres que se integre às prioridades definidas pelo novo governo e que seja capaz de alterar definitivamente a realidade de desigualdades persistentes no mundo do trabalho, tornando-o um campo de direitos iguais.

No entanto, o sucesso desta nova empreitada depende da capacidade da SPM de enfrentar diversos desafios, entre os quais destacam-se alguns. O primeiro deles está relacionado a um aspecto de natureza mais conceitual e que se apoia no pressuposto de que há uma relação direta entre liberação do tempo das mulheres do trabalho reprodutivo, entrada no mercado de trabalho, conquista da autonomia e redução da pobreza. Há, já de início, algumas questões que merecem reflexão. Primeiramente, o risco que se corre em reduzir a discussão de autonomia ao tema da autonomia econômica exclusivamente, assegurada pela inserção no mercado de trabalho. Com efeito, a conquista da autonomia econômica é condição indispensável para que se alcance uma autonomia em contexto mais amplo. No entanto, ela não é suficiente. Pode-se citar, por exemplo, o caso de mulheres que auferem rendas elevadas no mercado de trabalho e vivenciam, no espaço doméstico, situações de violência cotidiana que, sem sombra de dúvidas, limitam o exercício de sua autonomia social.[52] Além disso, há um grande foco no argumento de que o compartilhamento do trabalho doméstico entre Estado e sociedade é importante para liberar tempo para entrada da mulher no mercado de trabalho, ou seja, para a conquista da autonomia econômica. Certamente que esta é uma questão central, mas não é, necessariamente, a única envolvida.

52. Na plenária da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi defendido, inclusive, que não haveria como não se considerar o enfrentamento da violência contra mulheres como estratégia central e prioritária dos governos, pois esta representaria o ápice da falta de autonomia vivenciada pelas mulheres no país.

Ainda que se foque apenas na autonomia econômica em um primeiro momento, é preciso considerar as características deste mercado de trabalho no qual as mulheres estariam buscando sua autonomia econômica. É consenso que este é um espaço marcado pelos mais diversos tipos de desigualdades de gênero, de subalternidades e de explorações mais intensas para as mulheres, especialmente as negras. As características deste espaço, plenamente desfavoráveis às mulheres, certamente constituem-se em barreiras à conquista da sua autonomia. Estas dificuldades podem ser vistas, por exemplo, na análise de indicadores que apontam que, por mais que as mulheres se insiram no mercado de trabalho e cada vez mais ocupem e exerçam funções consideradas "masculinas" (e, portanto, mais valorizadas e bem remuneradas que as tradicionais "femininas"), a diferença salarial entre os sexos no interior de cada carreira, no mesmo nível de função, continua presente, com desvantagem para as mulheres. A tabela 7 mostra que, não importa a área de atuação, as mulheres sempre obtêm uma menor remuneração que os homens, e esta diferença, em geral, se acentua conforme cresce o número de anos de estudo, em especial por conta das dificuldades de ascensão profissional vivenciadas pelas mulheres. Ou seja, nas funções ocupadas por pessoas com maior número de anos de estudo, aumenta a diferença salarial entre homens e mulheres com a mesma escolaridade.

TABELA 7
Salário médio das trabalhadoras admitidas sobre o salário médio dos trabalhadores admitidos, em empregos com carteira assinada, segundo subsetores de atividade econômica (2010)

	Até 8 anos de estudo	Entre 9 e 11 anos de estudo	12 anos ou mais de estudo
Indústria extrativa mineral	76,7	78,1	64
Indústria da transformação	85,4	79	67,1
Indústria de produtos minerais não metálicos	91,2	90,5	63,6
Indústria metalúrgica	77,8	79,7	66,7
Indústria mecânica	71	75,1	64,5
Indústria de material elétrico e comunicações	84,7	84,9	61,4
Indústria têxtil, de vestuário e de artefatos de tecidos	91,5	90,5	69,4
Indústria de calçados	89,1	85,9	66,1
Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	95	85,1	68,5
Serviços industriais de utilidade pública	85,3	84,2	72,9
Construção civil	79,6	86,3	66
Comércio	87,2	89,5	71,5
Comércio varejista	87,4	90,6	78,5
Comércio atacadista	87,8	89,8	70

(Continua)

(Continuação)

	Até 8 anos de estudo	Entre 9 e 11 anos de estudo	12 anos ou mais de estudo
Serviços	76,6	81,7	69,4
Instituições de crédito, seguros e capitalização	73,9	83,1	67,6
Serviços de comércio e administração de imóveis, valores mobiliários, serviços técnicos	77,5	79,7	65,1
Serviços de transportes e comunicações	71,9	80,7	72,7
Serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção	83,3	83,9	81,2
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	87,6	90,5	72,2
Serviços de ensino	87,7	83,5	83,3
Administração pública direta e autárquica	88,2	87,8	68,6
Agropecuária	88,6	82	61,4
Total	**80,9**	**81**	**66,1**

Fonte: Brasil ([s.d.]b).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Um grande desafio, portanto, para este novo programa – ou para esta nova estratégia de intervenção –, é alterar este espaço, cujo desenho se construiu ao longo de séculos de história e no qual a permanência tem sido uma de suas marcas centrais. A partir deste grande desafio, uma série de outras questões importantes devem ser consideradas. Entre elas, destaca-se que a implementação de uma estratégia desta natureza exige uma articulação profunda com outros órgãos do governo, em especial o MTE e o MDA, responsáveis diretos pela implementação de políticas relacionadas à autonomia econômica das mulheres, e os ministérios do Desenvolvimento Social e da Educação, que muito poderiam contribuir no que se refere às políticas de cuidados. Todos estes são também atores centrais na nova estratégia de superação das desigualdades organizada no Programa Brasil Sem Miséria, que será tratado a seguir.

O fortalecimento da gestão da transversalidade é, portanto, condição necessária, ainda que não suficiente, para garantir o sucesso dessa nova estratégia. Se nos últimos anos a secretaria procurou suprir a lacuna deixada pelo MTE, desenvolvendo diretamente projetos na área de trabalho, este voluntarismo não é, definitivamente, uma possibilidade neste novo cenário, pois a SPM não tem a missão nem os recursos necessários para executar projetos que possam alterar a realidade da inserção feminina no mercado de trabalho. Conseguir construir esta rede interinstitucional, diante dos poucos avanços alcançados até aqui, é um grande desafio para a nova gestão.

Outra questão importante refere-se aos riscos de que o reordenamento das prioridades nesta nova gestão signifique um novo início das políticas para as mulheres, num momento em que se completa quase uma década de existência da SPM.

Neste cenário é especialmente importante fortalecer o marco da política para mulheres no governo federal, consubstanciado no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Construído a partir de escutas à sociedade civil e de um movimento que envolveu dezenas de milhares de mulheres em todo o país, o PNPM é um compromisso político-institucional assumido por um grande conjunto de órgãos envolvidos com a implementação de ações para as mulheres, inclusive no campo do trabalho e da autonomia econômica. Tendo sido pactuado entre governo e sociedade civil, e dentro do governo, constitui-se em um importante referencial a orientar a ação do Estado. Guarda, em seu bojo, a experiência de oito anos de políticas para mulheres desenvolvidas pelo governo federal. Este marco, que será revisto e aprimorado à luz da prioridade de promoção da autonomia das mulheres na III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, permite que as experiências passadas sejam avaliadas e que suas virtudes e deficiências sejam consideradas na construção de uma nova estratégia de ação.

Outro grande desafio reside na árdua tarefa de convencer os próprios parceiros governamentais de que é preciso transformar o trabalho executado majoritariamente pelas mulheres, mas não transacionado pelo mercado, direcionado aos cuidados e à reprodução social em algo a ser abordado também no espaço público. O exemplo da política de creches, já tratada neste texto, ilustra bem este desafio. O II PNPM considera a construção e o aparelhamento de creches como uma das ações do eixo de autonomia econômica das mulheres, inserindo-a na perspectiva de uma política de cuidados que, ao ser assumida pelo Estado, além de beneficiar as crianças pelo viés educacional, tem o mérito de compartilhar com as famílias a responsabilidade pelo cuidado dos filhos, liberando as mulheres para a participação no mercado de trabalho se assim desejarem. No entanto, a política de creches vigente foi construída exclusivamente a partir do marco educacional, não considerando a oferta do serviço também na perspectiva dos cuidados, o que tem levado a alguns problemas.

É esse o caso da disputa que tem sido travada desde 2007 em relação à abertura de creches no período de férias escolares. Atendendo a um pedido da Defensoria Pública de São Paulo, que considerava que a prestação do serviço em regime de plantão durante as férias era insuficiente para atender às necessidades da população, a Vara da Infância e da Juventude de São Miguel Paulista determinou, em 2008, que as creches deveriam funcionar normalmente durante os períodos de férias e recesso escolares. Fundamentou a decisão a ideia de que as creches, além de constituírem-se em serviços educacionais, permitiam que os pais pudessem desempenhar suas atividades laborais sem qualquer prejuízo relacionado à necessidade de cuidado com os filhos. Houve, portanto, a compreensão de que as creches desempenham missão dupla, relacionada tanto à educação quanto à reprodução social.

Em março de 2011 a decisão foi reafirmada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, sob os mesmos argumentos já apresentados pelo juiz da Vara da Infância. Adicionou-se ao debate, também na linha das políticas de cuidados, que o fechamento das creches colocaria em risco as próprias crianças, que seriam deixadas a cargo de irmãos ou de outras pessoas não necessariamente habilitadas para o cuidado infantil.

Instado a se manifestar, em razão de consulta da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão ligado ao MEC, aprovou parecer pelo fechamento das creches durante as férias e os recessos escolares. Para o CNE, as creches não devem ser vistas como unidades assistencialistas, mas educativas, e as crianças devem ter o direito de convivência intensiva e extensiva com seus familiares. Sobre a necessidade de atendimento das famílias em horários e turnos não coincidentes com os de funcionamento regular das creches, o CNE defende que

> esse tipo de atendimento, que responde a uma demanda legítima da população, enquadra-se no âmbito de "Políticas para a Infância", devendo ser financiado, orientado e supervisionado por outras áreas, como assistência social, saúde, cultura, esportes e proteção social (BRASIL, 2011c).

O parecer do CNE ignorou o histórico da demanda por creches no país, capitaneada pelo movimento de mulheres, que cobrava do Estado sua responsabilidade no cuidado com as crianças. Ignorou, também, o papel e a responsabilidade do Estado na oferta de serviços de cuidados, não a partir da perspectiva meramente "assistencialista", como define em seu parecer, mas da reprodução e manutenção da sociedade. Desconsiderou, ainda, que a educação infantil tem diferenças significativas em relação aos demais níveis de ensino e que não é possível aplicar a todos as mesmas regras e procedimentos, especialmente porque no campo do ensino infantil a fronteira entre as tarefas de educação e as de cuidado são tênues, quando não inexistentes. Por trás de argumentos carregados de valores tradicionais de gênero está a ideia de que existe uma mulher em cada família que estará sempre disponível para os cuidados com filhos, às custas de sua participação em outras esferas da vida, e poderá suprir a ausência, ainda que temporária, do Estado. O CNE ignorou, assim, que cada vez menos mulheres encontram-se disponíveis para assumirem sozinhas este encargo e que novos modelos e arranjos familiares surgem para colocar este pressuposto em xeque. Há, sem dúvida, um prejuízo ainda maior para aquelas famílias que não têm condições de arcar com alternativas de cuidados e que deverão construir arranjos privados para solucionar um problema gerado pelo Estado. Os custos destes arranjos historicamente têm recaído sobre as mulheres e suas possibilidades de trabalho, bem como sobre as próprias crianças, submetidas a condições de risco.

No início de dezembro de 2011, o CNE alterou seu parecer, determinando que o poder público deveria garantir o atendimento nessas unidades na ausência de instituições de assistência social, de saúde, esporte e lazer. Segundo integrantes do conselho, esta possibilidade estava prevista no parecer anterior, mas não devidamente explicitada.[53] Ainda que não se mencione, em qualquer momento, a perspectiva de que as creches representam uma alternativa para garantia dos cuidados às crianças, e que o novo parecer defenda claramente que as creches são unidades exclusivamente educacionais, a mudança do parecer é positiva, na medida em que se converte em instrumento na luta pelo acesso aos serviços.

A polêmica ainda não está encerrada, pois a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo já manifestou interesse em entrar com representação no MEC requerendo o fechamento das creches e pré-escolas nas férias.[54] O novo parecer do CNE ainda aguarda homologação do ministro da Educação, o que assume importância maior ao se considerar que a ampliação da oferta de creches é uma das prioridades deste novo governo, inserida dentro do Programa Brasil Sem Miséria.

Vencer situações como esta serão desafios cotidianos a serem enfrentados pelas instâncias coordenadoras da política de promoção da autonomia feminina. Em especial, vale destacar que, durante todo este processo, a SPM não foi instada a se pronunciar, nem mesmo se mobilizou para fazê-lo de forma proativa e autônoma, a despeito da intensa mobilização do movimento feminista desde o início das discussões.

Interessante notar como o debate em torno das creches e pré-escolas evidencia, de forma bastante clara, dois grandes desafios para a SPM na nova estratégia que pretende desenvolver: a falta de compreensão e parceria dos demais órgãos governamentais; e os grandes limites à atuação da SPM, devido à falta de reconhecimento de seu papel ou de sua legitimidade para atuar em ações desenvolvidas por outros ministérios, ou diante da pouca iniciativa da secretaria em determinadas situações.

Finalmente, como o principal programa federal lançado até agora pela atual presidenta para o enfrentamento da pobreza extrema foi o Brasil Sem Miséria, os desafios para os próximos anos não poderiam estar afastados deste tema e das dificuldades relacionadas à incorporação da perspectiva de gênero em suas ações e diretrizes. Para a elaboração das metas do programa a partir da população situada na extrema pobreza – faixa populacional definida a partir do limite de renda de R$ 70,00 – foram considerados os dados do Censo de 2010 e, a partir deles, estabelecidas as estratégias de enfrentamento do

53. Ver Mandelli (2011).

54. Destaque-se que, para garantir o funcionamento das creches e pré-escolas em período integral, será necessário que o Estado ofereça alternativas para que os professores, professoras e demais profissionais do ensino não fiquem prejudicados em seus direitos ou sobrecarregados em termos de carga horária.

problema da extrema miséria. O objetivo geral do programa é combater a extrema pobreza não somente com transferência de renda, mas também por meio de outras políticas que possibilitem às pessoas situadas nesta posição extrema mudarem suas realidades. Em relação aos dados, foram feitas análises por sexo e, diante da semelhança dos números tanto para homens quanto para mulheres, argumentou-se que não haveria necessidade de uma estratégia específica a partir da perspectiva das diferenças e da igualdade entre os sexos. Assim, as mulheres seriam beneficiadas no bojo das ações desenvolvidas para os extremamente pobres e da ampliação dos programas de transferência de renda, dos quais são titulares preferenciais.

Ocorre que, como o programa utiliza como referencial a renda média familiar, as eventuais desigualdades de renda internas a cada família não são captadas nestes dados. Por exemplo, se um casal com dois filhos com menos de 3 anos de idade tem renda de R$ 280,00 a partir da remuneração somente do pai, e outro casal, sem filhos, tem sua renda obtida pelos dois cônjuges, de R$ 140,00, do ponto de vista dos dados, não há diferença. Estes homens e mulheres são igualmente extremamente pobres. Ademais, estes dados não permitem identificar as desigualdades de acesso aos recursos dentro dos domicílios e muito menos são capazes de mensurar a pobreza em seus variados aspectos, o que, certamente, poderia evidenciar a situação de maior vulnerabilidade das mulheres.

No entanto, ainda que seja considerada apenas a renda *per capita*, sabe-se que, no caso da primeira família, talvez a mulher pudesse dedicar-se a alguma atividade remunerada, adquirindo renda e melhorando a situação da família. Isto porque o cuidado com os filhos pequenos, em geral, fica sob a responsabilidade da mulher. Na situação da primeira família, a existência de equipamentos públicos para o compartilhamento das responsabilidades em relação ao cuidado das crianças poderia ser um elemento central para a saída desta família da extrema miséria[55] e, por outro lado, sua inexistência seria um empecilho para o sucesso de outros programas direcionados à inserção no mercado de trabalho de mulheres, tal como mencionado anteriormente.

Aspectos como este têm sido levantados nos fóruns instalados pelo governo federal para a discussão sobre a implementação e monitoramento do Brasil Sem Miséria. Espera-se, com isso, que sejam levados em consideração, não só para uma maior eficiência do programa, mas também para uma expansão adequada dos serviços e políticas necessários para a viabilização da autonomia econômica das mulheres.

55. Segundo dados da PNAD 2011, 15% dos pobres em situação de extrema pobreza são mulheres sem inserção no mercado de trabalho que possuem filhos sem acesso a creche.

Neste aspecto, foi instituído o Programa Mulheres Mil – Educação, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável, por meio da Portaria do MEC nº 1.015, de 21 de julho de 2001. O programa, coordenado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, tem como alvo as mulheres em situação de baixa renda, em situação de vulnerabilidade, moradoras em localidades com baixo IDH ou integrantes dos territórios da cidadania. Estas mulheres terão, por meio do programa, formação educacional profissional e tecnológica que possibilitem seu acesso ao mercado de trabalho e sua emancipação por meio da educação, da autonomia financeira e do empreendedorismo.

O programa se iniciou com um projeto-piloto em cidades do Nordeste, realizado em parceria com instituições canadenses, se expandiu e hoje conta com a parceria da SPM, da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), do MDS, da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e do Conselho das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF).

As instituições que ofertarão o serviço educacional previsto no programa são as instituições públicas dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, entidades privadas nacionais de serviço social e de aprendizagem – conhecidas como integrantes do Sistema S: SESC, SENAC, Senai, Sesi, SENAT, SEST, Senar e SESCOOP – e entidades privadas sem fins lucrativos.

Debates sobre a presença de mulheres – ou sobre as questões de gênero – também têm sido feitos, ainda que de forma muito pontual e pouco estrutural, no âmbito de algumas ações voltadas à população rural. Neste sentido, vale mencionar a incorporação da temática de gênero nas capacitações realizadas para os técnicos da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), que no Programa Brasil sem Miséria adquire importância significativa, e a exigência de participação de, no mínimo, 30% de mulheres nas reuniões de orientações técnicas. A medida, apesar de importante, é claramente insuficiente para dar conta das necessidades das mulheres do campo e da floresta, devendo ser complementada tendo como subsídios as informações e experiências já consolidadas no governo federal.

A promoção da autonomia das mulheres, com ênfase na autonomia econômica, tem sido o eixo da atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres a partir de 2011 e inclusive constitui-se no tema que permeou todos os fóruns de discussão da III Conferência Nacional das Mulheres, realizada em dezembro de 2011.

O decreto que convoca a III Conferência Nacional, realizada em Brasília sob a coordenação conjunta da SPM e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, destaca que a conferência teria como objetivo discutir e elaborar propostas de políticas que contemplem a construção da igualdade de gênero, na perspectiva do fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres,

e contribuam para a erradicação da pobreza extrema e para o exercício pleno da cidadania pelas mulheres brasileiras. A ideia é que, a partir da avaliação das ações e políticas propostas no II PNPM, sua execução e impactos, sejam definidas prioridades centradas no tema da autonomia para o próximo período.

A primeira etapa da III Conferência iniciou-se em junho, com a realização das conferências municipais e regionais em todo o país. As propostas aprovadas nestes encontros foram apresentadas nas conferências estaduais, que aconteceram até novembro. Os resultados deste conjunto de escutas à sociedade foram levados como subsídios para as discussões que se deram na Conferência Nacional. Destaca-se, ainda, que, pela primeira vez, as mulheres em situação de prisão realizaram conferências específicas. Nos presídios femininos de Cariacica, no Espírito Santo, e de Bagé, no Rio Grande do Sul, expuseram os problemas e reivindicaram ações que pudessem reverter as condições de constante violação de direitos humanos por elas vivenciadas.

Os resultados alcançados ao longo da implementação de dois planos nacionais são reveladores dos esforços empreendidos por diferentes órgãos governamentais. Entretanto, revelam também os obstáculos encontrados, pois muitos compromissos assumidos nas conferências e organizados nos PNPMs não foram cumpridos. Vários dos desafios identificados no processo de revisão e avaliação do segundo plano são os mesmos encontrados na I Conferência, ainda em 2004.

A III Conferência constitui-se em uma nova oportunidade de atuação direta dos movimentos feministas e de mulheres para pautar e sustentar a agenda feminista, buscando formar opiniões, mobilizar vontades políticas, legitimar as demandas do movimento, negociar conflitos, fazer frente às agendas conservadoras e fundamentalistas, e pactuar compromissos com o governo (OLIVEIRA, 2010). Resta acompanhar como estas contribuições serão apropriadas pelo governo federal na construção de uma estratégia de promoção da autonomia econômica e social das mulheres brasileiras.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C.; PICANÇO, F.; SCALON, C. (Orgs.). **Novas conciliações e antigas tensões**? Gênero, família e trabalho em perspectiva comparada. Bauru: EDUSC, 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)**. Brasília, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**. Brasília, [s.d.]b. Disponível em: <https://granulito.mte.gov.br/portalcaged/paginas/home/home.xhtml>.

_____. Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres (SEPM). **Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres**. Brasília: SPM, [s.d.]c. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/coordenacao-geral-de-programas-e-acoes-de-trabalho/programas-e-campanhas/folder-artesanato-e-turismo>.

_____. _____. **Programa Mulheres Construindo Autonomia na Construção Civil**. Brasília: SPM. [s.d.]d. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/coordenacao-geral-de-programas-e-acoes-de-trabalho/programas-e-campanhas/construindo-a-autonomia>.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Ministério da Saúde. **Magnitude do aborto no Brasil**: uma análise dos resultados de pesquisa. Brasília: MS, 2007. Disponível em: <http://www.ccr.org.br/uploads/eventos/mag_aborto.pdf>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008. cap. 12.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário Executivo da Pesquisa Qualitativa Percepções sobre o PLANSEQ Bolsa Família**: estudo com gestores locais e elegíveis à ação. Brasília, 2009a.

_____. Ministério da Saúde. **Saúde Brasil 2009**: uma análise da situação de saúde e da agenda nacional e internacional de prioridade em saúde. Brasília: MS, 2009b. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/SAUDE_BRASIL_2009_COLETIVA.pdf>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Relatório Final de Implementação** – I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007. Brasília: SPM, set. 2009c. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/pnpm/relatorio-de-implementacao-final.pdf>.

_____. Presidência da República. **Balanço de governo 2003-2010**. Brasília, 2010a. Disponível em: <www.balancodegoverno.presidencia.gov.br>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Programa Pró-Equidade de Gênero**: histórias e trajetórias 2005-2010. Brasília: SPM, 2010b.

_____. _____. **Iriny Lopes fala no programa brasileiras sobre as políticas públicas para mulheres e erradicação da pobreza**. 2011a. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/03/iriny-lopes-fala-no-programa-brasileiras-sobre-as-politicas-publicas-para-mulheres-e-erradicacao-da-pobreza>. Acesso em: 25 ago. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MDA, 2011b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/publicacoes/pageflip-view?pageflip_id=3638081>.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Súmula de parecer**: reunião ordinária dos dias 5, 6 e 7 de julho/2011. Brasília: CNE/MEC, 2011c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16410&Itemid=866>.

DINIZ, D.; CORRÊIA, M. (Orgs.). **Aborto e saúde pública**: 20 anos de pesquisas no Brasil. (Relatório Técnico). Brasília: MS, 2008. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br>.

DINIZ, D.; MEDEIROS, M. Aborto no Brasil: uma pesquisa domiciliar com técnica de urna. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 15, p. 959-966, 2010.

FONTOURA, N. *et al*. Pesquisas de uso do tempo no Brasil: contribuições para a formulação de políticas de conciliação entre trabalho, família e vida pessoal. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 11-47, jun. 2010.

GABIATTI, J. R. E. **Características das mulheres, frequência, complicações e custos do aborto**: suas variações de acordo com a comercialização do Misoprostol. 1994. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

HIRATA, H. **Nova divisão sexual do trabalho**? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade. São Paulo: Boitempo, 2002.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>.

IPAS BRASIL; IMS – INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL. **Magnitude do aborto no Brasil**: uma análise dos resultados de pesquisa. 2007. Disponível em: <http://www.ccr.org.br/uploads/eventos/mag_aborto.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 14, fev. 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps14_completo.pdf>.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 18, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_18_completo.pdf>.

_____. **Situação atual das trabalhadoras domésticas no país**. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicado da Presidência, n. 90). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110505_comunicadoipea90.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL; ONU MULHERES. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília: Ipea; SPM; SEPPIR; ONU Mulheres, 2011. Disponível em: <http://www.eletros.com.br/html/pdf/diversos/retrato-das-desigualdades-de-genero-e-raca-4-ed.pdf>.

LOPES, I. Miséria e desigualdade de gênero. **Correio Braziliense**, Brasília, 8 mar. 2011.

MANDELLI, M. SP quer que MEC autorize creche fechada nas férias. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 10 dez. 2011. Disponível em: <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/12/10/sp-quer-que-mec-autorize-creche-fechada-nas-ferias>.

MONTEIRO, M. F. G.; ADESSE, L. **Estimativas de aborto induzido no Brasil e grandes regiões (1992-2005)**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 154., Caxambu, Belo Horizonte, 2006. Caxambu: ABEP, 18-22 set. 2006. p. 1-10.

MORI, N. *et al*. **Tensões e experiências**: um retrato das trabalhadoras domésticas de Brasília e Salvador. Brasília: Cfemea, 2011.

NOGUEIRA, D. **Gênero e água** – desenhos do norte, alternativas do sul: análise da experiência do semiárido brasileiro na construção do desenvolvimento democrático. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho e família**: rumo a novas formas de conciliação com corresponsabilidade social. Brasília: OIT, 2009.

_____. **Trabalho doméstico no Brasil**: rumo ao reconhecimento institucional. Brasília: OIT, 2010.

OLIVEIRA, G. C. Avanços e recuos nas políticas de promoção da igualdade e direitos para as mulheres. *In*: PAULA, M. (Org.). **Nunca antes na história desse país**...? Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2010.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre trabalho doméstico é conquista feminina**. 17 jun. 2011. Disponível em: <http://www.onu.org.br/convencao-sobre-trabalho-domestico-e-conquista-feminina/>.

PINHEIRO, L. **Planejamento e Financiamento das Políticas para as Mulheres**: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 8). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/110530_notatec8disoc.pdf>.

PINHEIRO, L. *et al*. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 3. ed. Brasília: Ipea; SPM; Unifem, 2009.

SANTOS, J. K. C. **Morte e vida Laudelina**: participação das trabalhadoras domésticas no cenário político brasileiro. Brasília, 2009. No prelo.

SER SOCIAL. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social**. Edição Especial Mulheres e Trabalhos. Brasília: Editora da UnB, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rede Nacional de Monitoramento da Assistência Social (Renmas)**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/moodle/index.php>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Consenso de Brasília**. Brasília: Cepal, 2010. Disponível em: <http://www.eclac.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Primeiras análises**: investigando a chefia feminina de família. Brasília: Ipea, 2009. (Comunicado, n. 65). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101111_comunicadoipea65.pdf>.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Direitos das trabalhadoras domésticas e direitos dos demais trabalhadores, estabelecidos no Artigo 7º da Constituição Federal de 1988

Direitos garantidos no Artigo 7º	Direitos das trabalhadoras domésticas
Relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos.	Direito não assegurado.
Seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário.	Se houver o depósito de FGTS, o trabalhador doméstico tem este direito, mas o depósito é facultativo, nos termos da Lei nº 10.208, de 23 de março de 2001.
Fundo de garantia do tempo de serviço.	Depósito facultativo instituído pelo Artigo 1º, da Lei nº 10.208, de 23 de março de 2001, resultante de negociação entre empregado(a) e empregador(a). A despeito de a inclusão do(a) trabalhador(a) doméstico(a) no sistema do FGTS ser facultativa, se efetivada, reveste-se de caráter irretratável em relação ao respectivo vínculo empregatício.
Salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.	Assegurado pelo parágrafo único do Artigo 7º da Constituição.
Piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho.	Não há previsão a esse respeito até o momento.
Irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo.	Assegurado pelo parágrafo único do Artigo 7º da Constituição.
Garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável.	Depende de regulamentação de jornada de trabalho, ainda não assegurada às trabalhadoras domésticas.
Décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria.	Assegurado pelo parágrafo único do Artigo 7º da Constituição.
Remuneração do trabalho noturno superior à do diurno.	Em discussão no PL nº 7.570/2010 e no PL nº 191/2011.
Proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa.	Direito garantido.
Participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei.	Não se aplica.
Salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei.	Direito não garantido. Em discussão no PL nº 7.570/2010 e no PL nº 191/2011.
Duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.	Direito não garantido.
Jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva.	Depende de regulamentação de jornada de trabalho, ainda não assegurada às trabalhadoras domésticas.
Repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos.	Assegurado pelo parágrafo único do Artigo 7º da Constituição.
Remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal.	Em discussão no PL nº 7.570/2010 e no PL nº 191/2011.

(Continua)

(Continuação)

Direitos garantidos no Artigo 7ª	Direitos das trabalhadoras domésticas
Gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal.	Assegurado pelo parágrafo único do Artigo 7ª da Constituição.
Licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias.	Assegurado pelo parágrafo único do Artigo 7ª da Constituição.
Licença-paternidade, nos termos fixados em lei.	Assegurado pelo parágrafo único do Artigo 7ª da Constituição.
Proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei.	Não há previsão específica para o trabalho doméstico em relação a este inciso.
Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei.	Assegurado pelo parágrafo único do Artigo 7ª da Constituição.
Redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.	Direito não garantido.
Adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei.	Direito não garantido.
Aposentadoria.	Assegurado pelo parágrafo único do Artigo 7ª da Constituição.
Assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas.	Inciso inserido por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, e vem sendo aplicado também para as trabalhadoras domésticas. Mas não há equipamentos de educação infantil para toda a demanda.
Reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.	O obstáculo à garantia deste direito é a inexistência de sindicatos patronais.
Proteção em face de automação, na forma da lei.	Não se aplica.
Seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.	Direito não garantido. Em discussão no PL nº 6.030/2009
Ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de 5 (cinco) anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de 2 (dois) anos após a extinção do contrato de trabalho.	Já vem sendo aplicado pela Justiça do Trabalho em relação aos trabalhadores domésticos.
Proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.	Direito não garantido, mas dada a precariedade e o baixo *status* deste trabalho, isto não vem sendo um problema.
Proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência.	Direito não garantido.
Proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos.	Direito não garantido.
Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de catorze anos.	Direito garantido, pois o trabalho doméstico de menores de 18 anos foi proibido por meio do Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008, que regulamenta os Artigos 3ª, alínea *d*, e 4ª da Convenção nº 182 da OIT, que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil.
Igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.	Está em discussão o PL nº 7.279/2010, que define diarista e estabelece sua contribuição ao INSS como autônoma.

Fonte: Brasil (1988).
Elaboração própria.

ARTIGO ESPECIAL

PPA: O QUE NÃO É E O QUE PODE SER

Ronaldo Coutinho Garcia*

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, serão discutidos, de forma breve, o surgimento do Plano Plurianual (PPA) (da Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, e do Orçamento Geral da União, OGU), o tratamento que recebeu desde 1990, a tentativa de reforma conceitual-metodológica de 1998, os percalços da implementação e a nova concepção do plano adotada em 2011. O objetivo, um tanto provocativo, é tentar apontar os limites de tal instrumento, sugerir o que deste se pode esperar e reclamar por tomada de posição a respeito da regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes ao planejamento governamental.

O Brasil posiciona-se nos cenários econômico e político internacionais com um peso tal que não admite falta de clareza sobre qual nação quer ser em um futuro próximo. O estágio socioeconômico recém-alcançado coloca o país em encruzilhadas que requerem projeto nacional e capacidade de construí-lo – ou seja, de planejamento estratégico de alto nível, praticado cotidianamente, como o principal sistema de direção e coordenação governamental.

2 ANTECEDENTES[1]

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) cria, em seu Artigo 165, o PPA e a LDO e unifica os orçamentos anuais (Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais) no OGU.

> A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (BRASIL, 1988b).

O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/CF/88). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento.

---

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. Esta seção é versão sintética e modificada do primeiro capítulo de Garcia (2000).

Diz o texto constitucional:

> A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988c).

A LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei que institui cada PPA. Ou seja, este plano é concebido com evidente caráter coordenador das despesas governamentais e o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas.

Os constituintes buscaram criar um instrumento que explicitasse as intenções de gasto do governo, desse coerência às ações ao longo do tempo e organizasse consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. É também evidente a preocupação em criarem-se condições para o exercício regular da avaliação e do controle das despesas públicas. O Artigo 74, incisos I e II, da CF/88 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige, ademais, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Tal processo culminaria com o Congresso Nacional exercendo sua competência exclusiva de, a cada ano, julgar as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (Artigo 49, inciso IX, da CF/88).

Esse conjunto de instrumentos e determinações tem seu sentido mais bem apreendido se remetido ao contexto no qual foi produzido. A Assembleia Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, concluiu seus trabalhos em 5 de outubro de 1988. O regime militar teve seu fim formal em 15 de março de 1985, quando assumiu a Presidência da República (PR) o primeiro civil em mais de 20 anos. Durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus poderes bastante reduzidos. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) não eram apreciados pelos

parlamentares e os orçamentos o eram apenas ritualmente, pois não se podia emendá-los na substância. O mesmo também ocorria na prestação de contas do Poder Executivo ao Legislativo. Não é de se estranhar, portanto, que os constituintes exijam que o Executivo informe suas prioridades na alocação de recursos financeiros, estipule objetivos com clareza, detalhe suas intenções de investimentos e não submeta o Parlamento à política de *pacotes* de natureza tributária, que ao final de cada ano apareciam para fazer frente às intermináveis crises de financiamento do gasto público.

Há de ser lembrado que se vivia sob inflação alta e ascendente, que retirava com rapidez o poder de compra das dotações orçamentárias. Os excessos nominais de arrecadação conformavam outros orçamentos sobre os quais os parlamentares praticamente não tinham ingerência. Acrescente-se que a democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muitas destas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava inscrevê-las nos planos, nos programas e nos orçamentos do governo. Disto decorre a necessidade da explicitação de objetivos, metas e recursos comprometidos e o desejo de consistência entre intenção e gesto, manifestados pelos constituintes quando votaram as matérias referentes à programação orçamentária, à sua execução físico-financeira e ao controle e avaliação das ações governamentais.

Deve ser recordado, também, que o ambiente político à época da Constituinte era conturbado e a institucionalidade do planejamento público encontrava-se em visível deterioração. A crise do regime autoritário prolongou-se por quase uma década, devido: *i)* ao acelerado esgotamento do modelo de financiamento – interno e externo – do investimento público e privado; *ii*) à conclusão do processo de substituição de importações, sem que se afirmasse outro padrão de acumulação sob a vigência da, à época, chamada revolução tecnológica; *iii*) à perda de legitimidade dos dirigentes políticos militares; *iv*) ao crescimento das pressões pró-democracia; e *v*) à insuficiência do planejamento normativo e economicista praticado pelos governos.

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a Segunda Revolução Industrial, sem, contudo, construir grande e mais homogêneo mercado de massa. O planejamento normativo ganhou grande expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento e no Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PNDs (I, II, III e I PND da Nova República).

O viés economicista manifestava-se ao considerar o planejamento apenas como técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos,

entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas una. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente.

Os 21 anos (1964-1985) de autoritarismo e economicismo deixam marcas profundas, que influenciaram fortemente as visões sobre a teoria e a prática por parte de acadêmicos, técnicos e políticos. A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e de seus tecnocratas. Tal dificuldade é revelada não só pelo conteúdo dos artigos da CF/88 (Artigos 165, 166 e 167, principalmente), mas também pela localização do assunto na estrutura que organiza o texto constitucional. Os artigos referidos integram o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos.

Ou seja, até mesmo com a democratização do país; a política a ganhar espaço e importância; a multiplicação dos atores sociais; o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; o conhecimento e a informação conquistando relevância; a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e a clara percepção de que se ingressara em época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento estratégico governamental foi menosprezado, permanecendo-se apenas com sua expressão material (físico-financeira), submetida a um enfoque normativo e economicista. Ignoraram-se as novas e muito mais complexas realidades política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em perspectiva estratégica.

À época, já se dispunha de considerável evolução teórica e metodológica nas áreas de ciências e técnicas de governo e, principalmente, de experiências inovadoras e bem-sucedidas de planejamento estratégico governamental que poderiam ter informado as formulações dos constituintes. Nos países desenvolvidos, praticavam-se modalidades diversas de planejamento estratégico público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto, e não apenas como algo relativo à organização da aplicação de recursos econômicos. Todavia, nada disto foi contemplado quando das definições constitucionais sobre o planejamento governamental.[2]

2. Ainda que as modalidades de planejamento dos países desenvolvidos não fossem necessariamente isentas de imperfeições nem diretamente adaptáveis ao contexto brasileiro, a proposta mais abrangente e estruturada destes modelos poderia auxiliar o rompimento da visão estreita (fortemente orçamentária) da concepção brasileira. Ver, entre outros, Nelson (1985), Dror (1988), Plowden (1987) e Matus (1987, publicado em português pelo Ipea em 1993 – ver seção Referências).

O PPA surgiu, portanto, em contexto no qual o planejamento governamental (de caráter normativo) estava em descrédito e sob forte crítica por parte dos ideólogos e defensores da onda neoliberal que se levantava poderosa. Ademais, muitos dos parlamentares integrantes da comissão[3] da Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração das propostas para o que viria ser o Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da CF/88 haviam sofrido com as dificuldades de planejar e executar orçamentos em ambiente de complexidade crescente e tinham se inclinado para orientação mais fiscalista.

Tais circunstâncias ajudam a compreender a natureza do PPA. A peça concebida pelos constituintes é, de fato, uma *programação plurianual das despesas*, chamada de plano por descuido ou por influência daqueles que lidavam com os PNDs. O PPA supõe plano de governo, cuja apresentação não está prevista. As despesas mencionadas pelo Artigo 165 seriam aquelas que realizariam os objetivos do plano de governo, principalmente os que exigem investimentos. No entanto, na ausência de explicitação formal desta subordinação, o PPA passa a ser tomado como o substituto dos PNDs – inclusive em sua temporalidade inconveniente.

3 DESDOBRAMENTOS

Até esta data, o PPA (a LDO e o OGU) não foi regulamentado por lei complementar (LC). Esta deve dispor sobre sua vigência, os prazos e o método para a elaboração e a organização, conforme estabelece o § 9º, do Artigo 165 da Constituição Federal. Tampouco houve qualquer esforço de desenhar e implementar arranjo que organizasse as diversas referências encontradas na CF/88 a respeito do planejamento do desenvolvimento nacional – por exemplo:

1. No Título III – Da organização do Estado, Capítulo II – Da União. Artigo 21, inciso IX, "compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (BRASIL, 1988a);
2. No Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, seção II – Dos Orçamentos, Artigo 165, §4º: "Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional" (BRASIL, 1988d).
3. No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica. Artigo 174:

3. Entre eles, economistas com experiência em governo, como ministros e secretários estaduais de Planejamento e Fazenda (Roberto Campos, Delfim Netto, José Serra, César Maia, Francisco Dornelles, Osmundo Rebouças, entre outros).

> Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
>
> § 1o: A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (BRASIL, 1988e).

Ao deixar sem regulamentação, mediante LC, os Artigos 165 e 174 e, principalmente, ao não organizar as disposições constitucionais referidas anteriormente em estrutura lógico-hierárquica, permanece-se sem orientações conceituais e metodológicas para a elaboração de planos de desenvolvimento e a prática do planejamento governamental. Tal lacuna pode ser tomada como indicador da incompreensão da importância do planejamento ou da baixa prioridade atribuída pelas lideranças políticas nacionais em dotar o Estado de instrumentos de condução política dos projetos de transformação social.

Na ausência de regulamentação, os PPAs vêm sendo desenvolvidos segundo o entendimento dos responsáveis por sua elaboração e a interpretação que fazem do § 1º do Artigo 165. Os dois primeiros (1991-1995 e 1996-1999) não passaram de carta de intenções introdutória – sempre bastante generosa e audaciosa –, seguida de orçamento plurianual de investimentos e das demais despesas exigidas, sem nenhum nexo com as intenções anunciadas.

Ao final de 1997, em contexto favorável,[4] a inércia do Poder Executivo foi quebrada com a constituição de um grupo de trabalho interministerial (GTI) integrado por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) (Secretaria de Planejamento e Avaliação – SPA, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Secretaria de Controle de Empresas Estatais – SEST, Ipea e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE),[5] do Ministério da Fazenda (MF) (Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Secretaria Federal de Controle – SFC, Secretaria da Receita Federal – SRF, e Banco Central do Brasil – BCB), do Tribunal de Contas da União (TCU), do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), da Associação Brasileira de Orçamento Público e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. A missão do grupo de trabalho era, em 60 dias, elaborar o projeto de lei complementar (PLC) de que trata o Artigo 165, § 9º, da CF/88, da perspectiva do Poder Executivo, mas se considerando as formulações e os aportes dos projetos de lei e substitutivos originados no Parlamento.

A demora do governo em posicionar-se sobre o assunto tinha múltiplas causas. O entendimento do planejamento público apenas como planejamento

4. Ministro do Planejamento e seus secretários de planejamento e orçamento adeptos da adoção de métodos mais sofisticados e potentes de exercer o planejamento e a gestão governamentais.

5. Estrutura vigente à época.

econômico é uma destas, e este atua mais fortemente quando a economia está dominada por preços em disparada.

> A inflação em níveis muitos altos torna até surrealista pensar a médio e longo prazos. Todos percebem que a nuvem de poeira quente da inflação não permite enxergar a realidade e muito menos enfrentá-la (SERRA, 1996, p. 1).

O curioso é que, mesmo sem enxergar a realidade, o governo é obrigado a agir. Se seu único olho é o econômico, e está nublado, seu agir será errático, sem direção, ainda quando faça uso de outros recursos que não os econômicos ou quando atue em outros âmbitos da realidade.

Essa visão orientava o enfrentamento da crise fiscal, que acompanhava há longo tempo o país, aumentando a receita pelo manejo detalhado de tributos e contribuições, mas tratando a despesa pela via do contingenciamento global, dos cortes lineares – por não poderem ser individualmente justificados – e da contenção das liberações financeiras na "boca do caixa". Não se concebia a execução do plano e dos orçamentos como instrumentos de gestão estratégica; não eram feitas análises e avaliações das ações; não se trabalhava com prioridades claras e formalizadas, atualizadas conforme a conjuntura; e não se buscava a integração e as complementaridades sinérgicas.

A persistência das deficiências, as reiteradas comprovações da limitação dos enfoques reducionistas, o acúmulo de erros, o crescimento de insegurança na tomada de decisões e o desconhecimento sobre os processos governamentais concretos acabaram por levar a que mudanças fossem tentadas. A isto se propôs o GTI, ainda que sob os parâmetros bastante restritivos impostos pela CF/88.

O GTI, que concluiu seus trabalhos em dezembro de 1997, buscou fazer do PPA um plano de governo e um instrumento viabilizador da integração dos objetivos estratégicos com o orçamento, mediante definições e conceituações das principais categorias programáticas do PPA, da LDO e do OGU. As principais inovações estão listados a seguir:

1) O programa passaria a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento.

2) Os programas seriam referidos, sempre, à solução de *problemas* identificados e declarados, com seus objetivos finais estabelecidos e quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos.

3) Os programas passariam a ser integrados por ações. Nos programas orçamentários, as ações foram desdobradas em projetos e atividades e a cada um destes corresponderia um produto, com sua respectiva meta.

4) Seriam excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade.

5) A consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passaria a ocorrer exclusivamente por função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas.

6) A classificação funcional-programática, a partir de programas, seria definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo PPA, considerada como categoria de natureza gerencial – isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo.

7) A criação de operações especiais que não contribuíssem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto útil ao enfrentamento do problema (transferências, serviço da dívida, aposentadorias e pensões etc.).

Pelas propostas de GTI (1998), o planejamento é visto como "processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população". O processo de planejamento compreenderia a elaboração de diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário. Seriam formuladas estratégias e diretrizes e definidos objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados, que serão atacados por conjuntos de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos e as ações que os integram terão metas e custos quantificados, bem como teriam sua execução monitorada e com resultados avaliados; a avaliação de desempenho passaria a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes.

A mediação entre o PPA e o OGU passaria a ser feita pela LDO, que estabeleceria prioridades, metas e custos para o exercício subsequente, entre os programas constantes do PPA. Poderia ser artifício interessante, caso buscasse promover o ajustamento conjuntural do plano às mudanças de realidade detectadas para o novo exercício.

> Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LDO estipularia os limites orçamentários dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e de contribuições e seus reflexos na Lei Orçamentária anual; autorizaria, especificamente, a concessão de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e estabeleceria a política de fomento das agências financeiras oficiais (GTI, 1998, p. 150).

No que se refere à elaboração e à execução dos orçamentos, o GTI também buscou a simplificação, eliminando categorias de programação (subprograma,

subprojeto e subatividade), quadros e demonstrativos a fim de estabelecer relações diretas com o plano, exigir precisão no desenho das ações e recuperar a natureza do orçamento como instrumento de gestão (metas, custos e prazos). Dessa forma, é dado importante passo no sentido da adoção da técnica de orçamento por programas, recomendada há décadas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

> Os programas serão originários do plano de cada esfera de governo e traduzirão produtos finais a serem alcançados para a solução dos problemas identificados nesses planos. Os projetos e as atividades detalharão esses produtos finais em produtos intermediários, nas leis orçamentárias. Com essas modificações, o orçamento por programa assume a sua condição de um verdadeiro orçamento por produto (bens e serviços), com suas metas e recursos, e não apenas uma mera versão financeira de um hipotético plano. Assim, o mesmo módulo que organiza o plano (o programa) servirá de base para o detalhamento do orçamento em projetos e atividades, o que confere maiores possibilidades para uma integração de fato entre plano e orçamento (GTI, 1998, p. 151).

O produto elaborado pelo GTI – apresentado resumidamente neste estudo e sem mencionar as partes referentes ao controle interno e externo, à contabilidade e às administrações financeira e patrimonial – introduz conceitos e orientações metodológicas consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa (MATUS, MAKON e ARRIECHE,1980; MATUS, 1993; DROR, 1986).

Conceber o plano por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (função, órgãos da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Explicar problemas, chegar às suas causas e conceber ações eficazes (projetos, atividades e ações normativas), definindo com rigor seus produtos – um por ação –, suas metas, seus custos e seus prazos é criar possibilidades para dar partida na adoção do planejamento estratégico público. Isto é algo sabidamente necessário, mas que só se faz com os instrumentos apropriados, como aqueles desenhados com propriedade pelo GTI, e não com intenções difusas e discursos vagos.

Em 28 de outubro de 1998, o presidente da República assinou o Decreto nº 2.829, que estabelece normas para a elaboração e a gestão do PPA e dos orçamentos da União. Poucos dias depois, o MP emite a Portaria nº 117, de 12 de novembro

de 1998,[6] alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, criando as subfunções e estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto nº 2.829. Os dois instrumentos conformam os marcos da reforma do processo federal de planejamento e orçamento públicos (CORE, 2001).

O conteúdo de ambos os instrumentos normativos consagra parcialmente as recomendações e as sugestões do GTI, sendo que o PLC nunca foi enviado ao Congresso Nacional. O decreto e as portarias referidos estabelecem que, para a elaboração e a execução do PPA e dos orçamentos, toda a ação finalística do governo será "estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano" (BRASIL, 1998). Ação finalística é considerada "aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade" (*op. cit.*).

Com as mudanças, buscou-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento perspectiva mais gerencial. A introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam avanço conceitual e metodológico. Segundo o Manual Técnico de Orçamento da SOF (BRASIL, 1999, p. 12), formalmente se passaria a um processo de planejamento sob o seguinte encaminhamento:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de *problemas* a enfrentar ou *oportunidades* a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de *programas* a serem implementados, com vistas ao atendimento dos objetivos que implicarão a solução dos problemas;
- especificação das diferentes *ações* do programa, com identificação dos *produtos* que originarão dos projetos e atividades;
- atribuição de *indicadores* aos objetivos – e programas – e de *metas* aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- designação de *gerentes* por programas;
- *avaliação* da execução e dos resultados; e
- *cobrança* e prestação de contas por desempenho.

A lógica que está por trás do esquema não é a da sequência de etapas estanques, mas, sim, a dos movimentos interativos entre análise da situação, ação e correção/revisão ou confirmação de ação e avaliação. Ou seja, é a sugerida pela

6. Substituída pela Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG) nº 42, de 14 de abril de 1999, que mantém o conteúdo básico e ajusta alguns pontos.

teoria e pela prática do planejamento estratégico público. E este, por sua vez, é muito exigente em conhecimento, informação, organização adequados à condução de processos complexos e quadros técnico-políticos capacitados; algo de que talvez ainda não se dispusesse, mas que poderia ser construído. De qualquer forma, constituíram-se inovações alvissareiras.

A nova concepção teórico-metodológica, no entanto, não foi assumida pela alta direção do governo, pois era incompatível com a orientação neoliberal professada. O presidente da República exigiu que o PPA abrangesse todas as despesas do governo, para que se chegasse a um montante inédito de R$ 1 trilhão, em quatro anos. Com isso, foi eliminada a natureza necessariamente seletiva de qualquer plano. Os "objetivos estratégicos" e os macroproblemas deixaram de orientar a identificação dos problemas e a elaboração dos programas.

A prática, consequentemente, revelou-se muito aquém do esperado. A preparação para a adoção da nova concepção foi pífia. A adequada capacitação para a aquisição dos domínios conceitual e metodológico requeridos, o exercício intensivo e o estudo aprofundado da realidade social eram absolutamente necessários para dar conta das novidades contidas na proposta e da complexidade do mundo real. Neste, não predominam os problemas estruturados, passíveis de serem enquadrados em setores nos quais se estrutura a administração pública e nas disciplinas que organizam o conhecimento acadêmico. No entanto, a *capacitação* para o novo modelo constou apenas de oficina de 16 horas, em que manuais foram distribuídos, *slides* apresentados e formulários preenchidos – e assim continua até hoje.

Os programas foram desenhados com as ações preexistentes, assumindo restrições financeiras que impossibilitavam pensar o conjunto necessário e suficiente de ações – muitas destas, necessariamente novas – para o eficaz enfrentamento dos problemas delineados. Os técnicos setoriais nunca foram preparados para pensar por problemas, explicá-los sob perspectiva situacional e conceber indicadores apropriados à gestão dos programas. O Sistema de Informações Gerenciais (SigPlan) era centralizado no MP, ainda que sua alimentação ocorresse de forma descentralizada. No entanto, atender a esta demanda por informações sempre foi estorvo para os órgãos setoriais, pois o referido sistema não lhes fornecia informações úteis à tomada de decisões em seus respectivos âmbitos e não apresentava nenhuma utilidade direta para a gestão.

O orçamento, ainda que conversasse diretamente com o plano (programas e ações em comum), não era um orçamento por programa, continuava a ser por órgão. Não dispunha do arranjo a proporcionar contabilidade de custos, aceitando que se estimassem despesas pela média da execução de anos anteriores. O estabelecimento de metas físicas nunca foi suportado por avaliações das capacidades operacionais das unidades responsáveis pela execução de ações. Os programas,

tanto no plano como no orçamento, não organizavam conjuntos de ações direcionadas a cada uma das causas dos problemas – e assim continua até hoje.

A implementação do proposto pelo Decreto nº 2.829 praticamente se estabeleceu nos primeiros passos de uma longa caminhada. Com o passar do tempo, os órgãos setoriais tornam-se descrentes das potenciais vantagens que a nova metodologia prometia e adaptaram-na às suas práticas tradicionais. O MP reagiu com excessiva normatização, aprofundando o fosso entre o plano – incluindo-se o orçamento e supondo-se conter os elementos essenciais à sua gestão – e o planejamento, entendido como o processo incessante de manter o plano vigente, no dia a dia. A dispersão, a improvisação, o crescimento da setorização e as progressivas dificuldades de coordenação do conjunto impuseram-se, com grande prejuízo, para a eficácia global do governo e, consequentemente, para a sociedade, que continuou a conviver com problemas evitáveis ou passíveis de serem enfrentados.

Há de ser destacado que, desde o PPA 2000-2003, todos os PPAs foram concebidos de forma exaustiva, abarcando-se o conjunto de ações empreendidas pelo governo (negação da natureza necessariamente seletiva do planejamento) e reafirmando-se o caráter de programação plurianual de despesas. A não incorporação das inovações necessárias impossibilitou o PPA de realizar a proposta contida no relatório do GTI e, em alguma medida, as intenções manifestas do Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998. O PPA foi-se "orçamentarizando", realizando, assim, os desígnios dos constituintes de 1987-1988.

Os PPAs 2004-2007 e 2008-2011, por razões apontadas, revelam-se o "plano" dos feudos corporativo-burocráticos. Ao agrupar os programas finalísticos por unidade de responsabilidade setoriais (todas as ações no âmbito de um ministério), unissetoriais (todas as ações no âmbito de uma unidade de um mesmo ministério) e multissetoriais (ações distribuídas em mais de um ministério), encontra-se o resultado expostos na tabela 1.

TABELA 1
Programas por unidade de responsabilidade: PPA 2004-2007

Tipologia	Todos		Finalísticos	
	Programas	%	Programas	%
Unissetorial	160	42,8	126	41,6
Setorial	124	33,2	93	30,7
Multissetorial	90	24,0	84	27,7

Fonte: Brasil (2004).

Dos programas finalísticos, 72,3% tinha execução a cargo de apenas um ministério, sendo que 41,6% do total destes programas tinham todas as suas ações executadas por uma unidade administrativa de um ministério. Ou seja,

enquanto os problemas complexos – cujo eficaz enfrentamento exige ações de diversas naturezas, nunca encontradas em uma mesma área setorial – que povoam a agenda governamental demandam programas multissetoriais, a programação respondeu aos interesses organizados compartimentados nas caixinhas dos organogramas ministeriais. Este padrão esteve presente no PPA 2008-2011.

É curioso constatar que a abrangência exaustiva do PPA obrigou os governos a, sistematicamente, manifestarem de outra forma suas prioridades.

Em agosto de 1996, com pouco mais de meio ano de execução do PPA, o governo federal lançou o Brasil em Ação, para

> Dar prioridade a um conjunto prioritário (progressivamente ampliado) de 42 empreendimentos estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais (BRASIL ([s.d.]).

Em 18 de maio de 2000, o governo federal editou decreto – de programação financeira – em que discrimina 87 programas estratégicos, aos quais seriam assegurados recursos para expedita execução, nos moldes gerenciais adotados no Brasil em Ação.

Em 2004, ocorreram as metas presidenciais, um conjunto de programas e ações selecionados entre todos os listados no PPA, segundo importância a estes atribuída pela Presidência da República. Em janeiro de 2007, ano de elaboração do plano, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é anunciado ao país, indicando os projetos prioritários para o desenvolvimento nacional. Em abril de 2007, tem início a construção da Agenda Social em processo coordenado pela Casa Civil, que ocorreu em paralelo à elaboração do PPA 2008-2011. Mais ou menos nessa época, o Ministério da Educação (MEC) estava aprontando o Plano de Desenvolvimento da Educação, também de forma dissociada da montagem do PPA. O MP teve de ser criativo para incorporar nominalmente as três iniciativas na mensagem que encaminhava o PPA ao Congresso Nacional.

São evidências fortes de que o PPA, por não ser seletivo e ser construído sem dar destaque às prioridades do governo, não consegue anunciar os objetivos maiores de cada governante. Com isso, deixa de atrair a atenção da alta direção para sua concepção e sua organização, reduzindo-se ao mero cumprimento de disposição constitucional, ainda não regulamentada e não situada no mais amplo processo de planejamento do desenvolvimento nacional.

4 UMA NOVA TENTATIVA

Para o PPA 2012-2015, o MP entendeu ser necessário mudar as bases conceitual e metodológica utilizadas para a elaboração do PPA. A rigor, esta é ocorrência regular, que precedeu, de forma mais ou menos abrangente, a elaboração de todos

os PPAs; lembre-se que falta a regulamentação do Artigo 165 e outros da CF/88. Às vezes, são mudanças mais terminológicas que teórico-metodológicas – desde o PPA 2000-2003 até o de 2008-2011. Mesmo assim, produzem confusão entre os técnicos setoriais e impedem a consolidação – mais pela repetição que por estudo e reflexão – de conceitos, métodos e procedimentos.

Agora se tem mudança mais significativa. Há, ainda, não somente esforço de dizer isto com outras palavras, mas também entendimento conceitual e metodológico subjacente bastante distinto daquele que teoricamente inspirava – mesmo sem ter ido à prática – a elaboração de todos os PPAs, desde 1999.

A nova concepção é defendida com base em avaliação, resumida nos tópicos[7] a seguir apresentados, ao lado dos quais são feitos alguns comentários.

QUADRO 1
Por que mudar – razões da Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI/MP)

Razões	Comentários
O Estado é – agora – indutor do desenvolvimento, voltado para a redução das desigualdades.	Induzir o desenvolvimento requer planejamento e gestão estratégicos. O PPA não dá suporte para tanto.
País caracterizado por ambiente sólido e propício ao desenvolvimento econômico e social.	Facilita e exige o planejamento estratégico de qualidade, o que não pode ser fornecido pelo PPA.
À medida que o país precisava reunir elementos que lhe permitissem viabilizar as políticas, o poder público necessitava de condições para entregar os bens e os serviços à sociedade de forma tempestiva, no lugar certo, para o público certo, em quantidades e abrangência suficientes.	O país não viabiliza políticas. Quem o realiza são os atores sociais. O governo é o mais importante destes e, para fazê-lo, precisa de capacidades técnico-políticas adequadas, entre as quais se inscreve um poderoso sistema de planejamento estratégico com tudo que o compreende, como a programação regionalizada das ações acompanhando a espacialização dos problemas e das oportunidades.
Nesse cenário, o planejamento deve incorporar os meios capazes de orientar as condições estruturais e institucionais para o crescimento.	Não é o planejamento que incorpora, mas o sistema de direção política, do qual o planejamento estratégico é parte essencial. Requer competências, organizações, métodos e instrumentos especificamente construídos.
Deve ser capaz de reunir e articular em torno de si as agendas e os atores importantes para a viabilização das políticas.	Não é o planejamento. É o dirigente máximo e sua equipe.

(Continua)

7. Retirados de apresentação – com recurso de exibição de *slides* – feita por representante da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em março de 2011.

(Continuação)

A evidente limitação do modelo de gestão por programas, para atender às atuais necessidades de desenvolvimento das políticas públicas, foi explicitada diante das alternativas criadas pela coordenação de governo – a exemplo do PAC.	O PPA por problema/programa não é o limitante, mas, sim o fato de não ter sido efetiva e completamente levado à prática. Quando não há demanda por planejamento e gestão, é quase impossível praticá-los.
A apropriação de modelos ideais de análise das políticas tende a concentrar os esforços no método, e não nas políticas. Mas o governo precisava se concentrar na viabilização das políticas, e não na estruturação dos processos: extremo detalhamento (funcional-programática), distanciamento da realidade e valorização dos insumos.	Só se for de perspectiva acadêmica. As políticas não são levadas à pratica sem os processos adequados. Detalhamentos devem ocorrer no âmbito em que são necessários. Para dirigir exige-se compreensão do todo, mediante indicadores de síntese que captem os movimentos importantes da realidade em transformação.
Os programas organizados em função de problemas não cumpriam o papel de esclarecer no plano os desafios para a implementação das políticas de forma articulada com os resultados.	Devido às deficiências de desenho e do modelo de gestão. Ambos nunca foram capazes de alcançar a complexidade dos problemas quase estruturados e do seu enfrentamento. A seleção de problemas não é feita pela alta direção do governo, e sim nas unidades administrativas dos ministérios.
O PPA e seus programas não orientam a implementação (dimensão tática) em função da prevalência da lógica de otimização dos insumos.	Se os programas são mal desenhados e prevalece a lógica orçamentária (economia de recursos), a programação de baixa qualidade e a inexistência de sistemas de informações gerenciais operando em tempo oportuno, não há como ter orientações táticas.
Os processos de monitoramento e avaliação do plano são, portanto, baseados na execução, e não na análise dos resultados.	Sem o monitoramento e a avaliação da execução não se chega ao resultado pretendido – que, de fato, é a resultante de múltiplos processos, envolvendo as circunstâncias e as ações de outros atores.

A mensagem presidencial que encaminha o projeto de lei (PL) do PPA ao Congresso Nacional é aberta com argumentação que justifica a introdução de novidades na estrutura, nos conceitos e na linguagem do plano, que deve expressar "as políticas públicas para os próximos quatro anos" (BRASIL, 2011b, p. 11).

> O recente ciclo de desenvolvimento brasileiro vem sendo impulsionado por políticas públicas inovadoras que combinam crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Essas políticas têm um elemento comum: a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir visando, sobretudo, garantir os direitos dos que mais precisam.
>
> Neste contexto, as escolhas e os arranjos construídos para retomar o desenvolvimento e orientá-lo para redução das desigualdades determinaram um aperfeiçoamento nos instrumentos de planejamento. Com isso, a estrutura e a linguagem do Plano Plurianual (PPA) foram alteradas para que o Plano expresse, de fato, as políticas públicas para os próximos quatro anos (*op. cit.*, p. 11).

A lógica e o conteúdo da mensagem não constituem inconteste justificativa para as mudanças. O que não quer dizer que mudanças e aperfeiçoamentos não devam ser sempre feitos, principalmente orientados pela crítica dos problemas gerados/enfrentados na prática de planejar e executar estrategicamente as ações necessárias ao alcance dos objetivos do plano.

A referida *dimensão estratégica* do PPA 2012-2015 longe está de ser o que pretende. Constitui um capítulo do plano, aberto por uma introdução, seguida de uma visão de futuro – que é uma composição de visões de futuro propostas por diversos atores, em diversos momentos do tempo –, um cenário macroeconômico – como se fosse possível escolhê-lo –, um contexto internacional – como se fosse possível predizê-lo – e um conjunto de projeções econômico-fiscais, para entrar em uma sequência de diagnósticos setoriais. A parte que mais se aproximaria de algo estratégico – no sentido de ser importante e com o poder de orientar as ações do conjunto do governo – é a que apresenta a relação de *macrodesafios* a serem enfrentados e que deveriam subordinar toda a programação do Plano Mais Brasil.

> Os *Macrodesafios* são diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica que orientarão a formulação dos Programas do PPA 2012-2015.
>
> Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos (BRASIL, 2011a, p. 11).[8]

São macrodesafios:

1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano, e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;

2) Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;

3) Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;

4) Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;

5) Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida;

8. Nesse ponto, vale perguntar: são macrodesafios ou são diretrizes – afinal, uma diretriz deve indicar o caminho pelo qual se vence o desafio? Qual é o programa de governo? Quem estabeleceu a visão estratégica? Sem respostas claras, o método torna-se comprometido. E estas não são encontradas nos documentos oficiais.

6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo universalização de acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;

7) Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do território nacional e do país com a América do Sul;

8) Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;

9) Integridade e Soberania Nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo;

10) Segurança Pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;

11) Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão (BRASIL, 2011b, p. 77).

Ao ler-se a ementa que explicita o conteúdo de cada macrodesafio, evidencia-se que se trata de altos propósitos, graves problemas, grandes deficiências e ameaças significativas que ainda afetam consideráveis contingentes populacionais de brasileiros ou o conjunto da nacionalidade. Concerne, portanto, ao resultado de leitura abrangente e arguta da realidade do país e do contexto no qual se insere. Constata-se, também, a predominância de enfoque fortemente setorial – como se a realidade se manifestasse por setores – e é dado como de amplo conhecimento e profunda introjeção o Projeto Nacional de Desenvolvimento – mesmo com escopo tão modesto como o enunciado na ementa. Este projeto não é algo de conhecimento público, não foi debatido dentro do governo, não foi socializado com os responsáveis pela montagem dos programas e não foi tema central no debate eleitoral. A rigor, o pleito presidencial de 2010 teve a característica singular de ter se realizado sem que os principais candidatos apresentassem seus respectivos programas ao eleitorado.

De modo lastimável, tal como em todos os outros PPAs, os macrodesafios, ou macroproblemas, não foram detalhadamente abertos em seus elementos constitutivos, de forma a tornar possível conceber programação de ações de diversos tipos e naturezas que – em composição adequada e número necessário e suficiente, com a intensidade, a localização e a oportunidade requeridas – pudessem enfrentar os aspectos negativos da realidade que fazem necessário estabelecer os desafios ou declarar os problemas.

Como em todos os outros PPAs, desde 1999, os macroproblemas ou os macrodesafios jamais foram objeto de explicação analítica, de modo a permitir-se chegar aos módulos práticos de ação (causas críticas) para os quais deveriam ser desenhados os programas, as operações e as ações (GARCIA, 2001). Os macrodesafios não orientaram a elaboração dos programas nem o estabelecimento de seus respectivos objetivos. Os programas temáticos estavam pré-desenhados muito antes do estabelecimento dos macrodesafios, sendo apenas ajustados ou desdobrados pelos ministérios setoriais.

O PPA 2012-2015, a não ser por variações semânticas, padece das mesmas deficiências dos outros PPAs.

4.1 A estrutura e os conceitos do PPA 2012-2015

A pretensa base conceitual do novo PPA não proporcionou elementos seguros para a formulação dos programas por parte dos ministérios. A imprecisão, a redundância, alguns descuidos formais e algumas premissas frágeis reduziram sua capacidade organizativa.

"No novo modelo, foram concebidos programas temáticos, a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas" (BRASIL, 2011b, p. 114).

> O *Programa Temático* retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas (BRASIL, 2011a, p. 16, grifo nosso).

Ao propor programas temáticos, o MP optou, conscientemente ou não, por aumentar o grau de imprecisão do PPA. As políticas governamentais são setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas. Tema é palavra polissêmica, não conceituada em quaisquer das principais áreas em que se organiza o conhecimento. A título de exemplo:

- no *Dicionário Aurélio*: Tema – 1. Proposição que vai ser tratada ou demonstrada, assunto; 2. Exercício escolar para retroversão ou análise; 3. Texto em que se baseia um sermão.
- "Um tema de pesquisa social bem delimitado deve trazer muito claramente a definição de três dimensões fundamentais: o problema, o recorte espacial e o recorte temporal" (BARROS, 2011).

Na literatura, na música, nas artes plásticas e no cinema, faz-se uso corrente – mas impreciso – da expressão tema/temática. Trazê-la para o planejamento governamental não representa avanço metodológico. A agenda governamental

é povoada por quatro tipos de fenômenos: os problemas sociais complexos,[9] as oportunidades,[10] as ameaças e a manutenção de conquistas (construções sociais como as redes viárias, de saúde e de educação, o sistema de proteção social etc.). O planejamento estratégico público, tomado como dos mais importantes instrumentos do processo de governar, lida com estes fenômenos, por possuir as ferramentas apropriadas para tanto. Faz assim em todos os lugares onde o governo pretende ser o condutor de amplos processos de transformação social e o faz há muito tempo, seja de modo explícito ou não.

Organizar um *plano* pelos temas das políticas públicas preexistentes é fazê-lo com os olhos no passado. A ação governamental é bastante segmentada, por força de corporações e especialidades e por conta de ser executada descentralizadamente. A política de saúde pública, por exemplo, na prática, é a política de medicamentos, a de equipamentos, a de atenção básica, a de saúde complementar etc. Não é diferente em outras áreas: educação (superior, pós-graduação, tecnológica, infantil, jovens e adultos, fundamental etc.); transportes (rodoviário, hidroviário, ferroviário etc.) e assim por diante. Trabalhar as ditas políticas públicas existentes, sem que seus principais desafios, problemas e objetivos tenham sido delimitados e formalizados, sem que tais construções sejam de aceitação pacífica e de uso corrente, não constitui um caminho promissor para a obtenção de eficácia global.

Um plano aponta para o futuro e distingue o que não é fácil de ser visto, o que não é trivial, mas importante, para a construção do futuro desejado. E isto a proposta organizativa do PPA 2012-2015 não foi capaz de fazer.

"O *Objetivo* expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território" (BRASIL, 2011a, p. 24).

O conceito adotado de objetivo neste estudo equivale ao de problema na metodologia anterior, pois se uma situação deve ser alterada é porque esta se mostra em desconformidade com o que o governante avalia como desejável. O objetivo é transformá-la, em certo sentido e com certa intensidade (meta a alcançar), no horizonte temporal do PPA, de modo igual ao dos dois planos anteriores. A diferença é que a organização proposta não permite derivar operacionalmente um esquema de gestão. Os objetivos devem conter *metas* a serem alcançadas ao final do plano – não são demandadas metas anuais. O conceito de meta é:

9. Problemas socialmente produzidos, relativos aos que os sofrem ou aos que se declaram dispostos a enfrentá-los. Possui múltiplas causas, situadas em diversas dimensões (política, econômica, ideológico-cultural, espacial, organizacional etc.), e sua solução não está previamente dada e não é consensual (Matus,1993).

10. Decorrem da conjunção favorável de variáveis fora do controle do governo, configurando atalho – menos exigente em diversos tipos de recursos – para o alcance de seus objetivos.

> Medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deve ser passiva de avaliação. Cada Objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas (BRASIL, 2011a, p. 24).

Mas nada é dito sobre o método para "associar" metas aos objetivos, abrindo espaço para a falta de unidade nos procedimentos ou a improvisação. Também seria necessário o estabelecimento de método apropriado para a espacialização dos problemas, de modo a possibilitar a programação territorial das ações.

> A *Iniciativa* declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas (BRASIL, 2011a, p. 24).

O conceito é por demais abrangente, englobando processos muito distintos (execução direta setorial, execução direta multissetorial, execução descentralizada e ações pactuadas entre governos e entes não governamentais), que demandam modelos operacionais e administrativos específicos. Do ponto de vista gerencial, uma iniciativa comporta um conjunto de ações. Não são estabelecidos o peso de cada ação na iniciativa, a sequência na qual devem ser entregues e qual sua distribuição no espaço. Não se revela, portanto, avanço no modelo de gestão, havendo, ao contrário, dificuldade de vulto para avaliar a eficiência na produção das diversas ações a integrarem uma iniciativa. O exemplo a seguir é significativo (*op. cit.*, p. 26). São consideradas iniciativas a implantação de pequenas centrais hidroelétricas, sem especificar quantas, em qual tempo, onde e com qual capacidade instalada. Também é uma iniciativa a construção de usinas ultracomplexas, como as do rio Madeira e a de Belo Monte.

> Programa Temático de Energia Elétrica
>
> Objetivo 0001 – Aproveitar o potencial de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica, de forma a ofertar grande quantidade de energia elétrica a baixos preços.
>
> Iniciativas:
>
> Implantação de usinas hidrelétricas
>
> Implantação de pequenas centrais hidrelétricas
>
> Implantação de centrais geradoras hidrelétricas
>
> Implantação da Usina Hidrelétrica Jirau
>
> Implantação da Usina Hidrelétrica Santo Antônio
>
> Implantação da Usina Hidrelétrica Belo Monte
>
> (...)

> (...) Os *Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado* são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas (*op. cit.*, p. 26, grifo nosso).

Os programas de gestão e manutenção subdividem-se em:

- programas padronizados: são aqueles com atributos padronizados referentes ao custeio da máquina estatal e compostos de ações específicas para este fim; e
- programas de gestão e manutenção: são destinados à coordenação e ao suporte das políticas públicas relacionadas aos órgãos.

Com tais definições, constata-se a preferência por agregações que em nada contribuem para a gestão da eficiência, da qualidade, da oportunidade e, menos ainda, da eficácia, por não permitirem associar conjuntos específicos de meios necessários a compor ações que conduzirão aos objetivos propostos.

Para Camerlato:

> É preciso conhecer a soma dos gastos diretos em cada atividade ou projeto, sem qualquer rateio de seus indiretos. Custos globais contêm distorções, principalmente em nível de projeto e atividade, de difícil identificação, sendo a mais significativa destas a falta de critérios rigorosos na vinculação do pessoal aos projetos e às atividades em que realmente atua. Considerando que os gastos de pessoal constituem o componente mais significativo do custo da grande maioria das atividades, a mencionada providência é essencial. Somente através da apuração de custos unitários é que se torna possível a correção das falhas que distorcem os custos globais, e não o contrário (CAMERLATO, 1979).

De novo, são associados conjuntos de ações com destinações diferenciadas, tratadas de forma agregada (valor global), não se permitindo a apuração de eficiência na execução, por parte de cada responsável.

O conjunto do plano apresenta 65 programas, sendo 58 temáticos e sete de temas especiais (democracia e aperfeiçoamento da gestão pública; desenvolvimentos regional e territorial sustentáveis e economia solidária; gestão da política econômica e estabilidade do sistema financeiro nacional; integração sul-americana; mar, zona costeira e Antártida; política externa; e política nacional de defesa). Os 58 programas temáticos (25 sociais, 15 de infraestrutura e 18 de desenvolvimentos produtivo e ambiental) estabelecem 238 objetivos e os de temas especiais, 36 objetivos. No total, são 274 objetivos, número equivalente aos dos programas dos outros PPAs. Acrescente-se que para o conjunto de todos os objetivos são estabelecidas 424 metas, a maior parte destas de considerável complexidade, exigindo-se grande quantidade e diversidade de ações. Há de se destacar que as ações deman-

dantes de recursos financeiros integram apenas o orçamento e as ações não orçamentárias não estão identificadas no documento oficial do PPA, encontrando-se discriminadas apenas no OGU. Definitivamente, não é possível constatar avanços no novo desenho do PPA, tampouco no "modelo de gestão" proposto.

A metodologia do novo PPA justificou-se apontando uma série de problemas enfrentados e não resolvidos pela prática de elaboração e execução dos planos anteriores. Todavia, os encaminhamentos dados sugerem que a nova proposta buscou a superação aparente dos referidos problemas práticos pela elevação do grau de abstração de sua base conceitual, esperando que, com isto, os problemas deixassem de existir.

O PPA 2012-2015 reincidiu na vã expectativa de transformar instrumento de natureza orçamentário-financeiro em guia para a condução estratégica do governo. Isto o PPA não poderá ser, a menos que os Artigos 21, 165 e 174, da CF/88, sejam profundamente transformados, mediante emenda constitucional (EC), dando lugar ao que seria um sistema de planejamento estratégico governamental.

5 O QUE O PPA PODE SER

Como afirmado anteriormente, o PPA foi concebido pelos constituintes de 1987 como programação plurianual de despesas. O planejamento governamental está por ter sua organização formalizada, compatibilizando as diversas disposições encontradas na CF/88 com o que há de mais avançado em termos de planejamento estratégico público. Esta é tarefa premente que vem sendo postergada, com grande prejuízo para os governantes, o povo brasileiro e a própria democracia. Afinal, é direito do cidadão saber por quais caminhos e para qual futuro o país está sendo conduzido. E isto devem mostrar o programa do governo e o plano estratégico de desenvolvimento. O PPA e o OGU seriam apenas a expressão físico-financeira dos aspectos materiais dos planos de desenvolvimento.

O PPA não é um plano. Hoje, no entanto, este pode ser a contraface, em termos de programação de despesas, das prioridades do programa de governo, para determinado período de tempo. Vale recordar que um governante não se dispõe a resolver todos os problemas que consegue enxergar. O dirigente político organiza escassos recursos – de todos os tipos, mas nunca igualmente escassos – para enfrentar aquilo que é mais valorizado por ele e por sua base sociopolítica, no âmbito de um projeto de mais longo prazo.

O plano de governo é sempre seletivo. Não se deve esquecer que, desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, cada PPA foi imediatamente sucedido por um seletivo programa de ação, que expressava prioridades de cada governante. A administração pública, por sua vez, tem de lidar com expressivas frentes de ação, a maior parte destas de natureza rotineira, estruturada e, quase

sempre, referente à manutenção de conquistas sociais ou a problemas de ordem gerencial. São ações que ao governante não é dada a opção de não as fazer. Pode realizá-las mal ou bem, integral ou parcialmente, com maior ou menor intensidade, mas tem de fazê-las: a manutenção da rede viária, das escolas públicas e da rede pública de saúde; o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, do funcionalismo e do serviço da dívida pública; entre muitas outras.

Todas essas tarefas ordinárias poderiam constar de anexo do PPA, organizadas como programas, com operações, ações orçamentárias e não orçamentárias, metas, indicadores e gerentes, submetidas a rigoroso monitoramento e avaliações necessárias, para as quais se exigiriam máxima eficiência, eficácia, qualidade e oportunidade.

O corpo principal do PPA seria dedicado aos poucos problemas de alta complexidade – e ameaças e oportunidades identificadas e merecedoras de constarem do plano –, demandantes da atenção, da criatividade e do julgamento estratégico da Presidência da República. Teriam sua escolha justificada e para cada problema haveria um programa. Todos os problemas receberiam tratamento analítico situacional, permitindo chegar-se às suas causas críticas; a estas seriam endereçadas operações contendo as ações necessárias e suficientes ao seu eficaz enfrentamento. Todas as ações de natureza não orçamentárias concebidas seriam devidamente apresentadas. Os recursos orçamentários necessários à execução de tais programas seriam detalhados no volume principal deste plano.

Ou seja, o PPA consagraria as verdadeiras prioridades do governante e o anexo listaria os programas responsáveis pelas ações ordinárias da administração federal. Um formato como este é passível de ser implantado mediante decreto governamental, como foi feito em 1998.

Como forma de ampliar o horizonte temporal dos governantes, os PPAs poderiam cobrir um período de oito anos. Afinal, é disto que se trata quando se tem o instituto da reeleição legitimado e aceito pelo povo – e raros são os que não conseguem se reeleger. Se ocorresse de o dirigente não ser reeleito, seu sucessor apresentaria um novo PPA, para os próximos oito anos. Tal concepção pode ser implementada de maneira administrativa (decretos e portarias) menos eficaz. Ou por via de ECs e LCs, estabelecendo-se a relação hierárquico-formal entre os Artigos 21, 165 e 174, revendo-se os prazos estipulados no Artigo 35 do ADCT da CF/88 e instituindo-se o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Incorporar o cálculo de médio prazo nas decisões governamentais é imperioso. A maior parte dos problemas complexos demanda anos para serem equacionados. Os grandes projetos de investimento também só são concluídos em vários exercícios. Um projeto nacional de desenvolvimento requer tempo para ser incorporado pelo imaginário coletivo.

Para um PPA que cobrisse oito anos de governo, o mais apropriado seria um orçamento também plurianual, mínimo de dois anos – passível de ajuste anual, ou a qualquer tempo em que se fizesse necessário. Têm-se condições para tanto e a realidade está a exigir algo neste sentido. A inflação não mais assusta, é cada vez mais confiável a capacidade de previsão de receitas, as ações orçamentárias de natureza continuada têm participação crescente, assim como os projetos de investimento plurianuais.

É chegada a hora de não mais se contentar em fazer remendos nos PPAs, na inglória esperança de torná-los planos estratégicos de governo. Deve-se reconhecer seus limites e usá-los a favor de maior direcionalidade na atuação governamental, reduzindo-se ritos burocratizantes e aumentando-se a visibilidade dos processos administrativos. Um PPA que seja a explicitação sincera das intenções de gastos de cada governo, um roteiro para a gestão; esta, sim, seria estratégica para as ações do poder público.

Permanece ainda o desafio de organizar um verdadeiro processo de planejamento governamental, o que passará pela criação das bases constitucionais e legais para tanto, mas, principalmente, por intenso esforço cognitivo e conceitual, cultural e normativo, organizativo e gerencial para desenhá-lo e levá-lo à prática. Cabe a constatação de que existem condições objetivas para tanto e que sua necessidade é crescentemente sentida pelos atores sociais responsáveis.

REFERÊNCIAS

BARROS, J. D'A. **O projeto de pesquisa em história**. Petrópolis: Vozes, 2011.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Artigo 21, inciso IX**. Brasília: Congresso Nacional, 1988a.

_____. _____. **Artigo 165, § 1º**. Brasília: Congresso Nacional, 1988b.

_____. _____. **Artigo 165, § 2º**. Brasília: Congresso Nacional, 1988c.

_____. _____. **Artigo 165, §4º**. Brasília: Congresso Nacional, 1988d.

_____. _____. **Artigo 174**. Brasília: Congresso Nacional, 1988e.

_____. Presidência da República. Decreto nº 2.829, 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, 29 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Brasil em Ação**. Brasília: MP, [s. d.]. Disponível em: <www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/bact.htm>.

_____. _____. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – 2000**. Brasília: SOF, 1999.

_____. _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano de Gestão do PPA 2004/2007**. Brasília: SPI, out. 2004.

_____. _____. _____. **Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015**. Brasília: SPI, abr. 2011a. Disponível em: <http://goo.gl/Ba92T>.

_____. _____. _____. **PPA 2012/2015, Projeto de Lei, Mensagem Presidencial**. Brasília: SPI, 2011b.

CAMERLATO, W. O orçamento-programa e a contabilidade pública. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE ORÇAMENTO E CONTABILIDADE, 4., 1979 Porto Alegre, **Anais**... Porto Alegre, 1979.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, out. 2001. (Texto para Discussão, n. 44).

DROR, Y. **La capacidad de gobernar**. Fondo de Cultura Económica, 1986.

_____. **Razonamientos pertinentes a políticas avanzadas para gobernantes**. México: FCE, 1988.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal**: o PPA 2000-2003. Brasília, maio 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

_____. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, jan. 2001. (Texto para Discussão, n. 776).

GTI – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. Projeto de Lei de que trata o artigo 165 da Constituição Federal, **Revista ABOP**, Brasília, n. 40, Edição Especial, ago. 1998.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.

MATUS, C.; MAKON, M.; ARRIECHE, V. Bases teóricas do orçamento por programa. **Revista ABOP**, v. 5, n. 1, abr. 1980.

NELSON, M. (Org.). **A presidência e o sistema político**. Alfa-Ômega, 1985.

PLOWDEN, W. **Advising in rulers**. Oxford: Blackweel, 1987.

SERRA, J. **Visor Ipea**, ano 1, n. 0, maio 1996.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GARCIA, R. C. **O desenvolvimento rural e o PPA 2000/2003**: uma tentativa de avaliação. Brasília: Ipea, fev. 2003. (Texto para Discussão, n. 938).

_____. **Iniquidade social no Brasil**: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. Brasília: Ipea, ago. 2003.

MATUS, C. **Política, planificación y gobierno**. Washington: Opas, 1977.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. Miniplan/SOF, 1971.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Marco Aurélio Dias Pires

Revisão
Andressa Vieira Bueno
Clícia Silveira Rodrigues
Hebert Rocha de Jesus
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Luciana Dias
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração
Aline Rodrigues Lima
Andrey Tomimatsu
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa
Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SAE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

ISSN 1518428-5