POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea
Por um Brasil desenvolvido

21

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea
Por um Brasil desenvolvido

21

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

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

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

políticas sociais acompanhamento e análise
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial
Alexandre Arbex Valadares (editor)
Ana Cleusa Serra Mesquita (editora)
Brancolina Ferreira
Eduardo Luiz Zen
Edvaldo Batista de Sá
José Valente Chaves
Luana Simões Pinheiro
Luciana Mendes Servo
Maria Paula Gomes dos Santos
Natália de Oliveira Fontoura (editora)
Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez
Sandro Pereira Silva
Silvânia Carvalho (secretária executiva)
Tatiana Dias Silva

Parecerista convidado
Antônio Teixeira Lima Júnior

Colaboradores

Previdência Social	Leonardo Alves Rangel Marcelo Abi-Ramia Caetano Maria Paula Gomes dos Santos
Assistência Social	Ana Cleusa Serra Mesquita Ana Heloísa Viana Silva Moreno Raquel de Fátima Antunes Martins
Saúde	Andrea Barreto de Paiva Edvaldo Batista de Sá Leila Posenato Garcia Luciana Mendes Santos Servo Matheus Stivali Roberta da Silva Vieira Sérgio Francisco Piola
Educação	Eduardo Luiz Zen Paulo Roberto Corbucci Paulo Meyer M. Nascimento
Cultura	Érica Coutinho Frederico Barbosa da Silva
Trabalho e Renda	Brunu Amorim Clara Maria Guimarães Marinho Pereira Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez Sandro Pereira Silva
Desenvolvimento Rural	Alexandre Arbex Valadares Antonio Teixeira Lima Júnior Brancolina Ferreira Bruna Sichi Gonçalves Fábio Alves Marcelo Galiza Tatiane dos Santos Duarte
Igualdade Racial	Ana Elisa de Carli dos Santos Josenilton Marques da Silva Tatiana Dias Silva
Igualdade de Gênero	Cláudia Pedrosa Elizabeth Martins Luana Simões Pinheiro Natália de Oliveira Fontoura Paula Rincón
Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)	Janaina Carvalho dos Santos Lana Torres Barreto Mariana Fernandes Teixeira

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea
Por um Brasil desenvolvido

Brasília, 2013

21

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

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

Semestral
ISSN : 15184285

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

CDD 362.5

Para consulta a todas as edições de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, bem como aos respectivos anexos estatísticos, acesse, no site do Ipea, o link <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145> ou siga o caminho de navegação *Início* > *Publicações* > *Políticas Sociais*.

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....7

CAPÍTULO 1
PREVIDÊNCIA SOCIAL.....17

CAPÍTULO 2
ASSISTÊNCIA SOCIAL.....47

CAPÍTULO 3
SAÚDE.....93

CAPÍTULO 4
EDUCAÇÃO.....161

CAPÍTULO 5
CULTURA.....217

CAPÍTULO 6
TRABALHO E RENDA.....265

CAPÍTULO 7
DESENVOLVIMENTO RURAL.....323

CAPÍTULO 8
IGUALDADE RACIAL.....421

CAPÍTULO 9
IGUALDADE DE GÊNERO.....481

ARTIGO ESPECIAL
CONSIDERAÇÕES ANALÍTICAS E OPERACIONAIS SOBRE A ABORDAGEM TERRITORIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS
Sandro Pereira Silva 549

APRESENTAÇÃO

Publicado desde 2000, este periódico chega ao seu vigésimo-primeiro número com uma edição dedicada a um tema específico: a importância do conceito de "território" na formulação, na institucionalização e na produção de efeitos das políticas públicas, e, de modo geral, na configuração atual da questão social brasileira. Os nove capítulos que compõem este número – Previdência Social, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho e Renda, Desenvolvimento Rural, Igualdade Racial e Igualdade de Gênero – seguem mantendo uma estrutura comum, com uma seção reservada à análise dos fatos relevantes ocorridos entre 2011 e o primeiro semestre de 2012 em seus respectivos campos de pesquisa, e uma seção voltada ao acompanhamento e à análise das políticas públicas federais, tendo por referência o ano de 2011 e compreendendo, entre outros aspectos, a atualização dos marcos normativo-institucionais, a distribuição dos recursos públicos investidos e a população beneficiada. O tema em destaque desta edição é objeto de um artigo especial, que oferece uma ampla perspectiva conceitual e analítica sobre a abordagem territorial em políticas públicas, mas cada capítulo trata a questão em uma seção própria, que propõe discutir a relação entre território e políticas públicas em seu contexto setorial. Esta Apresentação pretende servir como uma síntese das diferentes abordagens que o tema recebeu nos textos que integram esta edição.

A relação entre território e políticas públicas, na perspectiva de ampliação do acesso e/ou de maior efetividade da proteção social, é explorada nos capítulos Saúde, Educação, Assistência Social e Igualdade de Gênero.

O capítulo Saúde discute a regionalização dos serviços à luz da diretriz constitucional que prevê a integração das ações e serviços em uma rede regionalizada e hierarquizada. Argumenta-se que o tema tem sido abordado a partir de duas perspectivas: a criação de territórios (espaços) contínuos para a oferta de determinados serviços de saúde (regiões de saúde) e a organização de redes de saúde que possam atuar em espaços descontínuos e assegurem atendimento integral. Na fase inicial de implantação do SUS, o foco foi a descentralização das ações e serviços de saúde, com forte orientação municipalizante. A regionalização e a formação de redes de atenção despontam como preocupações significativas a partir dos anos 2000, simultaneamente às tentativas de resgatar o papel dos estados, fundamental para avançar efetivamente no processo de regionalização. Esta fase da regionalização é abordada no capítulo por meio da discussão das diversas normas que expressam esse esforço inicial (Norma Operacional da Assistência à Saúde/2000; Pacto pela Saúde/2006; e Decreto nº 7.508/2011).

Não obstante os avanços normativos, os progressos na regionalização requerem a existência de uma rede de serviços adequada às necessidades de saúde

da população. Nesse sentido, o capítulo analisa um importante obstáculo à regionalização: a distribuição desigual da oferta de serviços no território nacional, a qual se torna mais concentrada quanto mais complexo é o serviço ou a tecnologia ofertada. Em outras palavras, embora tenha havido significativa expansão da atenção básica, ainda subsistem dificuldades para garantir acesso à atenção de média e alta complexidade. Estas dificuldades incluem desde a viabilidade e/ou as diferentes capacidades dos municípios de manterem serviços mais complexos até a distribuição da oferta privada de serviços, visto que o SUS depende da rede privada para assegurar diversos serviços de saúde. Assim, o capítulo também apresenta alguns aspectos da oferta pública e privada de serviços de saúde e tenta identificar possíveis gargalos para a implementação da rede de serviços.

No capítulo Educação, a relação entre território e políticas públicas é abordada por meio da análise da expansão recente das redes federais de educação profissional, técnica e superior, considerando a distribuição das novas vagas no território nacional. A rede federal de ensino técnico, tradicionalmente de caráter restrito e concentrado, vive um processo de expansão desde 2006, com claros efeitos em favor da desconcentração regional da oferta destes serviços e da ampliação do acesso a eles por populações até então desassistidas. De fato, como mostra o capítulo, a implantação de unidades de ensino da rede federal beneficiou notadamente as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, marcadas historicamente pela menor oferta de vagas. Não obstante a ampliação da rede federal de educação profissional e tecnológica ter priorizado a oferta desta modalidade de ensino às populações de áreas até então marginalizadas, os dados evidenciam que uma parcela significativa do território brasileiro ainda não está coberta por unidades de ensino profissional. Além disso, a proporção de matrículas por mil habitantes na maioria das microrregiões também é incipiente.

O capítulo analisa também a notável expansão da rede de ensino superior por meio da criação de universidades federais e da ampliação e multiplicação dos *campi* das universidades federais já existentes no período de 2003 a 2010. Assim como no processo de ampliação da rede federal de educação profissional, esta expansão privilegiou municípios e regiões com carência de acesso. Sabe-se que, no decorrer da história do país, as universidades públicas, entre elas as federais, foram instaladas principalmente nas capitais dos estados. Contrapondo-se a este quadro, a expansão recente da rede federal de ensino superior revela um processo de crescente interiorização das novas unidades e dos *campi* das universidades preexistentes, em uma tentativa de alargar a malha de cobertura da rede federal de ensino superior em porções mais amplas do território nacional. Consequentemente, nota-se a queda da proporção de alunos matriculados na região Sudeste em relação às demais regiões e o crescimento rápido da participação dos alunos matriculados no ensino superior no Nordeste, onde,

historicamente, o número de matrículas no ensino superior era inferior ao do Sul, que tem apenas metade do total da população daquela região. Apesar dos avanços recentes no sentido da redução das desigualdades regionais no acesso ao ensino superior, ainda há diferenças significativas entre os estados em termos de acesso a esta modalidade de ensino.

No capítulo Assistência Social, discute-se a influência do princípio da territorialização no processo de reorganização da política que originou o Sistema Único de Assistência Social (Suas). Seja na organização da rede de atendimento, seja na definição de novos serviços, nota-se forte influência do conceito de território no marco normativo da política, que se expressa na perspectiva de ampliar a cobertura dos programas e serviços e alcançar maior efetividade da proteção assistencial. A consequência mais visível da influência da territorialização como uma das diretrizes estruturantes do Suas são os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), unidades que não apenas prestam serviços, mas também respondem pelo referenciamento da proteção social no território de abrangência.

Como se argumenta no texto, há uma clara tentativa de orientar a atuação dessas novas unidades segundo a perspectiva da territorialização. Contudo, percebem-se dificuldades em operacionalizar as novas referências trazidas pela abordagem territorial. Destaca-se, nesse sentido, a ausência de um diagnóstico local do território que instrumentalize a atuação de cerca de metade dos Cras instalados no país. Constatam-se também problemas de entendimento do caráter do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) – principal serviço ofertado por estas unidades e fortemente apoiado na noção de território. Outras dificuldades transparecem também no âmbito da gestão do Suas. Se o conceito de territorialização tem um papel mais decisivo na configuração da oferta dentro dos limites municipais e na própria definição do papel do Cras, não se percebe uma influência mais decisiva na configuração de redes de atendimento regionalizadas que transponham as barreiras definidas pela descentralização político-administrativa. Há uma tendência de que, na configuração dos serviços, o conceito de descentralização prevaleça sobre o de territorialização, limitando o alcance da proteção socioassistencial. Por fim, reconhece-se a importância da territorialização para a organização da rede socioassistencial ao trazer parâmetros tanto para aumentar a cobertura quanto para ampliar sua efetividade. Todavia, o alcance destes objetivos depende também da integração entre oferta pública e privada de serviços e da atuação intersetorial no território.

A relação entre território e a política de igualdade de gênero é abordada em capítulo específico sob duas perspectivas. De um lado, discute-se como a intervenção pública se organiza e se estrutura no território nacional; de outro,

questiona-se o próprio campo de atuação da política pública, tendo em vista que geralmente sua intervenção esbarra nas fronteiras do espaço privado. Assim, inicialmente o capítulo apresenta uma análise sobre a territorialidade do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que, de forma inédita, organizou sua intervenção a partir da construção de um pacto federativo entre União, estados e municípios. Nota-se que tal iniciativa busca incorporar a dimensão territorial em seu desenho e execução, começando pela descentralização das ações para outros Entes Federados. Contudo, o enfrentamento da violência doméstica enquanto política pública exige uma reflexão não somente sobre o território geográfico de articulação das ações governamentais, mas simultaneamente sobre o escopo e os limites da atuação do Estado, uma vez que a promoção de políticas de enfrentamento à violência contra mulheres implica a superação da dicotomia entre espaço público e espaço privado, da qual derivam as regras de privacidade e de inviolabilidade do território privado das famílias. Assim, o capítulo problematiza a separação público/privado e sua relação com a definição de políticas públicas, apontando a necessidade de rever tal dicotomia e reconhecer o espaço do privado como um espaço de ação do público.

Um segundo conjunto de capítulos, reunindo os textos de Igualdade Racial e Cultura, distingue-se pela preocupação em analisar, sob o enfoque territorial, o processo de institucionalização das políticas de seus respectivos campos. O capítulo Igualdade Racial optou por avaliar a estratégia de regionalização de instâncias governamentais estaduais e municipais que promovem esta política. O texto apresenta, como questão principal, o desafio representado pela institucionalização do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), previsto no Estatuto da Igualdade Racial como estratégia para organizar e articular as iniciativas voltadas à superação das desigualdades raciais empreendidas pelos Entes Federados e por setores organizados da sociedade civil. Tendo por base este tema – a institucionalização da promoção da igualdade racial nos estados e municípios –, o capítulo avalia o espraiamento da política de igualdade racial no território e os processos de construção de diálogo com esferas de governo locais. A atuação do governo federal, por meio da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), caminha no sentido de incentivar a criação de institucionalidades locais que sejam sua contraparte atuante na consolidação da agenda de combate à desigualdade racial e na execução da política.

Tal objetivo implica importantes questões. Com efeito, a constituição de mecanismos de promoção da igualdade racial – no formato de secretarias, coordenadorias, departamentos, entre outros – em prefeituras e governos estaduais complementa a estratégia de transversalização da temática nas diferentes áreas de atuação do governo federal. No entanto, como mostra o texto, não é suficiente garantir a capilaridade das ações: é preciso, além disso, adequá-las às especificidades

locais e às configurações específicas tomadas pelas desigualdades étnicas e raciais em cada região do país.

O capítulo Cultura aborda também, como tema em destaque, a questão do enraizamento, nos níveis locais, de uma política concebida como nacional, ou seja, de uma política cujos princípios e regras são pensados a partir do governo federal. Contudo, tendo como objeto de análise o Programa Cultura Viva, o capítulo adota uma perspectiva analítica diversa: em lugar de enfocar a institucionalização administrativa de uma política nacional de cultura em órgãos municipais e estaduais, compreendendo-a como uma estratégia de propagação territorial das ações associadas a tal política sob uma estrutura hierarquizada de divisão de competências e espaços de atuação, o texto examina de que forma as ações promovidas por instituições, grupos e atores locais vinculados ao Cultura Viva se concatenam umas com as outras, de maneira a cumprir os objetivos gerais da política de cultura e dotá-la de uma ampla abrangência territorial.

Nessa análise, o conceito de "rede" desempenha papel fundamental: segundo a análise, o Cultura Viva é um programa que se constitui em rede, isto é, em quadros relativamente estáveis de interação política e social, em que se realizam trocas de experiências e recursos e nos quais se desenvolvem atividades orientadas por um conjunto de valores, normas e interesses comuns. O processo de construção política desta rede oferece, como aponta o capítulo, algumas dificuldades: estas dizem respeito tanto a questões de planejamento e organização das ações – dispersão territorial e ausência de conexão entre pontos e pontões de cultura, por exemplo – quanto a questões relativas à heterogeneidade e à assimetria dos grupos e movimentos sociais que integram o programa, seja entre suas propostas e suas concepções, seja nas diferentes formas com que eles se relacionam com o Estado. Tais diferenças agregam ao programa um componente de instabilidade. O texto afirma, por fim, que, embora seja lícito reconhecer que são as redes que criam os territórios de cultura, o programa não incorpora plenamente a questão territorial como estratégia política.

Com uma perspectiva menos referida à estruturação de políticas públicas específicas ou à esfera de ação direta do Estado, um terceiro conjunto de capítulos – Trabalho e Renda, Previdência Social, e Desenvolvimento Rural – traz abordagens do tema em destaque que, embora diversas em abrangência e enfoque, coincidem em conferir centralidade às transformações geradas sobre o território pelas dinâmicas produtivas em curso no país. Recorrendo a uma breve recapitulação do contexto histórico em que se colocam seus respectivos temas, estes três textos oferecem, nos limites de seu campo de estudo, uma análise dos impactos econômico-sociais decorrentes da atual dinâmica de produção e acumulação de capital e do caráter concentrador ou distributivo dos efeitos que ela engendra.

A questão territorial em discussão no capítulo Trabalho e Renda diz respeito às relações entre a oferta de emprego formal e a territorialização da indústria. O texto descreve as evoluções recentes do mercado de trabalho formal e observa que o padrão territorialmente concentrado da produção industrial no país, conquanto tenha sido suavizado na última década, registra ainda grandes desigualdades regionais quanto aos níveis de oferta dos empregos com carteira assinada e das remunerações médias a eles associadas.

O capítulo oferece outro ponto de vista sobre a distribuição regional do emprego industrial, com base na comparação entre os anos 2000 e 2010: classificando as microrregiões brasileiras em "deprimidas", "ascendentes", "estagnadas" ou "de referência", segundo o estoque total de emprego industrial em relação à mediana, e a variação relativa deste total na década, em relação à variação média nacional, o texto chega a conclusões que atenuam o padrão concentrador da oferta deste tipo de emprego no país. Embora Sudeste e Sul reúnam o maior número de microrregiões "de referência" e o Nordeste concentre quase metade das microrregiões "deprimidas" do país – com baixo estoque de empregos industriais e crescimento inferior à média nacional –, mais da metade das microrregiões "ascendentes" (com baixo estoque, mas com aumento de empregos industriais acima da média) são nordestinas; também Norte e Centro-Oeste apresentam proporção de microrregiões "ascendentes" superior à média nacional. Esta classificação propõe um retrato dinâmico da industrialização, visto da perspectiva da geração de empregos, e, sem deixar de revelar a concentração historicamente sedimentada da indústria no centro-sul, aponta para uma tendência de desconcentração que, apesar de tímida, contribui para mitigar as desigualdades regionais.

O deslocamento do emprego industrial e do emprego formal em geral tem repercussões sobre a arrecadação de contribuições e o pagamento de benefícios da previdência social. Embora, nos últimos anos, tenham sido criadas diversas iniciativas inclusivas para ampliação da cobertura previdenciária, com incentivos à filiação de trabalhadores de baixa renda sem emprego formal, o sistema brasileiro de proteção social segue fundamentalmente vinculado ao assalariamento formal, e o critério de acesso mais amplo aos benefícios da previdência continua a ser, como regra, condicionado à capacidade contributiva dos trabalhadores. O capítulo Previdência Social desta edição, além de analisar uma destas iniciativas inclusivas – a Lei 12.470/2011, chamada lei da "aposentadoria das donas de casa" –, apresenta, na seção dedicada ao tema em destaque, dois aspectos do potencial redistributivo do regime geral de previdência social (RGPS).

O primeiro concerne à redistribuição de renda entre indivíduos e se explica por dois fatores: pelo modelo do sistema – um fundo coletivo e mutualista que permite a partilha dos riscos pelo conjunto dos segurados – e pelos parâmetros

relativos às modalidades de aposentadoria e à categorização dos segurados, que, levando em conta a trajetória laboral e o tipo de ocupação, operam para reduzir as assimetrias do mercado de trabalho. Estas não concernem só às capacidades contributivas, mas esbarram em diferenças de outras ordens: entre setores formalizados e outros marcados por vínculos precários; entre jornadas regulares e cargas de trabalho que acumulam ocupações não formalizadas – caso da dupla jornada feminina, que, incluindo os afazeres domésticos, legitima o direito das mulheres a se aposentarem mais cedo; e, ainda, entre ocupações mais especializadas e mais bem remuneradas, que supõem mais anos de escolaridade e ingresso relativamente tardio no mercado de trabalho, e ocupações marcadas pelo início precoce na atividade laboral – caso dos trabalhadores agrícolas, enquadrados na categoria de segurados especiais. Na medida em que certos perfis de beneficiários predominam em regiões determinadas, e dadas as desigualdades regionais quanto ao estoque de empregos formais, pode-se afirmar que as regras do RGPS promovem a redistribuição da renda previdenciária entre regiões de maior concentração de empregos formais para regiões onde eles existem em menor proporção.

O capítulo Previdência Social sugere outra forma de averiguar esse efeito e denota a existência de redistribuição entre municípios, de caráter progressivo. Partindo da premissa de que a arrecadação previdenciária num município tem correlação direta com seu produto interno bruto (PIB), o texto aponta que cidades de maior nível de atividade econômica recolhem contribuições em montante superior ao gasto com benefícios, gerando um "excedente" exportável para cidades que arrecadam menos e recebem proporcionalmente mais benefícios. A progressividade mantém-se como regra mesmo considerando as diferentes proporções de idosos de cada município. Outro método aduzido pelo capítulo reforça a conclusão: ordenando os municípios segundo o PIB *per capita*, como se cada município representasse um "indivíduo" e seu PIB *per capita* sua "renda", fica demonstrado que esta distribuição se torna mais desigual quando se exclui dela o impacto das rendas previdenciárias. Este mecanismo redistributivo revela-se ainda mais importante quando se tem em conta que pouco mais de um terço dos municípios não registra qualquer arrecadação previdenciária.

Mas essa complementaridade não representa, por si só, a construção de uma articulação equilibrada entre regiões ou partes do território. Tais dimensões, opostas por situações socioeconômicas desiguais, não estão simplesmente justapostas na extensão contínua de um território. Elas se articulam em uma interação que produz territorialidades distintas. Importantes pensadores brasileiros observaram que esta dinâmica inter-regional, geradora de desigualdades, é intrínseca à trajetória

de desenvolvimento do país. Francisco de Oliveira,[1] por exemplo, aponta que o desenvolvimento capitalista no Brasil pós-1930 caracterizou-se pela introdução de relações novas no arcaico e pela reprodução de relações arcaicas no novo, dando forma a uma combinação desigual entre os polos, na qual o moderno se alimenta do arcaico. Para Milton Santos, esta dinâmica econômica engendra diferentes usos do território, e é marcada pelo conflito na medida em que implica relações de poder, espacialmente definidas, sempre que existe antagonismo quanto às formas de uso e apropriação do território: o território, para Santos, é sempre "território usado",[2] e os usos do território que se antagonizam convertem-no em espaço de conflito.

Essa é a perspectiva do capítulo Desenvolvimento Rural desta edição. A questão do território no contexto rural brasileiro é abordada a partir de uma análise dos conflitos por terra que opõem, de um lado, comunidades rurais cuja identidade é essencialmente ligada à territorialidade – assentados, quilombolas, indígenas, extrativistas e outros povos tradicionais – e cuja luta reivindica o direito de permanência na terra onde vivem, e, de outro lado, grandes grupos econômicos, vinculados a setores como monocultura de *commodities* e mineração, cujas atividades têm por eixo o intenso consumo dos recursos naturais e cuja produção tem em vista o mercado externo.

Como mostra o capítulo, além do apoio oferecido pelo Estado a tais grupos econômicos, iniciativas no plano legislativo têm em vista limitar os direitos de povos tradicionais sobre seus territórios e ampliar o processo de mercantilização dos recursos neles existentes – minério, madeira, terra, água. Este movimento de especialização espacial da produção de *commodities* agrícolas e minerais reproduz o padrão concentrador que caracteriza a estrutura fundiária brasileira, já não como um "arcaísmo" remanescente na trajetória de desenvolvimento do país, mas como elemento constitutivo, em constante atualização, de um projeto de "modernização" do espaço agrário que entra em contradição com o direito territorial das comunidades rurais tradicionais. Desse ponto de vista, como conclui o texto, as iniciativas promovidas pelo Estado em favor da atenuação da pobreza rural, ao não considerarem, como núcleo organizador de suas ações, o direito à terra como direito primeiro dos povos do campo, e, assim, ao não reservarem papel fundamental às políticas de reforma agrária, de regularização de terras quilombolas e indígenas, de garantia de posse das comunidades tradicionais, acabam por contribuir para invisibilizar as demandas específicas destes grupos sem protegê-los das ameaças de desterritorialização a que estão expostos.

---

1. Oliveira, F. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Novos Estudos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 1972, p. 31-32.

2. Santos, M. *Técnica, espaço, tempo – globalização e meio técnico-científico-informacional.* São Paulo: Hucitec, 1994, p. 49.

As diferentes abordagens que o tema em destaque desta edição recebeu nos capítulos a seguir indicam não apenas que uma visão plural e abrangente do campo social segue prevalecendo como marca desta publicação. Revelam, também, as variadas formas com que cada área temática pôde apropriar-se do conceito de território como ferramenta analítica no sentido de oferecer, aos leitores, uma perspectiva das políticas sociais que transcenda a esfera da sua institucionalidade e busque reconhecer, tanto quanto possível, as dificuldades, os impasses e as determinações que tais políticas encontram ao se enraizarem em contextos territoriais específicos – nem sempre facilmente adaptáveis às suas formulações, marcados por realidades às vezes bem diversas entre si e nas quais, sem embargo, elas devem produzir efeitos em benefício de suas populações.

Boa leitura!

Conselho Editorial

CAPÍTULO 1

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

A política de previdência social, entre 2011 e 2012, foi marcada por ações que, mesmo com propósitos defensáveis, necessitarão de maior prazo para análise de sua efetividade. Neste período, foram tomadas decisões que visam, de um lado, o aumento da proteção previdenciária; e de outro, a redução de custos das empresas com encargos previdenciários.

O aumento da proteção previdenciária, tantas vezes reclamado e buscado por meio de diversos incentivos à filiação, tem como foco desta vez os setores de baixa renda, não vinculados ao mercado de trabalho (seção 2.1). Trata-se de mais um esforço de inclusão previdenciária, cuja principal virtude será garantir, a estes novos segurados, alguma provisão de renda em face de riscos não programáveis (doenças, acidentes etc.). Sendo o público-alvo desta medida a população de baixa renda, é possível que a demanda deste grupo por benefícios de aposentadoria, a mais longo prazo, seja parcialmente compensada pela queda na demanda por benefícios de proteção continuada. Mas, por suposto, há que se contar com o crescimento da demanda por benefícios temporários, bem como da despesa que lhe corresponde, a menor idade de recebimento do benefício previdenciário para as mulheres – 60 anos na aposentadoria contra 65 no benefício assistencial –, assim como os benefícios previdenciários garantirem o pagamento do 13º salário e a geração de pensão por morte, eventos não cobertos pelos benefícios assistenciais. Ademais, nos limites da substituição dos benefícios assistenciais pelos previdenciários, reside o fato de que parte do público potencial desta ampliação de cobertura previdenciária não teria direito aos benefícios assistenciais. Apesar de salutar do ponto de vista da ampliação da cobertura previdenciária, trata-se de política com potencial de elevação dos gastos no longo prazo.

Por seu turno, a demanda das empresas por redução da carga tributária acabou por ganhar viabilidade, neste mesmo momento, em vista de um cenário de crescimento estacionário, acirramento da competição comercial internacional e, principalmente, de elevação contínua da receita previdenciária, como é demonstrado na subseção 3.1. Diante deste quadro, o governo decidiu desonerar variados setores produtivos, substituindo a base tradicional de incidência das contribuições previdenciárias patronais – a folha salarial – por contribuições sobre faturamento ou lucro.

Os detalhes das medidas serão apresentados e analisados nas seções que se seguem, mas desde já vale comentar que a adoção simultânea destas medidas levará à necessidade de melhor acompanhamento das contas do sistema, posto que uma pressiona pelo aumento do gasto, enquanto a outra, salvo melhor juízo, poderá resultar em redução da receita. Uma interpretação rápida sobre estes movimentos simultâneos, e aparentemente contraditórios, é a de que o bom desempenho da arrecadação previdenciária teria reaquecido o conflito distributivo em torno destes recursos; e que, em meio a ele, o governo teria optado por atender a todos os contendores no curto prazo.

Este capítulo traz também informações sobre a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 1.992/2007, que reformou o regime previdenciário dos servidores públicos e autorizou a criação de entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs) para a categoria. Tratado extensivamente na edição anterior deste periódico, o tema é aqui retomado porque a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, foi finalmente aprovada e apresenta diferenças em relação ao projeto original. Entre outras modificações introduzidas no substitutivo global do projeto de lei, votado em plenário da Câmara, está a autorização para criação de três EFPCs – uma para cada poder da República – em lugar de apenas uma, que abrangeria todos os poderes.

A seção *Acompanhamento da política e dos programas* confirma os bons resultados apresentados pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) nos últimos anos, mas alerta para a eventual reversão deste quadro, em virtude da perda de dinamismo do mercado de trabalho nos últimos doze meses. Na análise dos regimes próprios da Previdência Social (RPPS), constata-se o declínio da despesa da União com aposentados e pensionistas, em relação ao produto interno bruto (PIB); bem como a estabilização dos custos relativos aos regimes previdenciários estaduais e municipais.

O tema em destaque, que atravessa todos os capítulos desta edição – a relação entre políticas sociais e território –, é aqui tratado a partir dos efeitos distributivos do RGPS sobre o território nacional, que, tal como se poderá ver na seção 4, apontam para a progressividade da distribuição de renda promovida por aquele regime.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Novo esforço de inclusão previdenciária: redução de alíquota para segurado facultativo de baixa renda

Com a promulgação da Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, homens e mulheres de baixa renda que se dedicam somente ao trabalho doméstico na própria residência

podem contribuir para a Previdência Social com a alíquota de 5% sobre o salário mínimo (R$ 27,25 no momento da promulgação da Lei, ou R$ 31,10 em 2012), desde que sua família esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Sua renda familiar também não pode ultrapassar a quantia de dois salários mínimos (R$ 1.244,00 mensais em 2012). Vale notar que a regra para inscrição como segurado facultativo de baixa renda é mais restrita que o CadÚnico, o qual limita a renda mensal familiar a três salários mínimos.

Os benefícios assegurados são: aposentadoria por idade (mulheres aos 60 anos e homens aos 65 anos),[1] aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão.[2] Caso estes segurados desejem contar as contribuições para efeito de aposentadoria por tempo de contribuição, precisarão complementar o recolhimento com a alíquota de 15% do salário mínimo.

Até então, qualquer pessoa sem vínculo empregatício podia contribuir para a Previdência Social como segurado facultativo. Para esta categoria, o valor da contribuição pode ser de 11% sobre um salário mínimo; ou de 20% sobre qualquer salário de contribuição, que varie entre um salário mínimo e o teto máximo de recolhimento (R$ 3.916,20 em 2012).

Segundo informações do Ministério da Previdência Social (MPS), o número de donas e donos de casa de baixa renda, filiados à Previdência Social, atingiu a casa dos 283.562 inscritos em junho de 2012, sendo que a meta deste ministério era atingir 200 mil inscrições até o fim deste ano. A expectativa é que, até 2015, este número alcance 1 milhão.[3]

Embora a medida abranja homens e mulheres, ela certamente beneficia sobretudo as mulheres de baixa renda, que não exercem atividades laborativas fora do lar. Uma parceria celebrada entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Previdência Social garante, como forma de ampliar a inclusão previdenciária deste público, a utilização dos dados do CadÚnico, do cadastro do Programa Bolsa Família (PBF) e demais programas

1. Além da exigência de idade, requerem-se 180 contribuições, as quais podem ocorrer de modo descontínuo ao longo da vida do segurado. A menor exigência de período contributivo reflete a disponibilização de um benefício para um público de inserção irregular no mercado de trabalho.

2. O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 81/2011, convertido no PL nº 1.638/2011 na Câmara dos Deputados, em tramitação no Congresso Nacional, prevê períodos de carência menor para a obtenção do benefício previdenciário pelas donas de casa de baixa renda, a depender do ano em que as potenciais beneficiárias implementem todas as condições necessárias à obtenção do benefício; a nova regra estipularia uma exigência mínima de 24 contribuições mensais (dois anos), em atenção à situação de mulheres em idade mais próxima do limite para aposentadoria, e uma exigência máxima de 180 contribuições mensais (quinze anos). Além disso, este PLS torna explícita a possibilidade de contribuição descontínua e mantém a alíquota de 5% sobre o salário-contribuição.

3. A definição de baixa renda ao longo desta seção é aquela especificada para o programa em questão, isto é, renda familiar igual a dois salários mínimos e inscrição no CadÚnico.

sociais do governo federal. Segundo o MDS, o público potencial de donas de casa de baixa renda no país é de 6 milhões.

Há dois pontos positivos nessa política. Primeiramente, o intuito de se ampliar a cobertura previdenciária na fase contributiva. E, em segundo, a redução das alíquotas de contribuição para um público de baixa renda, visto que alíquotas altas inibem a adesão.

Entretanto, há limitações que podem frear o potencial de expansão. Em primeiro lugar, é muito difícil a obtenção de alta cobertura previdenciária na fase contributiva de modo voluntário. Embora as contribuições possam realizar-se de forma descontínua, restrições de liquidez e grande foco em uma análise de custo-benefício de curto prazo tendem a restringir o sucesso de cobertura voluntária. Em segundo lugar, como este programa se destina a um público sem renda, o pagamento das contribuições passa a depender das variações da disponibilidade da renda familiar e da boa vontade ou comportamento estratégico de um membro familiar provedor de renda, e não do próprio indivíduo beneficiado. Ao fixar a contribuição como condição de acesso ao benefício para um público sem capacidade contributiva direta, e constituído ampla e majoritariamente por mulheres, a lei opera no campo das desigualdades de gênero e envolve aspectos relacionados ao (não) reconhecimento do trabalho doméstico não remunerado como gerador de valor e ao desejo e direito das mulheres à autonomia e ao controle sobre algum nível dos recursos econômicos familiares. Dada a dificuldade de ampliação da cobertura previdenciária de modo voluntário para os indivíduos com renda, é de se imaginar o obstáculo maior para adesão de pessoas sem renda em famílias de baixa renda. Terceiro, o custo de se aderir ao sistema é maior que a contribuição em si. O baixo índice de cobertura bancária para pessoas de baixa renda indica que podem não ser desprezíveis os custos associados ao deslocamento a um local que receba contribuições, o tempo de espera em uma agência para pagar a contribuição e a complexidade de preenchimento dos carnês de pagamento.

Por fim, é importante notar que o plano de benefícios oferecido para esse público sofre concorrência direta do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/Loas). Desse modo, grande parte deste público já estaria coberto na fase de recebimento de benefícios referentes a uma idade avançada e em caso de deficiência sem necessidade de contribuição prévia. Este fator tende a inibir a adesão, mas há ganhos potenciais relacionados a um plano de benefício mais amplo que inclui o recebimento de um 13º "salário", a possibilidade de gerar pensão por morte, aposentadoria feminina aos 60 anos, em comparação aos 65 anos do BPC/LOAS, ausência de teste de renda para recebimento do benefício, salário-maternidade, auxílio-doença, entre outros.

2.2 Aposentadoria especial para pessoas com deficiência

Desde 2005, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 277/2005, que reduz os limites de tempo de contribuição e de idade para a concessão de aposentadoria a pessoas com deficiência. Um relatório substitutivo a este projeto foi aprovado no Senado, em 3 de abril de 2012,[4] com modificações relativas aos limites de tempo de contribuição para aposentadoria, o que impôs seu retorno à Câmara para nova apreciação. Até o fechamento da edição deste periódico, o substitutivo encontrava-se na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara, após ter sido analisado na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSFs) e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Contudo, desde já, podem-se antever alguns desafios para a sua implementação.

O projeto prevê a redução do tempo de contribuição e/ou de idade para segurados com deficiência, em função do grau de comprometimento de sua funcionalidade. Para caracterizar os diferentes graus, este projeto adota os conceitos de deficiência *grave, moderada e leve.* No substitutivo aprovado pelo Senado, em caso de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), as novas condições de aposentadoria seriam:

- deficiência grave: para aposentadoria integral de homens, passa dos atuais 35 para 25 anos; no de mulheres, de 30 anos para 20 anos;
- deficiência moderada: 29 anos para homens e 24 anos para mulheres;
- deficiência leve: 33 anos para homens e 28 anos para mulheres.[5]

Com relação à aposentadoria por idade (AI), os novos limites, independentemente do grau de deficiência, passam de 65 para 60 anos no caso dos homens, e de 60 anos para 55 no caso das mulheres, as mesmas condições vigentes para trabalhadores rurais.

Ainda de acordo com o substitutivo, o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição do segurado com deficiência será calculado aplicando-se sobre o salário de benefício os seguintes percentuais: 100% no caso de aposentadoria por deficiência grave, moderada ou leve. No caso de aposentadoria por idade, será aplicado 70%, mais 1% do salário de benefício por grupo de doze contribuições mensais, até o máximo de 30%.

A aposentadoria especial das pessoas com deficiência foi instituída pela Emenda Constitucional (EC) nº 47/2005,[6] que permitiu a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria especial aos segurados

4. Onde recebeu o título de PLC nº 40/2010.
5. Em todos os casos, a redução do tempo de contribuição depende da comprovação da existência da deficiência por igual período.
6. Que modificou o § 1º do Artigo 201 da Constituição Federal.

com deficiência. O projeto em questão tem, assim, o propósito de regulamentar a matéria, uma vez que, na falta desta regulamentação, as pessoas com deficiência têm buscado a satisfação deste direito no âmbito do Poder Judiciário.

Contudo, mesmo depois da aprovação pelo Congresso, caberá ainda ao Poder Executivo prover as definições sobre deficiências *grave, moderada e leve,* para a aplicação da lei, a qual será feita com base em exames clínicos sob a responsabilidade dos médicos-peritos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Deste modo – e não obstante a legitimidade política e social do projeto –, pode-se antever os imensos desafios que se colocam à efetiva materialização deste direito, especialmente no que concerne à definição de critérios que permitam avaliação equânime da elegibilidade de seus postulantes. Desafios semelhantes têm se apresentado à implementação do BPC.[7] Neste caso, o conceito de deficiência que confere elegibilidade ao benefício foi objeto de alterações recentes,[8] em virtude das polêmicas que gera, as quais têm afluído, inevitavelmente, para decisões judiciais. Tais alterações têm buscado estabelecer critérios para avaliar as variações de habilidades e funcionalidades para além do paradigma estritamente médico, incorporando aspectos sociológicos, que levem em conta não apenas os atributos do corpo – suas lesões e/ou restrições –, mas as condições do ambiente social que este corpo habita, e com o qual interage. Como argumentam Medeiros, Diniz e Squinca (2006, p. 13),

> há diferentes definições para a deficiência. Regra geral, deficiência pressupõe a existência de variações de algumas habilidades que sejam qualificadas como restrições ou lesões. O que inexiste, no entanto, é um consenso sobre quais variações de habilidades e funcionalidades caracterizariam deficiências (...). Traçar a fronteira conceitual entre essas diversas expressões da diversidade humana é um exercício intelectual na fronteira de diferentes saberes, em especial entre o conhecimento médico e as ciências sociais.

Considerando os novos fundamentos na delimitação do conceito de deficiência no âmbito do BPC, os desafios à implementação do novo benefício previdenciário

---

7. Benefício assistencial que se destina, além dos idosos, a pessoas com deficiência com renda mensal familiar *per capita* abaixo de um quarto de salário mínimo mensal, e que é operacionalizado também pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

8. Entre a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742/1993, e do Projeto de Lei (PL) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), Lei nº 12.435/2011, o conceito de "pessoa com deficiência", para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) era: "pessoa incapacitada para a vida independente e para o trabalho". A partir desta última lei, sancionada em julho de 2011, o conceito passou a ser: "Pessoa que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas". Em agosto do mesmo ano, nova lei (Lei nº 12.470/2011) incluiu, entre os *impedimentos de longo prazo,* aqueles de natureza mental, dando ainda nova redação relativa às interações sociais das pessoas com deficiência. O texto final assim afirma: "considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas".

de aposentadoria especial parecem ainda maiores, posto que, para além de uma definição adequada de "deficiência" – nada trivial, como visto – será preciso estabelecer ainda parâmetros para verificação dos três diferentes graus de sua incidência, previstos no PL (grave, moderado e leve). A fixação dos respectivos tempos de contribuição sem a precedente definição dos parâmetros que distinguem os graus de deficiência pode, em certos casos, revelar que as condições de inserção deste público no mercado de trabalho, sobretudo no caso de deficiências graves, não são compatíveis com a regra do número de contribuições exigidas. Cabe reconhecer que, para além de certo grau de consenso entre especialistas, a definição destes parâmetros requer também o alinhamento de expectativas entre potenciais beneficiários. Caso contrário, a norma poderá produzir inúmeras contendas judiciais, de desfechos imprevisíveis e incontroláveis pelo gestor do sistema.

2.3 As desonerações sobre as contribuições patronais à Previdência Social e seu financiamento[9]

Após ter lançado o programa Brasil Maior, em agosto de 2011, o governo adotou, entre dezembro de 2011 e abril de 2012, novas medidas contemplando novos setores produtivos com desonerações sobre as contribuições à Previdência Social. Destinada a aumentar a competitividade da indústria nacional, frente aos produtos importados, a Lei nº 12.546,[10] de dezembro de 2011, prevê a substituição dos 20% da contribuição patronal sobre a folha de salários por outra, de 1% a 2% sobre o faturamento bruto das empresas, excluídas as receitas de exportações. O conjunto dos setores contemplados compreendia então: têxtil, confecções, couros e calçados, móveis, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval, aeronáutico, bens de capital mecânicos, *call center*, tecnologia da informação e comunicação, *design houses* e hotelaria.

Em setembro de 2012, foi anunciada a inclusão de novos setores nessa lista, os quais serão beneficiados a partir de 2013 – Lei nº 12.715/2012. São eles: pães e massas, medicamentos, aves, suínos, pescados, papel e celulose, brinquedos, transporte aéreo e transporte rodoviário.

Dado o pouco tempo decorrido desde a implementação dessas leis de 2011, e o fato de que a lei aprovada em 2012 somente surtirá efeitos a partir de 2013, não se pode avaliar empiricamente seus impactos sobre emprego, salários, competitividade e arrecadação tributária. Contudo, algumas considerações podem ser feitas.

Em primeiro lugar, cabe notar que as desonerações concedidas implicam também uma alteração da base de incidência das contribuições previdenciárias, pela qual a folha de pagamentos perde participação e o faturamento das empresas

9. Esta seção complementa e atualiza uma seção apresentada na edição anterior deste periódico (Ipea, 2012).
10. Resultado da conversão da Medida Provisória (MP) nº 540/2011.

ganha maior peso. Do ponto de vista teórico, a questão da "melhor" base de incidência para estas contribuições não é pacífica. Entre os argumentos favoráveis ao faturamento, coloca-se aquele segundo o qual as contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamentos geram "peso morto" no mercado de trabalho. A contribuição sobre a folha gera diferença entre o custo que a firma tem por contratar um trabalhador e o quanto este recebe. Desta forma, contribuições sobre folha – ao aumentarem o custo de contratação de trabalhadores – levariam as firmas a reduzir sua demanda por trabalho. Por razões simétricas, ao reduzir o salário recebido pelo trabalhador, gerariam desestímulo à oferta de trabalho.

Em contraposição a essa perspectiva, argumenta-se que, do ponto de vista distributivo, as contribuições sobre valor adicionado ou sobre faturamento, na medida em que representam impostos indiretos, tendem a ser regressivas, já que incidem mais fortemente sobre pessoas de menor renda. Além disso, não há como se garantir *a priori* que o "peso morto" a ser gerado no mercado de bens, em decorrência da incidência de tributos sobre faturamento, não será superior ao que é gerado no mercado de trabalho, pelo sistema anterior. Com efeito, a "melhor" base de incidência para contribuições previdenciárias só pode ser encontrada pela análise de indicadores empíricos, e sem deixar de se levar em conta a própria configuração do regime de previdência e o escopo da proteção que este engendra.

No caso brasileiro, a folha salarial só se tornou, definitivamente, a base de incidência das contribuições patronais ao sistema previdenciário a partir da Constituição Federal de 1934. Nos anos 1920, a contribuição das empresas era calculada com base na sua renda bruta anual.[11] Este movimento foi entendido por alguns analistas como um expediente destinado a beneficiar as empresas, por promover a diminuição de sua cota de participação na arrecadação previdenciária, uma vez que "a evolução tecnológica permanente implica a substituição progressiva da mão de obra por maquinaria" (Oliveira e Teixeira, 1986), o que levaria à redução progressiva, ao longo do tempo, da contribuição patronal. A análise histórica revela, assim, que a controvérsia é antiga, e que contextos específicos produzem interpretações diversas.

Analisando-se o caso do RGPS atual, verifica-se que, devido às suas regras de custeio e benefícios, este é um regime altamente redistributivo, que permite que algumas categorias de segurados alcancem o direito aos benefícios sem a mesma contrapartida financeira que outras.[12] É o caso, por exemplo, dos segurados especiais

11. O Decreto nº 20.465/1931, que reformava a legislação das caixas de aposentadoria e pensão (CAPs), acrescentava à da renda bruta, "o produto da contribuição dos segurados ativos, (...) impondo-se o que implicasse valor mais elevado". Assim, se a renda bruta fosse superior à contribuição dos empregados, a primeira prevaleceria como base de incidência das contribuições empresariais. Este critério é de vez eliminado na Constituição Federal de 1934. Para mais detalhes, ver Oliveira e Teixeira (1986, p. 99).

12. Ver a seção 4 deste capítulo: Previdência social, território e redistribuição de renda.

(trabalhadores rurais em regime de economia familiar, assim como pescadores e coletores), cuja participação no custeio não se dá por meio de contribuições sobre sua renda, mas sobre o produto comercializado.

Além disso, no âmbito do RGPS, eventuais diferenças entre a receita arrecadada e a despesa com benefícios são cobertas pelo Tesouro Nacional, por força da Lei de Custeio da Seguridade Social.[13] Fica claro, portanto, que o financiamento previdenciário no Brasil já se constitui de um *mix* de fontes de receita e de bases tributárias diversas, o que tem o propósito de conferir maior estabilidade a este orçamento, além de ser reconhecimento da insuficiência da contribuição sobre folha como fonte única de financiamento da Previdência Social.

Um ponto que requer atenção diz respeito ao impacto da substituição de bases de incidência (da folha para o faturamento) sobre a arrecadação previdenciária total. Ainda que a legislação que concede as desonerações preveja compensações da União ao fundo previdenciário,[14] eventuais reduções de arrecadação poderão ocasionar a elevação da necessidade de financiamento do regime pelo Tesouro. Cabe ainda comentar que a análise completa desta política requererá estudo de seus impactos sobre salários, empregos, competitividade e arrecadação tributária quando houver disponibilização desta base de dados.

2.4 A aprovação do PL nº 1.992/2007 e criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

Após quatro anos tramitando no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 1.992 foi finalmente aprovado, com alterações feitas na Câmara, no dia 28 de março de 2012, e sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff em 2 de maio do mesmo ano, transformando-se na Lei nº 12.618.

Conforme já mencionado na edição anterior deste periódico (Ipea, 2012, cap. 1), este PL instituía o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos; estabelecia um teto para o pagamento de aposentadorias e pensões aos servidores federais; e autorizava a criação de uma entidade fechada de previdência complementar para estes servidores, denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP).

13. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, Artigo 11, inciso I. Cabe lembrar que o mesmo artigo desta lei também prevê o faturamento e o lucro das empresas como base de incidência das contribuições empresariais.

14. Item IV, Artigo 9º da Medida Provisória 540, de 2 de agosto de 2011: "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".

Em seu Artigo 3º, o referido PL definia que os benefícios previdenciários dos servidores e membros de poder que viessem a ingressar no serviço público após a criação da FUNPRESP ficariam limitados ao valor máximo pago pelo regime geral de Previdência Social; que a adesão à FUNPRESP seria facultativa; e que os antigos servidores poderiam, a seu próprio critério, migrar para o novo sistema.

Após transitar por quatro comissões da Câmara dos Deputados – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, Seguridade Social e Família, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania –, o projeto original proposto pelo Poder Executivo sofreu algumas alterações. A primeira delas trata do direito à compensação financeira previdenciária, para o caso de os futuros servidores federais serem antigos servidores estaduais ou municipais. Da forma como estava no projeto original, sem a previsão da compensação previdenciária, temia-se por desincentivos à migração de servidores estaduais e municipais que porventura fossem aprovados em concursos públicos para o serviço público federal, uma vez que teriam garantia de aposentadoria apenas do valor até o teto do RGPS, e menos tempo para acumular recursos para parcela que supere este teto.

Outra alteração diz respeito ao benefício especial, previsto para os atuais servidores federais que escolham migrar para o novo sistema. A alteração reconhece os requisitos diferenciados para aposentadoria de professores do ensino médio e infantil, mulheres, servidores que exerçam atividades perigosas ou insalubres. Além disso, o prazo para decidir pela migração para o novo sistema foi alterado de 180 dias após a instituição da EFPC (no projeto original) para 24 meses (na nova lei). Vale comentar que esta ampliação de prazo permite que o servidor complete os requisitos para solicitar aposentadoria e, em seguida, migre para o novo sistema, no qual acumulará recursos em conta individual para futuro recebimento. Como consequência, sua aposentadoria poderá ser maior do que teria direito se continuasse no sistema antigo.

A terceira alteração relevante, sofrida pelo projeto de lei – talvez uma das principais –, refere-se à possibilidade de criação de até três entidades fechadas de previdência, uma para cada poder, em vez de apenas uma. Estas EFPCs seriam assim denominadas:

- FUNPRESP-EXE: para os servidores do Poder Executivo;
- FUNPRESP-LEG: para os servidores do Poder Legislativo; e
- FUNPRESP-JUD: para os servidores do Poder Judiciário.

Apesar disso, ainda permanece a possibilidade de dois ou mais poderes estruturarem sua previdência complementar em apenas uma entidade. No momento da redação deste texto estavam em curso negociações entre o Executivo e o Legislativo

e o Ministério Público Federal (MPF), na busca da criação de uma só EFPC para os servidores destes.[15]

A entidade será vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e começará a funcionar com um aporte de R$ 75 milhões, feito pela União. A expectativa do governo é que o novo sistema receba as primeiras contribuições dos novos servidores públicos e da União a partir de fevereiro.

No tocante ao plano de benefícios, a redação final da lei também trouxe alterações sobre o PL original. O inciso I, do § 3º de seu Artigo 12, reafirma que, no rol dos benefícios não programados a serem oferecidos, devem constar os decorrentes das contingências de invalidez e morte. Isto abre espaço para a garantia de cobertura de outros riscos aos servidores. Já o inciso II, do mesmo parágrafo e artigo, inova ao determinar que haja custeio específico para cada um dos benefícios não programados oferecidos (invalidez e morte). Dessa forma, o servidor saberá quanto de sua contribuição mensal estará sendo destinada ao seu benefício futuro de aposentadoria, e quanto se destinará a cada um dos benefícios não programados a serem oferecidos.

Ainda no Artigo 12, o § 4º prevê que os benefícios não programados a serem oferecidos poderão ser contratados externamente ou administrados pelas próprias EFPCs. Em geral, a administração direta dos benefícios não programados representa a assunção dos riscos inerentes a cada um dos eventos contingentes, por parte das entidades de previdência complementar dos servidores a serem criadas. A terceirização destes benefícios, por sua vez, representa a assunção destes riscos por outra instituição.

Outra alteração contida na redação final da lei em relação ao projeto original, relativa ao plano de benefícios, é a que prevê a possibilidade de gestão própria, pelas EFPCs, dos recursos acumulados. Se o projeto original previa aplicação destes recursos exclusivamente em fundos de investimento, a alteração aprovada permite tanto esta modalidade quanto sua administração direta pela EFPC. Caso a administração seja terceirizada, cada instituição contratada poderá gerir, no máximo, 20% das reservas financeiras da EFPC, contra o limite máximo de 40% previsto no projeto original.

Alterou-se ainda a alíquota máxima de contribuição do patrocinador, que era de até 7,5%, para até 8,5% da remuneração do servidor público. Além disso, a nova lei prevê a criação do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE), que pagará bônus, na aposentadoria, para os seguintes tipos de servidores: aqueles que exercem atividades insalubres ou de risco; os que exercem exclusivamente o magistério; os portadores de deficiência; e as mulheres. Ou seja, este fundo será

15. O fundo do Executivo iniciou seu funcionamento em fevereiro de 2013.

destinado aos grupos que podem se aposentar com menos tempo de contribuição que a regra geral com potenciais riscos de seleção adversa e risco moral que necessitarão de maior investigação após a publicação do regulamento do plano de benefícios.

Conforme mencionado na edição anterior deste periódico,[16] a proposta de instituir uma previdência complementar para os servidores públicos responde ao diagnóstico segundo o qual uma parcela expressiva das desigualdades de renda do país pode ser atribuída ao modelo previdenciário, em vigor até então, de pagamento de aposentadorias e pensões, em valor próximo ao dos vencimentos dos servidores ativos, a algumas carreiras deste grupo. Ademais, o significativo peso fiscal dos gastos com o regime próprio, conjugado ao contingente relativamente pequeno de seus beneficiários, tem respaldado iniciativas de reformas previdenciárias que preconizam a convergência dos dois sistemas. Contudo, além da preocupação de tornar equitativas as regras de aposentadoria, a criação de uma previdência complementar para os servidores públicos envolve a possibilidade de utilizar os recursos afluídos aos novos fundos de pensão para financiar investimentos de longo prazo, mas a alternativa de converter estas entidades em mecanismos de financiamento impõe a necessidade de fiscalização contra o uso político de seus recursos em detrimento do interesse final dos participantes.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 RGPS: acompanhamento da evolução recente de benefícios e financiamento

O objetivo desta seção é analisar a evolução recente do número de benefícios pagos pelo INSS, e a situação de caixa do RGPS no curto prazo. A tabela 1 apresenta a variação do estoque dos benefícios pagos nos últimos três anos. Considerando a totalidade dos benefícios, percebe-se uma estabilidade nos índices de variação anual; no entanto, vale destacar que há um conjunto de benefícios cuja concessão decorre da completude de certos requisitos de idade ou tempo de contribuição (aposentadorias por idade ou tempo de contribuição) ou então do falecimento de algum membro familiar (pensões por morte). São benefícios programáveis ou cujo risco tem perfil menos errático. Para outros benefícios, como os auxílios, as aposentadorias por invalidez e o salário-maternidade, o perfil do risco é bem mais volátil. Em decorrência destas características, o primeiro grupo tende a ter comportamento mais estável, enquanto o segundo apresenta o perfil mais errático.

16. Para uma exposição dos elementos presentes no PL nº 1.992, bem como de seus pressupostos e implicações, ver Ipea (2012, p. 35-44).

TABELA 1
Variação anual do número de benefícios da Previdência Social (RGPS) – Brasil (2010-2012)[1]
(Em %)

Espécie de benefícios	2010	2011	2012
Aposentadorias	3,8	3,4	3,5
Idade	4,3	3,7	3,8
Invalidez	4,0	1,6	1,9
Tempo de contribuição	4,0	4,2	4,1
Pensão por morte	2,8	2,6	2,5
Auxílio	(2,0)	11,4	1,4
Salário-maternidade	6,3	9,6	(2,3)
Acidentários	(1,1)	3,8	0,1
Total de benefícios do RGPS	**3,1**	**3,7**	**3,0**

Fonte: Boletim Estatístico da Previdênica Social, MPS.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Comparação junho a junho.

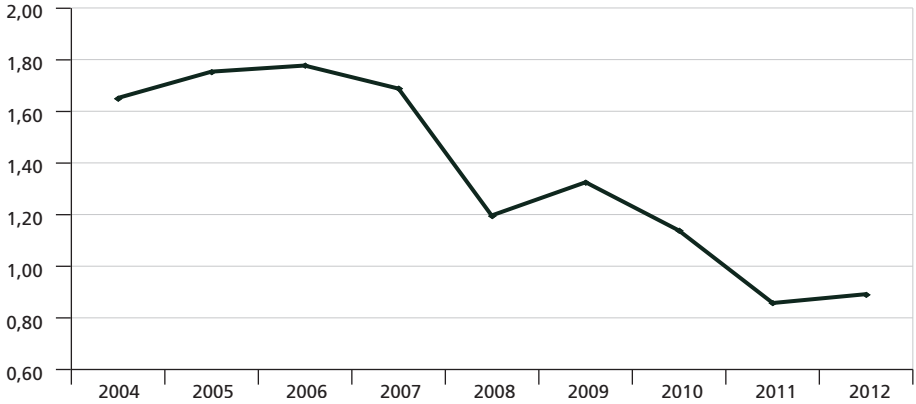
Entre esses benefícios, além das discussões sobre aposentadorias por idade e tempo de contribuição, os benefícios acidentários têm sido objeto de preocupação das políticas públicas previdenciárias nos últimos anos,[17] visto que, apesar de não serem aqueles que apresentam maior impacto sobre as contas da Previdência Social, são gerados a partir de um fato que representa um importante problema social: os acidentes de trabalho. Dessa forma, cabe observar que, ao contrário do que ocorreu no período anterior, entre 2010 e 2011 houve um aumento do número total de acidentes e dos óbitos relacionados ao trabalho – de 2.753 para 2.884 óbitos registrados pela Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT). Considerando as dez atividades econômicas que responderam por 50% dos acidentes de trabalho registrados – 341 mil em um total de 711 mil acidentes de trabalho em 2011 –, a construção de edifícios (grupo Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE) foi aquela que apresentou o maior aumento relativo entre 2010 e 2011 (11,2%, passando de 22,9 para 25,5 mil acidentes). Entre as possíveis explicações pode estar o crescimento deste setor nos últimos anos e o fato de este continuar apresentando elevada incidência de acidentes de trabalho. Esta tem sido uma preocupação da Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CTSST), que o elegeu como um dos setores prioritários para sua atuação.[18]

17. Nos últimos anos, a Previdência Social estabeleceu o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP) e o Fator Acidentário de Prevenção (FAP) com o objetivo de induzir a prevenção dos acidentes nos locais de trabalho. Ipea (2010) tratou das alterações no FAP.

18. Para mais informações sobre a Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CTSST), ver: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=35691>. Acesso em: 20 de dezembro de 2012. Os representantes do governo nesta comissão são indicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), MPS e Ministério da Saúde (MS).

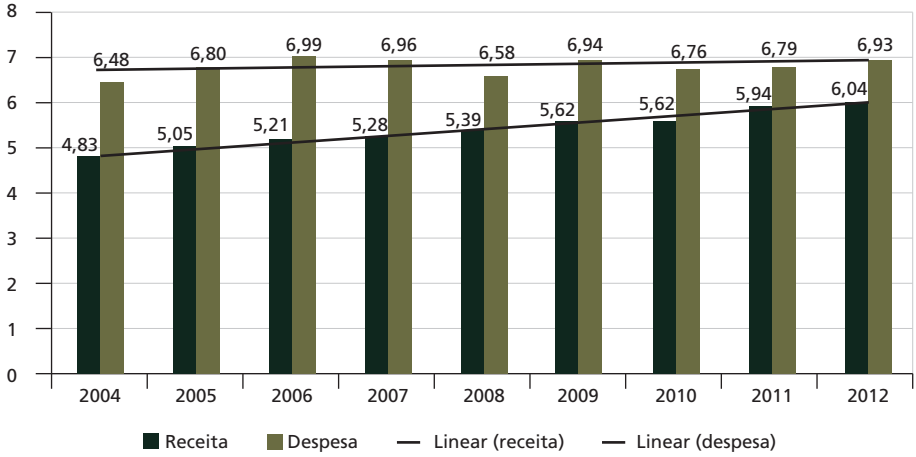
No que se refere ao impacto do RGPS sobre as contas públicas, o gráfico 1 mostra a evolução da necessidade de financiamento do RGPS no período 2004-2012. Apesar de sua aguda redução até 2011, verifica-se uma tendência de alta para 2012, tal como projetada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

GRÁFICO 1
Evolução da NFSP[1] do RGPS (2004-2012)
(Em %)



Fonte: de 2004 a 2011, Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF); para 2012, Projeção do Anexo IV.5 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2013.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP).

GRÁFICO 2
Evolução da receita e da despesa do RGPS em relação ao PIB (2004-2012)
(Em %)

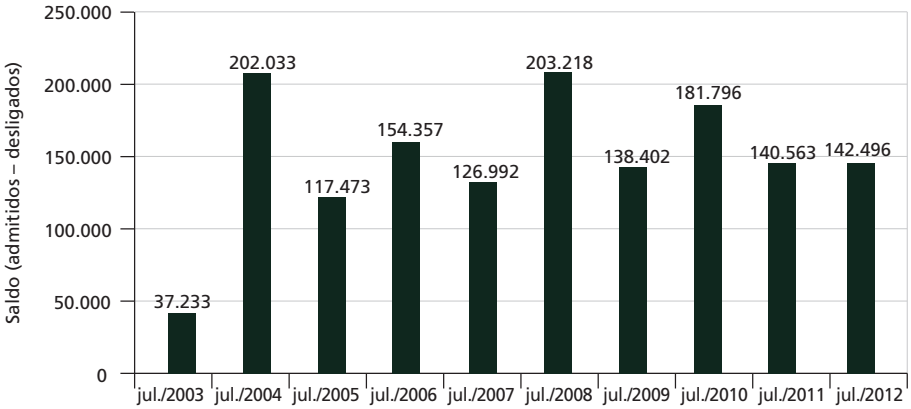


Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.
Elaboração dos autores.

Ao decompor essa queda (gráfico 2), observa-se que esta decorreu precisamente do aumento da arrecadação. Com efeito, tanto a arrecadação quanto a despesa cresceram no período, porém a última aumentou sua participação no PIB em 0,5%, enquanto a primeira, em 1,2%.

Até 2011 o crescimento econômico mais acelerado, associado ao aumento do emprego formal, foi determinante para a melhora do resultado fiscal do RGPS no período. De fato, o bom desempenho do mercado de trabalho levou ao aumento médio anual do número de contribuintes em 7,3% para o período 2009-2011, conforme dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). Isto sugere que a desaceleração do crescimento econômico e do mercado de trabalho podem levar à reversão da trajetória recentemente observada, a qual, em decorrência de questões demográficas, tende a se deteriorar com o passar dos anos.

GRÁFICO 3
Evolução do emprego celetista (2003-2012)[1]



Fonte: CAGED (2012).
Nota: [1] Comparação dos meses de julho.

Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), apresentados no gráfico 3, revelam uma pequena queda na geração de empregos protegidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de julho de 2011 em relação a julho de 2010, o que deve afetar a trajetória de crescimento das receitas previdenciárias. Desse modo, torna-se grande a expectativa em torno da eficácia das medidas de substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal,[19] no sentido de estimular a criação de empregos com carteira. Do contrário, vislumbra-se o risco de elevação da necessidade de financiamento, em um prazo não muito longo.[20]

19. Ver seção 2.2.
20. Ainda não transcorreu tempo suficiente para realização de análises acerca dos efeitos das políticas de desoneração de folha sobre emprego e salários.

Há que se considerar também que, em mais longo prazo, estarão em operação as medidas recentes de ampliação da proteção previdenciária, as quais certamente terão impactos sobre a necessidade de financiamento do sistema, tais como: a redução de alíquotas de contribuição do microempreendedor individual (MEI), de 11% para 5% do salário mínimo; a inclusão previdenciária de donas de casa de baixa renda, também favorecidas com alíquotas de 5%; e ainda a redução do tempo de contribuição dos trabalhadores com deficiência, conforme comentado na seção 2.1.

3.2 RPPS: acompanhamento da evolução recente de benefícios e financiamento

A contabilidade de receitas e despesas dos regimes próprios da Previdência Social mostra comportamento estável para o último triênio. De fato, a arrecadação previdenciária deste regime gira em torno de 2% do PIB e seu gasto em 4%. Ao se segregar a análise por ente da Federação (União, estados e municípios), observa-se que se mantém, em cada um deles, a estabilidade da relação entre receitas e despesas, embora seja possível verificar que, mesmo com o declínio da proporção do gasto federal com aposentados e pensionistas em relação ao PIB, o déficit nesta esfera segue sendo bastante superior ao computado nas outras esferas administrativas. Além disso, pode-se notar que o gasto previdenciário dos estados registrou maior crescimento relativo no triênio considerado.

TABELA 2
Evolução das receitas e das despesas dos RPPS por categoria de ente da Federação
(Valores em R$ milhões de 2011, e como % do PIB)

	2009	PIB (%)	2010	PIB (%)	2011	PIB (%)
União						
Receitas	23.376	0,6	24.257	0,6	24.640	0,6
Despesas	77.806	2,1	79.074	2,0	79.146	1,9
Déficit	54.429	1,5	54.817	1,4	54.507	1,3
Estados						
Receitas	33.599	0,9	35.467	0,9	34.830	0,8
Despesas	62.129	1,7	66.545	1,7	70.104	1,7
Déficit	28.530	0,8	31.078	0,8	35.274	0,9
Municípios						
Receitas	16.122	0,4	16.682	0,4	17.856	0,4
Despesas	14.063	0,4	14.556	0,4	14.687	0,4
Déficit	2.059	0,1	2.126	0,1	3.169	0,1

(Continua)

(Continuação)

	2009	PIB (%)	2010	PIB (%)	2011	PIB (%)
Total						
Receitas	**73.098**	**1,9**	**76.405**	**1,9**	**77.325**	**1,9**
Despesas	**153.998**	**4,1**	**160.175**	**4,0**	**163.937**	**4,0**
Déficit	**80.900**	**2,2**	**83.769**	**2,1**	**86.612**	**2,1**

Fonte: AEPS e Relatório Resumido de Execução Orçamentária da STN.
Obs.: valores deflacionados pelo deflator implícito do PIB.

A tabela 3 apresenta a evolução da quantidade de benefícios dos RPPS. Vale notar o comportamento volátil destes números, em especial para os entes subnacionais.

TABELA 3
Evolução da quantidade de aposentados e pensionistas dos RPPS por categoria de ente da Federação (2009-2011)

	2009	2010	2011
União			
Aposentados	537.136	543.722	548.942
Pensionistas	402.287	406.126	408.606
Estados			
Aposentados	1.200.424	1.345.722	1.391.545
Pensionistas	478.909	500.030	524.981
Municípios			
Aposentados	390.730	421.485	415.245
Pensionistas	143.107	145.372	137.862
Total			
Aposentados	**2.128.290**	**2.310.929**	**2.355.732**
Pensionistas	**1.024.303**	**1.051.528**	**1.071.449**

Fonte: AEPS.

O ponto relevante é que essas duas tabelas em conjunto mostram o caráter concentrador deste regime previdenciário. O número total de benefícios pagos em 2011 atingiu 3,4 milhões. Apesar de não haver estatística para tal, a quantidade de beneficiários, isto é, indivíduos recebendo algum benefício, é com certeza inferior ao total de benefícios, dada a possibilidade de acumular aposentadoria com pensão ou mesmo duas aposentadorias, a depender do cargo ocupado previamente pelo servidor.

Ainda que se sobre-estime o total de beneficiários e se considere que cada benefício seja pago a somente um beneficiário, a quantidade de beneficiários do RPPS corresponderia a 1,8% da população, mas que recebem transferências da

ordem de 4% do PIB, que absorvem cerca de 12% da carga tributária brasileira e têm um déficit por benefício em 2011 de R$ 25.272,00.

4 TEMA EM DESTAQUE – PREVIDÊNCIA SOCIAL E TERRITÓRIO: A REDISTRIBUIÇÃO INTERMUNICIPAL DA RENDA PROMOVIDA PELO RGPS

A dimensão territorial não é a questão central para a implementação da Previdência Social do RGPS no Brasil, a não ser no que se refere à adequada provisão de equipamentos para atendimento dos segurados – as agências da Previdência Social. Apesar disto, como já evidenciado por diferentes estudos, o RGPS, responsável pela proteção social dos trabalhadores do setor privado e dos empregados do serviço público que não são titulares de cargo efetivo, opera importante redistribuição interpessoal de renda, de forma progressiva.[21] Do ponto de vista territorial, pode-se também afirmar a existência de um processo redistributivo entre os municípios brasileiros, no qual aqueles com maior receita previdenciária "exportam" recursos para pagamento de benefícios naquelas cidades em que a receita previdenciária é menor que a despesa. Esta seção procura demonstrar esta afirmação sobre o processo redistributivo da receita e da despesa.

Partindo de três estudos realizados por Caetano (2006, 2008 e 2012), a primeira parte do texto recupera a análise dos mecanismos por meio dos quais o RGPS promove a distribuição progressiva da renda entre indivíduos. A segunda parte oferece evidências da redistribuição intermunicipal e analisa também seus determinantes.

4.1 Como operam as transferências no RGPS

Como já demonstrado por Caetano (2006), o Regime Geral de Previdência Social opera importantes "subsídios cruzados"[22] em seu interior. Desde já, pode-se afirmar que a transferência de recursos, realizada por meio destes subsídios, tem efeitos importantes também para a discussão territorial. Vários são os determinantes deste processo, e esta seção tem por objetivo descrever e analisar o conjunto de parâmetros e regras do RGPS que favorecem a redistribuição dos recursos previdenciários, indicando os vetores por meio dos quais esta se efetiva.

O primeiro fator a determinar a redistributividade do RGPS é o modelo adotado para a determinação de seus benefícios, qual seja, o modelo de Benefício Definido. Este modelo contribui para a redistribuição de renda promovida pelo RGPS, uma vez que as contribuições pagas ao regime não são apropriadas como

21. Observe o leitor que a análise ora feita não faz referência ao regime previdenciário de servidores públicos, o que alteraria o diagnóstico acerca dos aspectos distributivos. Mesmo ao se tratar especificamente do RGPS, a perspectiva do grau de progressividade do regime varia um pouco, a depender do estudo analisado, apesar de uma visão geral de progressividade. Para mais aprofundamento no assunto, recomenda-se a leitura dos seguintes artigos: Silveira *et al*. (2011), Hoffmann (2010), Rangel (2011), assim como Medeiros e Souza (2012).

22. Subsídios cruzados são transferências de renda que ocorrem no sistema previdenciário por meio de relação entre benefícios e contribuições mais favoráveis a um grupo que a outro.

poupança previdenciária individual e privativa dos segurados-contribuintes, mas vertidas a um *fundo previdenciário coletivo e mutualista*. O caráter mutualista deste fundo impõe o compartilhamento dos riscos atuariais entre todos os integrantes da massa segurada, resultando em redistribuição dos recursos. Por exemplo, os gastos maiores com segurados que, por suas características individuais, estão mais sujeitos a problemas de saúde – e requerem, por isso, mais benefícios de auxílio-doença –, são compensados pelos menores gastos com segurados mais saudáveis. Do mesmo modo, a despesa maior com aposentados mais longevos é compensada pela despesa mais reduzida com aposentados que vivem menos.

Essa característica determina que o "contrato previdenciário" (entre segurados e seguradora), no caso do RGPS, garanta ao segurado o *direito* a benefícios. Estes direitos são atendidos sob a forma de *renda previdenciária*, recebida nos momentos em que o segurado completa um conjunto de requisitos associados à idade, ao tempo de contribuição, à doença ou à invalidez, para, assim, garantir seu sustento e o de sua família.

Esses mecanismos, entretanto, não determinam que a redistribuição seja necessariamente progressiva. Se cada aposentado recebesse benefícios de valor estritamente correspondente ao valor de suas contribuições, enquanto ativo, o sistema previdenciário tenderia a reproduzir, entre os aposentados, a distribuição de renda verificada entre os trabalhadores ativos. Também poderia ocorrer que determinado grupo social, mais influente politicamente, lograsse definir regras pelas quais se apropriassem de maior valor de benefícios, mas pagassem contribuições reduzidas. Mas não é isso o que ocorre. No caso do RGPS, alguns parâmetros para acesso a benefício e pagamento de contribuições interferem na distribuição dos recursos, tornando-a progressiva.

Diversos parâmetros destacam-se na promoção da progressividade pelo RGPS: *i)* as modalidades de aposentadoria programada acolhidas pelo regime – aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição;[23] *ii)* a diferença de tempo de contribuição (para as ATCs) e/ou de idade de aposentadoria (para as AIs) entre homens e mulheres; *iii)* a diversidade de "categorias de segurado"[24] previstas pelo regime, às quais correspondem regras de filiação e de acesso a benefícos diferenciadas; *iv)* a previsão de aposentadoria especial para professores (homens e mulheres) que atuem até o ensino médio, para quem o tempo mínimo de contribuição é de 25 (mulheres) e 30 anos (homens); por fim, figura entre os vetores de redistribuição do regime: *v)* a existência de um piso (1 salário mínimo); e *vi)* um teto de benefícios. Como resultado deste último fator, por maior que seja

23. Tal como estabelecido pela Emenda Constitucional nº 20/1998.

24. Os requisitos variam segundo as diferentes categorias de segurado previstas no regime. Como se verá mais adiante, o RGPS admite cinco categorias de segurados, e para cada uma delas há regras específicas sobre pagamento de contribuições e acesso a benefícios.

o salário de um trabalhador segurado do RGPS, os benefícios a que este tem direito jamais ultrapassarão o valor do teto. Por sua vez, mesmo com salários abaixo do mínimo, nenhum segurado recebe benefícios inferiores a este. Disto resulta que os benefícios previdenciários variam segundo uma escala de valores relativamente estreita, se comparada à escala de variação dos salários encontrada no mercado de trabalho brasileiro, e esta escala estreita impede que salários de contribuição mais baixos subsidiem benefícios muito elevados.

No que se refere aos efeitos distributivos relacionados à existência de duas modalidades de aposentadoria, observa-se que as ATCs aplicam-se aos trabalhadores com trajetórias mais estáveis no mercado de trabalho, o que, a princípio, lhes favorece manter a continuidade de seu esforço contributivo, ao longo da vida ativa. Já as AIs adéquam-se mais aos trabalhadores com trajetórias incertas e precárias no mercado de trabalho, posto que estas podem obstar a integralização do número de anos ou meses de contribuição necessários para a aposentadoria por tempo de contribuição. Pois, enquanto a aposentadoria por tempo de contribuição exige, como critério de acesso, pelo menos 30 anos de contribuição das mulheres, e 35 dos homens, a modalidade de aposentadoria por idade é concedida aos homens urbanos (contribuintes empregados, individuais, domésticos) aos 65 anos de idade e às mulheres urbanas (contribuintes empregados, individuais, domésticos) aos 60 anos, desde que tenham realizado contribuições durante pelo menos quinze anos (180 contribuições). Aos segurados rurais, a exigência de idade nas AIs são reduzidas em cinco anos e o tempo de contribuição é substituído por exercício de atividade rural. Estas aposentadorias ainda se distinguem quanto a sua fórmula de cálculo: a aplicação do fator previdenciário é opcional nas AIs; nas ATCs é compulsório.

Outro fator de impacto para a progressividade do regime é a diferenciação de segurados segundo distintas categorias, para as quais se aplicam regras distintas de determinação dos valores de contribuição e benefício, bem como do próprio acesso aos benefícios. O quadro 1 sintetiza as diferentes *categorias de segurados* reconhecidas pelo RGPS.

QUADRO 1
Categorias de segurados reconhecidas pelo RGPS

Categorias de segurados	Condições de enquadramento
Empregados	*Trabalhadores contratados sob o regime da CLT*, que prestam serviços a empresas, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração. *Trabalhador avulso*, isto é, que presta serviços a uma ou mais empresas, sem vínculo empregatício, com intermediação de sindicatos ou de órgãos gestores de mão de obra.
Contribuinte individual	Prestadores de serviços em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego. Aqueles que exercem, por conta própria, atividade econômica remunerada de natureza urbana ou rural. Empresários.

(Continua)

(Continuação)

Categorias de segurados	Condições de enquadramento
Empregados domésticos	Aqueles que prestam serviços de natureza contínua, mediante remuneração mensal, a pessoa ou família.
Segurados especiais	Pessoas físicas, residentes em imóvel rural, ou aglomerado urbano ou rural próximo que trabalhem, individualmente ou em família, como: produtores rurais (proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário), seus cônjuges e filhos maiores de 16 anos; seringueiros ou extrativistas, seus cônjuges e filhos maiores de 16 anos; e pescadores.
Segurados facultativos	Indivíduos maiores de 16 anos que se filiem e contribuam para o RGPS, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadre como segurados obrigatórios ou que estejam vinculados a outro regime de Previdência Social.

Fonte: MPS.
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Além da distinção entre categorias de segurados, o sistema também recepciona diferentes modalidades de contribuição para empresas e segurados. Assim, tendo em vista políticas de expansão da proteção previdenciária, bem como de redução dos custos do emprego formal e de aumento da competitividade das empresas, o Estado tem instituído reduções de alíquotas de contribuição para pequenas empresas (O Simples e o Supersimples), bem como para trabalhadores autônomos e donas de casa de baixa renda (microempreendedor individual) e, como já abordado anteriormente neste capítulo, para empresas de setores produtivos específicos, as quais, embora não influam nos direitos afiançados aos trabalhadores, alteram, por certo, a estrutura e o resultado da arrecadação previdenciária.

Tendo em vista esse quadro, a Previdência Social brasileira não paga, a cada segurado, benefícios que correspondam de maneira exata ao montante de contribuições por eles aportado durante sua trajetória contributiva. Ao contrário, como demonstrado por Caetano (2006), trabalhadores mais bem posicionados no mercado de trabalho pagam mais e recebem menos do sistema, em termos financeiros, que aqueles cuja inserção laboral é mais precária. Isto resulta em redistribuição dos recursos previdenciários entre seus segurados, de natureza progressiva.[25]

Utilizando-se de reconhecidos métodos de cálculo atuarial, Caetano (2006) apurou os diversos vetores de redistribuição inerentes ao RGPS. Observando os diferentes tipos de segurados – não só segundo as categorias formais estabelecidas pelo regime (conforme quadro 1), mas levando em conta as demais variáveis (modalidade de aposentadoria requerida, sexo do segurado, idade mínima requerida, tempo e alíquota de contribuição, ocupação e tipo de vínculo com o mercado de trabalho) –, o exercício do autor revela uma ordem segundo a qual os subsídios internos do sistema operam de forma decrescente, entre os diversos perfis de segurados. Tal ordem está reproduzida na lista a seguir.

25. Há ampla literatura sobre o tema com resultados que apontam progressividade, mas em graus diferenciados.

- aposentadas rurais;
- aposentados rurais;
- mulheres urbanas, contribuintes individuais, que se aposentam por idade;
- homens urbanos contribuintes individuais que se aposentam por idade;
- mulheres urbanas, empregadas que se aposentam por idade;
- homens urbanos empregados que se aposentam por idade;
- mulheres contribuintes individuais que se aposentam por tempo de contribuição com um salário mínimo;
- homens contribuintes individuais que se aposentam por tempo de contribuição com um salário mínimo;
- mulheres empregadas que se aposentam por tempo de contribuição cujo benefício e salário de contribuição correspondam a um salário mínimo;
- as professoras;
- os homens empregados que se aposentam por tempo de contribuição com um salário mínimo;
- os professores;
- as mulheres empregadas que postergaram a entrada no mercado de trabalho que se aposentam por tempo de contribuição e em cuja aposentadoria incide o fator previdenciário;
- as mulheres empregadas que antecipam a entrada no mercado de trabalho que se aposentam por tempo de contribuição e em cuja aposentadoria incide o fator previdenciário;
- os homens empregados que antecipam a entrada no mercado de trabalho que se aposentam por tempo de contribuição e em cuja aposentadoria incide o fator previdenciário; e
- os homens empregados que postergaram a entrada no mercado de trabalho que se aposentam por tempo de contribuição e em cuja aposentadoria incide o fator previdenciário (Caetano, 2006, p. 19).

Observando-se essa lista, vale notar como as regras do RGPS alteram a relação entre valores de contribuições investidas e de benefícios apropriados, favorecendo nitidamente os trabalhadores com menor capacidade contributiva. A progressividade da redistribuição se verifica, sobretudo, entre categorias de segurados e entre gêneros.

Por fim, a redistribuição de renda promovida pelo sistema previdenciário brasileiro deriva do fato de que este sistema também se utiliza de recursos do Tesouro Nacional, quando e se a despesa com benefícios exceder à receita de contribuições. Neste sentido, o Estado atua como o principal garantidor dos direitos previdenciários dos cidadãos e, por conseguinte, da estabilidade do sistema.

Tendo em vista todos esses vetores de redistribuição, e considerando as desigualdades econômicas acentuadas entre as regiões brasileiras, é plausível esperar a ocorrência de um movimento redistributivo da renda previdenciária entre estas. Em outras palavras, apesar de não ter foco territorial, a Previdência Social acaba por distribuir renda regionalmente em decorrência do perfil da distribuição espacial de beneficiários e contribuintes. Outros exercícios de Caetano (2008 e 2012) verificaram a ocorrência deste movimento e avaliaram sua progressividade (ou regressividade), o que será apresentado na seção 4.2.

4.2 Como opera a redistribuição territorial: impactos da Previdência Social sobre a distribuição intermunicipal de renda

O objetivo desta seção é analisar o impacto do RGPS sobre a distribuição de renda intermunicipal brasileira. É certo que o objetivo fundamental de um regime previdenciário é a reposição de renda – em caráter temporário ou permanente – em caso de perda da capacidade laboral de uma família, seja por idade, invalidez, gestação, doença, acidente, encarceramento ou falecimento de um membro gerador de rendimentos. Entretanto, dada a magnitude do RGPS, cujo conjunto dos benefícios previdenciários pagos somou 6,8% do PIB em 2011, e o montante arrecadado atingiu a cifra de 5,9% do PIB no mesmo período, é natural que os efeitos deste sistema se estendam a várias esferas da realidade socioeconômica do país, ainda que tais efeitos não sejam parte constituinte de seu objetivo primordial. Há repercussões sobre sustentabilidade macroeconômica, política tributária, alocação da carteira de investimentos, decisões sobre oferta de trabalho, distribuição de renda entre indivíduos, setores e regiões e outras dimensões.

Dando sequência à seção anterior, em que foi discutida a progressividade da distribuição interpessoal de renda, realizada pelo Regime Geral da Previdência Social, esta seção tem por objetivo examinar como o RGPS opera também uma distribuição intermunicipal de renda de perfil progressivo.[26]

Para observar os impactos do RGPS sobre a distribuição da renda no território brasileiro, é necessário focalizar a distribuição intermunicipal de renda promovida por este regime. O propósito é averiguar se a previdência retira recursos, por meio de contribuições previdenciárias de municípios mais afluentes,

26. Este estudo atualiza o trabalho anterior realizado por Caetano (2008).

para repassá-los, mediante pagamento de benefícios, aos municípios mais pobres. Com isto, podem-se identificar quais municípios são "exportadores" de receita previdenciária, e quais são os "importadores".

A hipótese da progressividade da redistribuição intermunicipal da renda previdenciária foi testada com base nos seguintes pressupostos: *i)* de que as receitas de arrecadação em um município têm correlação direta com seu PIB (quanto maior o PIB, maior a arrecadação); e *ii)* que suas despesas previdenciárias correlacionam-se com a sua população de idosos (quanto mais idosos, maior a despesa). Neste sentido, controlando-se a variável demográfica (número de idosos), pode-se esperar que municípios com maior PIB apresentem resultado previdenciário (arrecadação/despesa) *mais elevado* (maior arrecadação que despesa), enquanto municípios de menor PIB tenderão a apresentar resultado previdenciário *mais baixo* (maior despesa que arrecadação). Tendo em vista que 1.952 municípios brasileiros não registram qualquer arrecadação previdenciária, o modelo foi ajustado para permitir sua identificação e a influência deste fator no cômputo geral.

A base de dados teve como fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o MPS. Todos os dados se apresentam em escala municipal. Das informações do IBGE, extraíram-se os dados da população total, população com 65 anos ou mais e PIB. Do MPS foram extraídos os dados sobre arrecadação e despesa com benefícios previdenciários. Há duas limitações na base dados. Em primeiro lugar, os dados de PIB municipal são de 2009, enquanto das demais variáveis são de 2010. Como não se espera grande desvio-padrão nas taxas de crescimento do PIB municipal em 2010, a defasagem não deve provocar maiores implicações sobre os resultados; os quais, todavia, merecem revisão após a divulgação do PIB municipal de 2010. Em segundo lugar, há 1.952 municípios que não apresentam rede bancária, o que gera arrecadação previdenciária nula nas fontes oficiais.[27]

O modelo estatístico para teste do perfil distributivo do RGPS em termos intermunicipais considerou duas premissas principais. Primeiramente, dado o objetivo fundamental da previdência, que é a reposição da renda em idade avançada, assume-se que municípios com maior proporção de idosos sobre o total da população tenderão a apresentar maior despesa previdenciária em relação à sua arrecadação. A variável "participação de idosos na população municipal" serve, pois, como elemento de controle do perfil demográfico sobre os resultados financeiros

27. Essa particularidade implica necessidade de tratamento econométrico especial. Adotaram-se três alternativas. A primeira foi usar a variável *dummy* de valor unitário para municípios sem arrecadação previdenciária com econometria de mínimos quadrados ordinários (MQO). A segunda foi o modelo Tobit, dado que o perfil de distribuição da variável dependente para municípios sem arrecadação registra grande concentração em torno de valores discretos, enquanto para os demais municípios a distribuição da variável tem perfil contínuo. A terceira foi adotar a escala regional de microrregião e estadual, nível de agregação em que desaparece o problema de a distribuição da variável dependente ser parte discreta, parte contínua: o problema dos dados censurados.

do RGPS no município.[28] Em segundo lugar, para averiguar a distribuição regional promovida pelo RGPS, observa-se como o PIB municipal tende a influenciar o resultado previdenciário. Se a renda local afeta positivamente o resultado, o RGPS apresenta perfil progressivo de distribuição regional, dado que a alta arrecadação de municípios mais ricos financiaria o pagamento das aposentadorias e pensões das cidades mais pobres.

Quatro modelos foram empregados para testar o efeito do RGPS sobre a progressividade na distribuição de renda: o modelo dos mínimos quadrados ordinários (MQO) e o modelo Tobit em escala municipal e o modelo de MQO em escala regional de microrregião e estadual, dado que neste nível de agregação desaparece o problema de a distribuição da variável dependente ser parte discreta, parte contínua: o problema dos dados censurados.[29] Como se pode verificar pelas equações e resultados detalhados no apêndice deste texto, a aplicação dos modelos estatísticos, utilizando dados de PIB municipal e de idade da população e benefício previdenciário médio, confirma a hipótese de que o RGPS opera uma redistribuição intermunicipal progressiva da renda.

Em termos qualitativos, os resultados mostram-se essencialmente os mesmos apresentados em Caetano (2008), o que aponta para a manutenção do perfil progressivo do RGPS para distribuição de renda intermunicipal na virada da década de 2010 e para a robustez dos resultados em termos intertemporais. O resultado referente ao perfil demográfico confirma o esperado: cidades mais envelhecidas tendem a apresentar menor razão arrecadação/despesa. Mesmo levando-se em conta o impacto da variável demográfica (número de idosos do município), a elevação do PIB municipal em 1% aumenta em 0,57% a razão entre arrecadação e despesa previdenciária do município. Municípios com PIBs elevados de fato apresentam resultado previdenciário superavitário, e transferem este superávit para as cidades mais pobres.

Os resultados apontam para uma redistribuição territorial progressiva dos recursos previdenciários, entre os municípios. Assim, cidades de maior atividade econômica recolhem contribuições previdenciárias em montante superior ao que gastam com benefícios. Por seu turno, diversos municípios arrecadam pouco, mas recebem, proporcionalmente, altas transferências na forma de aposentadorias e pensões.

Em outras palavras, diferentes modelos econométricos confirmaram o resultado de progressividade inter-regional do RGPS, o que demonstra a robustez em relação aos métodos.

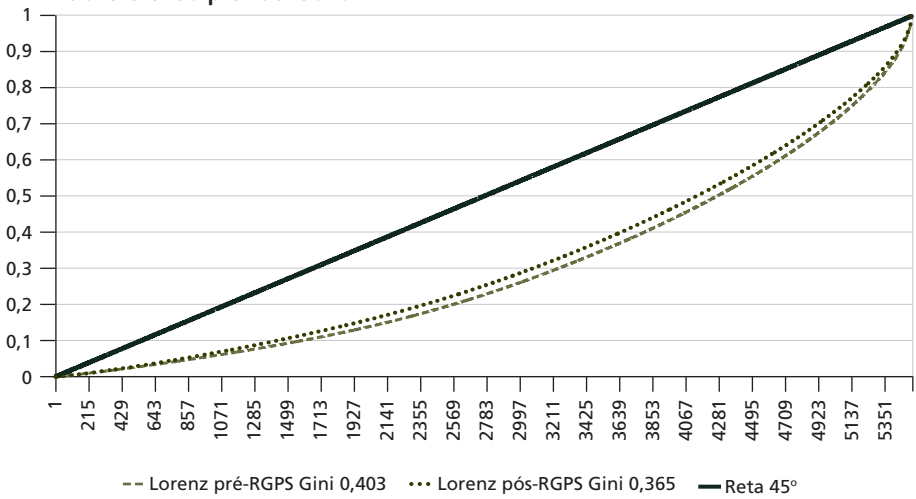
28. Na ausência deste dado, o restante da análise poderia ser comprometido por viés de omissão de variável.

29. Problema de natureza técnica que surge em função do grande número de municípios sem arrecadação e desaparece ao se tomar um nível de agregação mais amplo, como microrregião e estados.

Uma forma alternativa de se confirmar a progressividade do RGPS na distribuição de renda na perspectiva regional se faz pelo cálculo do índice de Gini e a respectiva curva de Lorenz em escala municipal: na elaboração do índice de desigualdade neste caso, cada município representa uma unidade, o equivalente a um indivíduo na análise convencional, cuja renda corresponderia ao PIB *per capita* deste município. Em outras palavras, cada município representaria um indivíduo cuja renda, igualada ao PIB *per capita* deste município, comporia, com as rendas de outros indivíduos, isto é, com os PIBs *per capita* dos demais municípios, os elementos de uma distribuição cujo grau de desigualdade pode ser medido pelo índice de Gini.

No gráfico 4, a sequência do eixo horizontal representa posições de contagem dos municípios brasileiros, começando pelo de menor PIB *per capita* (posição 1) e indo até o de maior PIB *per capita* (posição 5351). A reta de 45º é o marco comparativo para a distribuição perfeitamente igualitária. Traçaram-se duas curvas de Lorenz. A mais desigual expressa somente o resultado para o PIB *per capita* e resulta em um índice de Gini igual a 0,403. Ao se somar no cômputo do PIB *per capita* os benefícios previdenciários pagos e se subtrair o total arrecadado nos municípios, o índice de Gini se reduz para 0,365, isto é, fica mais próximo de zero, o que designa a situação de igualdade perfeita em uma distribuição.

GRÁFICO 4
Curvas de Lorenz das rendas *per capita* dos municípios brasileiros com e sem transferência previdenciária



Fonte: MPS; IBGE.
Elaboração dos autores.

Cabe concluir que, apesar de a previdência se mostrar um instrumento eficaz de redução de desigualdades regionais, os resultados vistos aqui nada dizem a respeito de sua eficiência. Independentemente da discussão acerca do papel da previdência social sobre a eficiência alocativa dos recursos, dado o grau de desigualdade da distribuição de renda do país, ela acaba por operar como instrumento de provisão e garantia de renda, gerando um efeito progressivo sobre esta distribuição em termos regionais. Entretanto, a previdência não altera em sua própria essência a capacidade de geração de renda dos municípios mais pobres, que é o fator que levará à redução definitiva das desigualdades regionais. Atenuam-se os sintomas sem atacar as causas estruturais do problema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Congresso nacional, 1993.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: Congresso nacional, 2011.

_____. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os Artigos 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda e dá outra providências. Brasília: Congresso nacional, 2011.

_____. Lei nº 12.546, de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas e dá outras providências. Brasília: Congresso nacional, 2011.

_____. Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília: v. 15, n. 6; v. 16, n. 6; v.17, n. 7, vários anos.

CAETANO, M. **Subsídios cruzados na previdência social brasileira**. Brasília: Ipea, ago. 2006. (Texto para Discussão, n. 1211).

_____. **Previdência social e distribuição regional de renda**. Brasília: Ipea, jan. 2008. (Texto para Discussão, n. 1318).

_____. **Impactos da previdência social sobre a distribuição intermunicipal de renda**. Brasília: Ipea, 2012. Mimeografado.

CAGED – CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS. **Síntese do comportamento do mercado de trabalho formal no Brasil**. Brasília, jul. 2012.

HOFFMANN, R. Desigualdade da renda e das despesas *per capita* no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar. **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 3, p. 647-661, dez. 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 18, Brasília, 2010.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 20, Brasília, 2012.

MEDEIROS, M.; DINIZ, D.; SQUINCA, F. **Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil**: uma análise do Benefício de Prestação Continuada. Brasília: Ipea, ago. 2006. (Texto para Discussão, n. 1184).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. **Previdências pública e privada e desigualdade no Brasil**. Brasília, 2012. Mimeografado.

OLIVEIRA, J.; TEIXEIRA, S. F. **(Im)previdência Social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis, Ed. Vozes, 1986.

RANGEL, L. **Aspectos distributivos do regime de previdência dos servidores públicos**. Brasília: Ipea, maio 2011. (Texto para Discussão, n. 1617).

SILVEIRA, F. G. *et al*. **Previdência dos servidores públicos**: reflexões em torno da proposta de instituição da previdência complementar. Brasília: Ipea, dez. 2011 (Texto para Discussão, n. 1679).

APÊNDICES

APÊNDICE A

Para o modelo dos mínimos quadrados ordinários.

A equação para o teste da progressividade na distribuição de renda apresenta a seguinte formulação:

$$Ln\left(\frac{Arrecadação}{Despesa}\right) = \alpha + \beta_1 (Ln\%Idosos) + \beta_2 (LnPIBPerCapita) + \beta_3 DummySemArrec + \varepsilon \quad (1)$$

em que,

$\frac{Arrecadação}{Despesa}$ é a relação entre arrecadação e despesa previdenciária do RGPS.

O município é superavitário, deficitário ou equilibrado, caso o valor deste quociente seja respectivamente maior, menor ou igual à unidade. Dada a inexistência de logaritmo para zero, assumiu-se, neste caso, um valor arbitrário de 0,00003 para o quociente, de modo que se pudessem efetuar os cálculos da regressão.

α , β são parâmetros do modelo; *%Idosos* é a proporção de idosos, ou seja, pessoas com 65 anos ou mais de idade, no total da população; *PIBPerCapita* é o PIB *per capita* do município; *DummySemArrec* é uma variável *dummy* que assume valor 1 caso o município não apresente arrecadação previdenciária ou valor nulo em caso contrário; ε é o termo de erro do modelo.

Nos modelos em escala microrregional e estadual, ignoraram-se as *dummies* para unidades sem arrecadação, dada sua presença marginal no universo observado.

APÊNDICE B

Para o modelo Tobit.

A equação é bastante semelhante à anterior, exceto pela variável *dummy*, dado que, pela natureza desta modelagem econométrica, a descontinuidade da variável dependente é tratada endogenamente.

$$Ln\left(\frac{Arrecadação}{Despesa}\right) = \alpha + \beta_1 (Ln\%Idosos) + \beta_2 (LnPIBPerCapita) + \varepsilon \quad (2)$$

APÊNDICE C

Resultados

O resultado para o modelo de mínimos quadrados ordinários está exposto na equação a seguir, cujos valores em parênteses representam o erro-padrão.

$$Ln\left(\frac{Arrecadação}{Despesa}\right) = -\underset{(0,16)}{7,73} - \underset{(0,03)}{0,50}\,(\text{Ln\%Idosos}) + \underset{(0,02)}{0,57}\,(LnPIBPerCapita) - \underset{(0,02)}{8,57}\,DummySemArrec;\ R^2 = 0,96$$

A interpretação para os coeficientes β é semelhante nos dois modelos, de mínimos quadrados ordinários e Tobit. Espera-se que β_1 assuma valor negativo porque municípios com perfil demográfico mais envelhecido tendem a ter maior volume de beneficiários do RGPS. Por seu turno, o sinal de β_2 indica o perfil distributivo da previdência em uma perspectiva intermunicipal. Caso não seja distinto de zero em termos estatísticos, o RGPS seria neutro, pois a riqueza econômica municipal não afeta o resultado previdenciário. Na hipótese do β_2 ser positivo, a previdência seria progressiva porque entes de maior PIB *per capita* tenderiam a apresentar maior quociente da arrecadação em relação ao pagamento de benefícios, o que implica redistribuição de renda por meio da previdência dos municípios de maior para os de menor renda *per capita*. Por razões opostas, valor negativo para β_2 mostraria regressividade regional da previdência.

Para o modelo Tobit, os coeficientes tiveram magnitude superior ao de mínimos quadrados ordinários, mas os resultados se mantiveram os mesmos em termos qualitativos. O impacto marginal do PIB *per capita* apresentou elasticidade de 2,98 e erro-padrão de 0,12. Por seu turno, a elasticidade da variável demográfica foi -1,22, com erro-padrão de 0,25. De modo análogo, nas escalas da microrregião e dos estados, o coeficiente β_2 mostrou valor próximo ao unitário, indicando maior grau de progressividade que o descrito no modelo econométrico em escala municipal. Teste de robustez adicional se fez mediante rodada de testes para a equação 2 somente para municípios com arrecadação distinta de zero. Neste tratamento, o valor de β_2 ficou em 0,79, com erro-padrão de 0,02.

Todas as variáveis se mostraram estatisticamente distintas de zero ao nível de 5% de significância.

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

O presente capítulo trata da política de assistência social, com enfoque na atuação do governo federal. Destaca-se, no ano de 2012, o aprofundamento da política de transferência condicionada de renda, por meio do lançamento da ação Brasil Carinhoso (BC). Esta ação amplia a transferência do Programa Bolsa Família (PBF) entre as famílias extremamente pobres com presença de crianças e adolescentes. Deste modo, a iniciativa soma-se a outras modificações realizadas no programa no bojo do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) com o objetivo de ampliar a garantia de renda entre aquelas famílias. Embora se reconheça a importância da transferência de renda para o alívio imediato de algumas privações características da miséria, a permanência de amplas carências sociais entre a população de baixa renda, ainda que muitas famílias tenham cruzado a linha oficial de extrema pobreza, sinaliza para a necessidade de também fortalecer outras dimensões da política social.

O acompanhamento dos programas no ano de 2011 analisa algumas ações que compreendem o escopo da proteção social básica e especial do Sistema Único de Assistência Social (Suas), inclusive com uma breve análise da execução orçamentária das principais ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Entre as questões discutidas, destacam-se os desafios de reorientação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), à luz da complexa realidade juvenil, bem como a necessidade de adequação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) frente à diversidade de fatores que favorecem o trabalho precoce.

Por fim, analisa-se, em destaque, a incorporação da perspectiva territorial na política de assistência social. Desde 2004, ocorre uma reorganização da política, na qual o princípio da territorialização tem um papel relevante tanto na organização da rede de atendimento quanto na definição de novos serviços. A principal resultante é a construção do Suas, que altera significativamente a configuração da provisão socio-assistencial no país. Todavia, a implementação de uma ação territorializada encontra alguns desafios. No que tange à organização da rede de atendimento, há necessidade de uma influência mais decisiva do enfoque territorial, transpondo inclusive os limites definidos pela descentralização político-administrativa. No que se refere ao papel dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), nota-se certa dificuldade em operacionalizar as novas referências trazidas pela territorialização.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Lançamento da Ação Brasil Carinhoso

Em maio de 2012, foi lançada a ação Brasil Carinhoso, estratégia integrada ao Plano Brasil Sem Miséria para intensificar o esforço de erradicação da extrema pobreza na primeira infância (crianças entre 0 e 6 anos de idade). No âmbito da transferência de renda, o Brasil Carinhoso realiza a complementação da renda de famílias beneficiárias do Bolsa Família que ainda vivenciam a extrema pobreza – renda familiar mensal *per capita* igual ou inferior a R$ 70,00. Na dimensão de serviços, a ação prevê a ampliação de vagas nas creches; bem como a provisão, pelo Sistema Único de Saúde (SUS), de suplementação de vitamina A e ferro, além de medicação gratuita contra asma. Posteriormente, em novembro, o governo anunciou a expansão da cobertura do Brasil Carinhoso no eixo da transferência de renda, de forma a alcançar também as famílias com crianças e adolescentes na faixa de 7 a 15 anos. Tal medida fortaleceu ainda mais a transferência de renda no âmbito da estratégia de enfrentamento à extrema pobreza, tema discutido a seguir.

Inicialmente, convém registrar que, na estratégia governamental, a extrema pobreza é considerada em termos absolutos, avaliada a partir de uma linha monetária instituída pelo governo federal – R$ 70,00 *per capita* por mês. Do ponto de vista prático, a superação desta linha por um amplo contingente populacional merece comemoração mais pela indicação de melhoria da renda dos mais pobres que pela superação efetiva da situação de vulnerabilidade e carências sociais que afligem tais populações. Tal superação, como se sabe, depende do maior e melhor acesso a serviços sociais (saúde, educação e cultura) e infraestrutura básica (habitação, saneamento e transporte). Tendo em conta esta ressalva, a presente seção comenta os efeitos esperados da ação Brasil Carinhoso na superação da pobreza extrema, na perspectiva em que esta é tratada na estratégia governamental.

Como dito anteriormente, a ação Brasil Carinhoso instituiu uma complementação aos benefícios do Programa Bolsa Família.[1] O benefício é concedido às famílias beneficiárias do Bolsa Família, com crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos que, mesmo já sendo beneficiárias do PBF, ainda se encontram em situação de extrema pobreza,[2] ou seja, com renda mensal *per capita* inferior a R$ 70,00. O novo benefício criado pelo Brasil Carinhoso complementa a renda destas

1. A formalização de sua implementação se deu por meio do Decreto nº 7.758, publicado no dia 15 de junho de 2012.
2. Após o fechamento desta edição, em fevereiro de 2013, o governo federal anunciou nova expansão do Brasil Carinhoso no campo da transferência de renda, de modo a atingir não apenas as famílias beneficiárias do Bolsa Família com presença de crianças e adolescentes, mas todas as famílias do programa que ainda estejam em situação de extrema pobreza. Esta expansão e seus efeitos serão discutidos na próxima edição deste periódico.

famílias – considerando o que já recebem por meio de outros benefícios do Bolsa Família – de forma a alcançarem a faixa dos R$ 70,00 *per capita* mensal. Assim, na prática, o Brasil Carinhoso alterou a configuração do Bolsa Família, passando a considerar o hiato de pobreza extrema na determinação do pagamento feito às famílias extremamente pobres com crianças e adolescentes (Osorio e Souza, 2012). Assim, após a instituição do Brasil Carinhoso, o Programa Bolsa Família passou a ter quatro tipos de benefícios, pagos conforme o perfil das famílias inscritas no programa: o Benefício Básico, o Benefício Variável (que inclui o Benefício Variável Nutriz – BVN, e Benefício Variável Gestante – BVG), o Benefício variável vinculado ao adolescente Benefício Variável Jovem (BVJ) e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), relacionado ao Brasil Carinhoso.[3]

Com a iniciativa do Brasil Carinhoso, o governo federal fortaleceu ainda mais a transferência de renda na estratégia de combate à pobreza extrema, principalmente em famílias com crianças e adolescentes. Esta iniciativa soma-se a outras mudanças já realizadas no PBF em 2011, tais como a mudança no número máximo de benefícios variáveis concedidos por família, passando de três para cinco benefícios;[4] o reajuste em 45,5% no valor do benefício variável vinculado à criança de 0 a 15 anos (maior reajuste em comparação com outros benefícios do PBF);[5] e a criação do Benefício Gestante e do Benefício Variável Nutriz.[6]

O fortalecimento das ações de transferência de renda voltadas para crianças e adolescentes revela-se bastante coerente diante da alta representatividade deste público entre os extremamente pobres. De acordo com os dados do Censo Demográfico, levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (tabela 1), em 2010, 14,6% das crianças de 0 a 6 anos estavam em situação de extrema pobreza – o mais alto índice se considerada a população brasileira por faixas etárias. Em seguida, a maior incidência de extrema pobreza está na faixa de 7 a 17 anos (13%). Diante deste diagnóstico, compreende-se a prioridade adotada pelo Brasil Carinhoso ao expandir a transferência de renda para famílias extremamente pobres com crianças e adolescentes.

3. A seção 3.1, que trata do Bolsa Família, apresenta um quadro com as informações detalhadas sobre cada benefício do programa. Para um resumo sobre a evolução dos benefícios que compõem o Bolsa Família desde sua instituição, ver Osorio e Souza (2012).

4. Sendo que, neste quesito, gestantes e nutrizes passaram a ser consideradas para fins do estabelecimento do limite definido. A mudança incluiu 1,38 milhão de novas crianças e adolescentes no Bolsa Família.

5. A edição nº 20 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* apresentou os reajustes realizados nos benefícios do PBF em 2011.

6. Mais informações na Instrução Operacional conjunta SENARC/MDS/SAS/MS nº 11, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011).

TABELA 1
População extremamente pobre, por faixa etária – Brasil (2000 e 2010)[1, 2]

	Faixa etária (anos)											
	0 a 6		7 a 17		18 a 29		30 a 64		65 ou mais		**Total**	
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	**Nº**	**(%)**
2000	5.382.283	23,49	7.625.597	20,29	4.315.954	11,81	6.602.828	10,82	282.920	2,89	**24.209.583**	**14,42**
2010	2.866.191	14,64	4.776.192	13,07	3.602.943	8,89	6.083.716	7,71	384.366	2,76	**17.713.408**	**9,35**

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Notas: [1] São consideradas em situação de extrema pobreza as pessoas com renda domiciliar *per capita* de até R$ 70,00.
[2] Foram consideradas somente as pessoas residentes em domicílios particulares permanentes.

Com a implantação do novo benefício do Brasil Carinhoso, espera-se uma redução expressiva da extrema pobreza, especialmente entre crianças e adolescentes. O governo estima reduzir em 40% a extrema pobreza e retirar 5,6 milhões de crianças de 0 a 15 anos da miséria.[7] Outras simulações, feitas a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também reforçam a importância do novo desenho do Bolsa Família após o Brasil Carinhoso. Segundo Osorio e Souza (2012), se não houvesse o PBF, 5,3% da população total e 9,7% da população de 0 a 15 anos estariam na pobreza extrema em 2011. Considerando que, neste ano, havia o PBF, embora ainda sem a complementação do Brasil Carinhoso, a taxa de pobreza extrema era menor: 3,4% da população e 6,3% das pessoas de 0 a 15 anos. Por fim, simulando a presença do benefício do Brasil Carinhoso no ano de 2011, os autores constataram uma redução ainda mais forte na taxa de pobreza extrema da população em geral e do público de 0 a 15 anos: 0,8% e 0,6%, respectivamente.[8] Vale notar nas simulações feitas pelos autores que, com o Brasil Carinhoso, pela primeira vez, a taxa de extrema pobreza entre crianças e adolescentes fica abaixo daquela observada para o conjunto da população.

Convém lembrar que os números aqui apresentados são produto de simulações, logo, não levam em conta problemas de cobertura da população elegível e/ou de volatilidade de renda dos mais pobres. Em última instância, a efetividade da nova configuração do Bolsa Família depende da capacidade do programa de atender a todos aqueles que realmente precisam da complementação de renda, o que depende fundamentalmente das ações de busca ativa e de cadastramento. A volatilidade de renda deste público é outro aspecto que pode atenuar o impacto do Brasil Carinhoso. Visto que o benefício de superação da pobreza extrema é no valor do hiato de pobreza extrema, ou seja, valor necessário para que a renda da família, registrada no Cadastro Único, alcance a linha oficial (R$ 70,00),

7. Estimativas realizadas com base nos dados do Censo de 2010, disponíveis em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/brasil-carinhoso>. Informação disponível no *site*: <http://www.brasil.gov.br/brasilcarinhoso>.
8. Estimativas feitas com base na PNAD 2011. Ver Osorio e Souza (2012).

reduções na renda da família após o cadastramento podem enfraquecer o potencial da transferência para alcançar seu objetivo. Porém, há que se considerar também a hipótese de que, diante das novas regras, algumas famílias subdeclarem a renda. Neste caso, os efeitos da volatilidade da renda seriam menos preocupantes.

A despeito das intercorrências anteriormente pontuadas, é inegável a contribuição do Brasil Carinhoso para superação da extrema pobreza, e esta se deve a duas mudanças importantes, resultantes da criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza: o pagamento *per capita*; e o fato deste ser no valor necessário à superação da linha de pobreza por cada membro da família. Ainda que esta inovação esteja limitada às famílias extremamente pobres com presença de crianças e adolescentes até 15 anos, importa considerar em que medida as inovações trazidas pelo Brasil Carinhoso sinalizam uma evolução futura no desenho do Bolsa Família. Ou seja, questiona-se sobre a possibilidade das alterações presentes serem expandidas a todas as pessoas em extrema pobreza, o que levaria o PBF a não mais operar com benefício familiar para se tornar um benefício *per capita*.

A reconfiguração do PBF no sentido de operar com benefícios *per capita* já foi defendida por alguns autores. Osorio, Soares e Souza (2011) afirmam que, para alcançar a finalidade de erradicar a extrema pobreza, o PBF deveria se tornar um programa de renda mínima para os extremamente pobres. Assim, o benefício teria valor único e seria de natureza *per capita.* Ademais, os autores defendem que o benefício deve possuir valor ligeiramente acima da linha de pobreza,[9] baseados no argumento da volatilidade da renda dos mais pobres. A renda das famílias extremamente pobres é muito volátil, portanto, algumas famílias em certos momentos recebem renda menor que a declarada, inclusive podendo chegar à renda zero. Diante deste quadro, segundo Osorio, Soares e Souza (2011), a única forma de erradicar a extrema pobreza é conferir uma renda *per capita* em valor ligeiramente superior ao da linha de pobreza a todas as pessoas das famílias extremamente pobres. Até porque, como argumentam os autores, a medida de pobreza utilizada também é *per capita,* portanto a transferência de um benefício familiar dificulta a viabilização da própria meta de erradicação da pobreza extrema.[10]

Diante do exposto, a adoção do BSP para as famílias com crianças e adolescentes coloca em questão a possibilidade de reorganização do PBF como um todo. Embora o BSP represente o início do pagamento de benefício *per capita*, este ainda está restrito a um subconjunto das famílias extremamente pobres,

9. Naquela ocasião, os autores defendiam um benefício *per capita* de R$ 68,00, que seria operacionalizado a partir de uma linha de elegibilidade de R$ 67,00.

10. Em termos orçamentários, tais mudanças implicariam elevação do orçamento do PBF em pouco mais de duas vezes, o que representaria gasto total de 0,45% do produto interno bruto (PIB) em 2009, frente a 0,35% do PIB utilizado naquele ano, segundo análise apresentada pelos autores com base nos dados da PNAD de 2009. Ver Osorio, Soares e Souza (2011).

de maior relevância, sem dúvida. Contudo, convém ainda lembrar que o valor do benefício é variável, resultado do hiato entre a renda declarada e a linha oficial de pobreza do programa. Ainda que seja razoável supor que as famílias se registram no programa no seu momento de maior dificuldade financeira, seria importante considerar a possibilidade de que sua renda chegue a zero em algum momento. Ademais, há que se ponderar a complexidade que a definição do benefício pelo hiato de pobreza extrema pode representar para a compreensão do programa pelo seu público-alvo.

As questões anteriores se preocupam com alterações institucionais posteriores na configuração do PBF; entretanto, algumas questões são mais imediatas na definição das implicações do PBF no enfrentamento à pobreza extrema, como a cobertura do programa. Ainda que uma das prioridades do Plano Brasil Sem Miséria tenha sido a localização e o cadastramento de famílias extremamente pobres, a concessão de novos benefícios ainda se submete às cotas municipais, que limitam o acesso aos benefícios por parte de algumas famílias. Portanto, minimizar erro de exclusão envolve eliminar os limites de cotas municipais, concedendo benefícios para todas as famílias elegíveis (Osorio, Soares e Souza, 2011). Isto representaria um avanço institucional importante para o PBF, aproximando-o de outros direitos sociais cujo acesso não está condicionado à disponibilidade orçamentária do programa (Lavinas, 2008).

Por fim, convém lembrar que ainda que a transferência de renda seja um pilar importante para o enfrentamento da pobreza extrema, a estratégia certamente não pode se resumir a esta dimensão. A transferência de renda cumpre um papel importante no alívio imediato a situações mais extremas de privação, a exemplo do acesso à alimentação e outros bens básicos. Todavia, há de se reconhecer que as famílias que vivem com cerca de R$ 70,00 *per capita* por mês vivenciam uma situação de pobreza aguda, ainda que, para os registros governamentais, tenham superado a pobreza extrema. Tais famílias ainda sofrem amplas carências sociais, o que requer o fortalecimento das políticas sociais para além da garantia de renda.

Ademais, a prioridade de enfrentamento às situações mais extremas da pobreza não afasta a importância do combate às acentuadas desigualdades sociais que assolam o país. Faz-se mister incorporar à agenda governamental iniciativas que possam ir além da remediação dos mais necessitados e consigam efetivamente alterar a estrutura social brasileira, equalizando oportunidades e níveis de bem-estar entre os diversos segmentos da sociedade.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

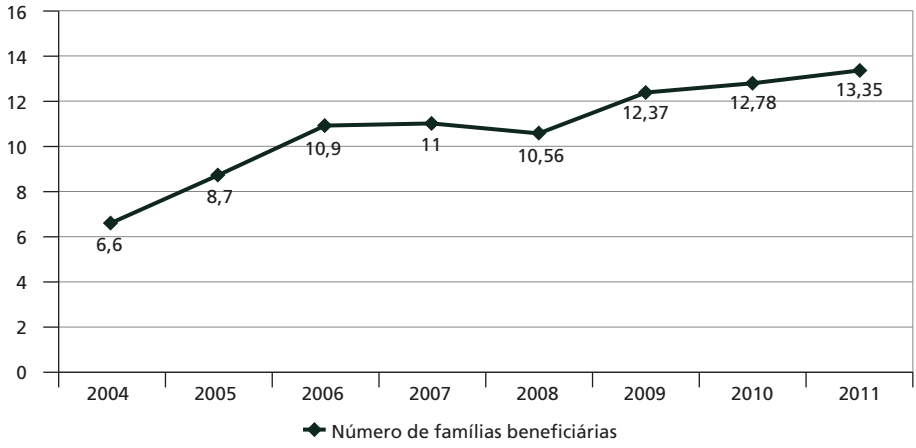
Esta seção trata de alguns dos principais programas que compõem o conjunto de ações federais no âmbito da política de assistência social. O objetivo é analisar

questões operacionais e resultados das principais ações e programas durante o ano de 2011, dialogando, quando possível, com aspectos da situação social sobre os quais tais iniciativas pretendem atuar. A seção compreende, ainda, uma breve análise sobre a execução orçamentária da política naquele ano.

3.1 Programa Bolsa Família

Em 2011, o PBF alcançou a marca de 13.723.616 famílias beneficiadas; ou seja, 945.396 famílias a mais que em 2010. Assim, o programa manteve a trajetória de expansão contínua observada desde 2008 (gráfico 1). O aumento do último ano foi impulsionado principalmente pelas modificações introduzidas pelo Plano Brasil Sem Miséria.[11] Desde seu lançamento, houve uma ampliação da "busca ativa", iniciativa de localização e inclusão de famílias extremamente pobres no Cadastro Único (CadÚnico) para encaminhá-las aos serviços e benefícios de proteção social. Como resultado, houve inclusão de novos beneficiários no PBF.

GRÁFICO 1
Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – Brasil (2004-2012)
(Em milhões)



Fonte: Brasil (2012a).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Além disso, o Plano Brasil Sem Miséria também ampliou as regras de concessão de benefícios do PBF, as quais também contribuíram para ampliação do número de benefícios concedidos. Como dito anteriormente, as principais modificações nas regras de concessão de benefícios foram: *i)* instituição do Benefício Gestante; *ii)* criação do Benefício Variável Nutriz; *iii)* reajuste em 45,5% do valor do Benefício Variável destinado às crianças e adolescentes de até 15 anos; *iv)* ampliação do limite do recebimento de benefícios variáveis de três para cinco, sendo

11. Essas modificações foram discutidas na edição nº 20 deste periódico.

que, neste quesito, gestantes e nutrizes passaram a ser consideradas no cômputo do limite definido. Esta última mudança incluiu 1,38 milhão de novas crianças e adolescentes entre os beneficiários. Por fim, no ano de 2012, a inovação foi a complementação dos benefícios do PBF por meio do Brasil Carinhoso, assunto tratado na seção 2.1.

As últimas mudanças ampliaram o leque de benefícios do PBF. Assim, a estrutura atual do programa compõe um conjunto de benefícios, com valores e critérios de acesso diferenciados (quadro 1). A implicação mais visível é a dificuldade de compreensão do programa por parte dos (potenciais) beneficiários, comprometendo sua consolidação como direito social.

QUADRO 1
Tipos e valores dos benefícios do Programa Bolsa Família (2012)

Tipo de benefício	Critério de acesso	Valor do benefício
Básico	Famílias extremamente pobres (renda por pessoa menor ou igual a R$ 70,00).	R$ 70,00.
Variável	Famílias pobres (renda *per capita* entre R$ 70,00 e R$ 140,00) com crianças de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes.	R$ 32,00 – limitado a cinco beneficiários por família.
		Gestante: nove parcelas a partir do registro no sistema de pré-natal do Ministério da Saúde (MS).
		Nutriz: seis parcelas a partir da inclusão do bebê no Cadastro Único.
Variável Jovem	Famílias pobres (renda por pessoa entre R$ 70,00 e R$ 140,00) e extremamente pobres (renda por pessoa de até R$ 70,00) com jovens de 16 e 17 anos.	R$ 38,00 – limitado a dois beneficiários por família.
Superação da Pobreza	Famílias com crianças de 0 a 15 anos, beneficiárias do Bolsa Família, que mesmo já recebendo os benefícios do programa permanecem com renda em extrema pobreza (renda por pessoa de menor ou igual a R$ 70,00).	Valor necessário para que a renda familiar por pessoa supere R$ 70,00. Seu cálculo é em intervalos de R$ 2,00.

Fonte: Brasil (2011f).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Todavia é interessante refletir também sobre outros significados desta configuração do PBF, principalmente no que diz respeito à sua interação com outras políticas sociais.

Por um lado, a configuração atual dos benefícios do PBF reflete uma estratégia de ampliação por etapas. Optou-se por uma ampliação seletiva de beneficiários diante das limitações orçamentárias do programa e de seus desafios políticos de aceitação. Neste sentido, o benefício variável associado à criança, por exemplo, é coerente com o diagnóstico de maior vulnerabilidade social das famílias com crianças, colocando-as como prioritárias em uma estratégia de enfrentamento à

pobreza com recursos limitados. Ademais, um benefício relacionado à criança encontra menos resistência entre os setores mais conservadores da sociedade.

Por outro lado, a variedade de benefícios operados pelo PBF também sugere um movimento de recurso à estratégia de transferência de renda por parte das políticas sociais como a melhor forma de realização de seus objetivos. Isto se deve, em parte, ao reconhecimento da existência de uma estrutura eficaz de operacionalização, incluindo capilaridade e sistemas para a operacionalização do pagamento de benefícios, o que facilitaria a gestão do pagamento de benefícios por outras áreas. Neste sentido, destaca-se o fato de o Programa Bolsa Família ter se tornado o operador do pagamento de diversas bolsas de diversos programas.[12]

Não há dúvida de que a criação do PBF representou um avanço importante ao unificar múltiplos programas de transferência de renda em um só benefício, sob um mesmo arranjo operador. Sendo assim, centralizar pagamento de bolsas no PBF evitaria a geração de custos adicionais em comparação à opção alternativa de cada política montar uma sistemática para pagamento de benefício de transferência de renda, o que seria irracional tendo em vista que Programa Bolsa Família dispõe de uma estrutura pronta e eficiente. Ademais, a operacionalização centrada em uma mesma estrutura potencializa os efeitos da transferência de renda, principalmente por operar sob um mesmo instrumento – o Cadastro Único.

Contudo, o PBF tem um papel claro: amenizar as privações associadas à extrema pobreza. Isto depende não só da cobertura plena do público elegível, como também do valor transferido pelo programa, como discutido na seção 2.1. Entretanto, o sucesso do PBF envolve também um risco: a priorização da transferência de renda como principal estratégia por parte das demais políticas sociais brasileiras, como a melhor forma de realização de seus objetivos de proteção. Obviamente a transferência de renda em comparação à oferta de serviços é um mecanismo bastante simples, em termos de operacionalização, e que gera um reconhecimento político instantâneo. Por seu turno, a oferta de serviços e a operacionalização de outras políticas demandam, muitas vezes, a gestão de sistemas complexos, organizados de forma federativa, exigindo, assim, pactuação e envolvimento das três esferas de governo.

Nesse sentido, o risco envolvido é um reducionismo da discussão do papel de outras dimensões da política social tão importantes quanto a transferência de renda em uma estratégia de enfrentamento à pobreza. A presença de condicionalidades na gestão do PBF não afasta este risco. Se, por um lado, as condicionalidades são apresentadas como recurso para fortalecer o acesso a serviços públicos,

12. Como: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM); benefícios a gestantes e nutrizes; e o Bolsa Verde para população pobre e extremamente pobre localizada em áreas de preservação ambiental.

por outro, há o risco de simplificação do debate sobre acesso a estes serviços. Há, pelo menos, dois riscos evidentes: o primeiro, de que deficiências de acesso sejam reconhecidas como resultantes de insuficiência de renda, portanto, fortalecer a transferência de renda seria o caminho para suprimi-las. Contrariando esta interpretação, o gerenciamento das informações de acesso aos serviços públicos por parte de beneficiários do PBF tem permitido a identificação de deficiências na oferta de serviços, logo, o não cumprimento de condicionalidades frequentemente resulta de uma oferta de serviços insuficiente ou inadequada. O segundo risco é que a discussão sobre o acesso a serviços sociais se restrinja ao cumprimento da condicionalidade. A principal consequência seria a construção de um padrão de proteção social de caráter residual, em que o principal pilar seria a transferência de renda, deixando a cargo dos indivíduos suprir suas necessidades de proteção social via mercado.

3.2 Proteção Social Básica

No ano de 2011, na Proteção Social Básica (PSB), prosseguiram os esforços de ampliação da cobertura do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), principal serviço da PSB, ofertado exclusivamente pelos centros de referência de assistência social. Por conseguinte, continuou o processo de estruturação da rede de atendimento da proteção social básica, com a implantação de novas unidades do Cras, bem como com a criação de equipes volantes, vinculadas ao Cras, para atuação em áreas de grande extensão territorial e/ou isoladas. Além de ofertar o PAIF, o Cras é também a unidade pública responsável pela organização e oferta dos serviços da PSB nos municípios, sejam eles prestados por unidades públicas ou por entidades socioassistenciais, visando garantir assistência às pessoas vulneráveis no território. Em dezembro de 2011, o MDS cofinanciava o PAIF em 7.226 Cras, que referenciam cerca de 21,5 milhões de famílias, em 5.414 municípios.[13] Em relação ao ano de 2010, o número de Cras com cofinanciamento federal para o PAIF cresceu 2,7%. Cabe ressaltar, ainda, que o Censo Suas 2011 registrou a presença de 7.477 Cras, ou seja, 9,9% a mais que no ano anterior.

A ampliação da cobertura do PAIF, seja por meio de novos Cras, seja por meio da criação de equipes volantes, é reconhecida como estratégia fundamental para o êxito do Brasil Sem Miséria e do Plano Integrado de Enfrentamento ao *Crack* e outras Drogas. Logo, o financiamento da ampliação da cobertura do PAIF, em 2011, contou com recursos originários destes planos, principalmente do Brasil Sem Miséria (Brasil, 2012). Entretanto, como será visto na seção 3.4, os recursos executados nos serviços da proteção básica não apresentaram crescimento real, sugerindo um mero remanejamento de fontes.

13. Informação do Relatório de Gestão SNAS/MDS 2011.

Não é demais lembrar a centralidade das equipes volantes para a identificação das famílias extremamente pobres, localizadas, sobretudo, em extensas áreas de baixa densidade demográfica e/ou isoladas. Contudo, alguns municípios não aceitaram a oferta de cofinanciamento federal para a implantação de novas equipes volantes – 20% dos municípios aptos ao cofinanciamento. Segundo o MDS, alguns municípios justificaram a recusa do cofinanciamento "por estarem no limite da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou porque o repasse federal é insuficiente para cobrir os custos do serviço" (Brasil, 2012b, p. 61).

Em que pesem as dificuldades de implantação de novas equipes volantes, de junho a dezembro de 2011, a busca ativa localizou 407 mil famílias em situação de miséria, o que corresponde a 50% da meta estabelecida pelo BSM.[14]

Apesar da expansão da rede nos últimos anos, há expressivos desafios quanto à estruturação dos Cras, principalmente no quesito recursos humanos, como revela o Censo Suas 2011. Este avalia quatro dimensões: estrutura física, recursos humanos, atividades realizadas e horário de funcionamento. Estas dimensões compõem o índice de desenvolvimento dos Cras (IDCRAS), utilizado no monitoramento da rede de serviços e para estabelecer metas de desenvolvimento. De acordo com o Censo Suas 2011, 41% dos Cras possuíam o IDCRAS menor que 5, o que significa que a unidade tem insuficiência em ao menos uma das dimensões anteriores. Recursos humanos é a dimensão mais crítica. Os dados mostram que 26% dos Cras têm recursos humanos insuficientes. Este percentual é bastante significativo, embora seja levemente melhor que o registrado no censo do ano anterior (27,1%). A insuficiência de recursos humanos pode comprometer a atuação dos Cras como sugerem os resultados de uma pesquisa realizada pelo MDS entre 2008 e 2009, a qual constatou que "visitas domiciliares, busca ativa, entre outras atividades de atendimento fora do CRAS não são rotineiras, mas eventuais, e ocorrem principalmente em casos de denúncias" (Brasil, 2010a, p. 89).

Um dos principais entraves para avanços na questão dos recursos humanos era a impossibilidade de utilizar recursos do cofinanciamento federal no pagamento das despesas com pessoal. Este impedimento foi superado pelas mudanças introduzidas pela Lei nº 12.435/2011, comentadas na 20ª edição deste boletim. Assim, espera-se que a possibilidade de utilização dos recursos federais para pagamento de servidores efetivos favoreça a expansão de recursos humanos dos Cras. Ainda assim, tal expectativa pode não se concretizar diante da imperatividade de outros fatores, como o limite de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Além dos problemas que comprometem a operacionalização dos serviços nos Cras, há também o desafio de maior qualificação destes serviços. Há problemas de entendimento dos profissionais sobre a natureza do principal serviço da

14. Dados do *Relatório de Gestão SNAS – 2011* (Brasil, 2012b).

PSB – o PAIF. Embora este impasse seja coerente com o caráter relativamente mais novo da proteção básica, frente ao legado histórico de atuação da assistência social, consiste em um importante desafio para a consolidação do novo modelo da política, como será comentado na seção 4.

Entre os serviços da PSB, também está o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), cuja proposta é ofertar atividades intergeracionais, visando à melhoria da qualidade de vida por meio da socialização e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. As atividades do SCFV pretendem contribuir para a prevenção da segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos em situação de vulnerabilidade social, inclusive pessoas com deficiência, evitando-se sua institucionalização futura por situações de abandono. As crianças e adolescentes provenientes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil são o público prioritário, porém os SCVFs não são exclusivos a estes, contemplando também grupos de idosos e outras crianças e adolescentes até 15 anos.

Dados do Censo Suas 2011 revelam, entretanto, que os SCFVs são principalmente voltados para idosos. Enquanto a maioria dos Cras (72,5%) e dos municípios (78,9%) que responderam ao censo afirmaram contar com o serviço voltado para idosos, menos da metade afirmou disponibilizá-lo para crianças de 0 a 6 anos – somente 42% dos Cras e 46% dos municípios (tabela 2).

TABELA 2
Oferta de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Brasil (2011)

	0 a 6 anos (%)	7 a 15 anos (%)	65 ou mais (%)	**Total (nº)**
Cras	42,1	59,7	72,5	**7.477**
Municípios	46,2	63,6	78,9	**5.264**

Fonte: Relatório de Gestão SNAS/MDS – 2011 (Brasil, 2012b).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Ainda no âmbito da proteção social básica, destaca-se o Projovem Adolescente. Este constitui uma das modalidades do Projovem Integrado, criado em 2007 a partir da reformulação das políticas federais para juventude, que se encontravam fragmentadas e superpostas.[15] Além do Projovem Adolescente, o Projovem Integrado abriga mais três modalidades de ações:[16] o Projovem Urbano – Serviço Socioeducativo; o Projovem Trabalhador; e o Projovem Campo – Saberes da Terra.

15. Segundo Silva e Andrade (2009), à época foram identificadas 135 ações federais, vinculadas a 45 programas, implementadas por dezoito ministérios ou secretarias de estado.
16. Para melhor compreensão de cada modalidade de Projovem, consultar Silva e Andrade (2009).

Por ser o Projovem Adolescente a vertente de responsabilidade direta da política de assistência social, tratar-se-á dele na presente seção. O Projovem Adolescente destina-se aos jovens de 15 a 17 anos que vivenciem alguma das seguintes situações: *i*) sejam de famílias em condição de extrema pobreza e beneficiárias do Programa Bolsa Família; *ii*) sejam egressos de medida socioeducativa de internação ou estejam em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto; *iii*) sejam egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; ou ainda i*v*) egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual.

O Projovem Adolescente oferece atividades socioeducativas com objetivo de garantir a convivência familiar e comunitária, além de estimular a inserção e a permanência do adolescente no ensino regular. A participação no programa se dá por meio dos chamados *coletivos*, grupos constituídos por quinze a trinta pessoas. O programa exige frequência escolar mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos, e de 85% para aqueles com 15 anos.

As famílias dos participantes do programa devem estar incluídas nas ações e nos serviços que compõem o Programa de Atenção Integrada à Família, mais especificamente, naquelas relacionadas ao acompanhamento familiar, às atividades coletivas e comunitárias, bem como ao encaminhamento e à articulação com outras áreas sociais (educação, saúde etc.).

No ano de 2011, o Projovem vivenciou uma crise, decorrente de um processo de avaliação, que considerou inclusive a possibilidade de sua extinção.[17] De fato, os números do programa e alguns dados sobre sua gestão revelam fragilidades. Ao final de 2011, havia 470.468 jovens efetivamente vinculados ao serviço socioeducativo do Projovem Adolescente, o que representa 66% da capacidade ofertada naquele ano. Em comparação com o número de adolescentes vinculados ao serviço em dezembro de 2010, nota-se redução de 1,2%. Do mesmo modo, a presença do serviço nos municípios também se reduziu. Em 2011, 3.320 municípios ofertavam coletivos do Projovem, enquanto, em 2010, havia 3.608 municípios engajados no programa.[18]

O processo de avaliação resultou, preliminarmente, em alterações na configuração do programa,[19] com destaque para a redução do ciclo de atividades, de dois para um ano. Possivelmente, esta medida busca enfrentar o desafio de permanência dos jovens no serviço. Mas o processo de revisão, ainda em curso, também considera futuras adequações metodológicas. Estas devem lidar com a efetividade

17. Este processo ocorreu no âmbito da rediscussão do Projovem em suas quatro modalidades, visando avaliar a pertinência de todas elas no contexto da política para a juventude.
18. Dados do *Relatório de Gestão SNAS – 2011* (Brasil, 2012b).
19. Decreto nº 7.649/2011.

do programa diante da atual realidade juvenil, considerando, portanto, as necessidades de adaptação da política direcionada aos jovens.

No processo de revisão do programa, uma questão a considerar é a forte heterogeneidade do público do Projovem Adolescente. Apesar de estarem em uma mesma faixa etária, os adolescentes são marcados por experiências muito diversas. A variedade de realidades envolvidas requer atenção especializada a cada uma delas e, portanto, a atuação de profissionais com capacitação especializada. Jaccoud, El-Moor Hadjab e Rochet (2009) ressaltam que é preocupante a questão da qualificação dos profissionais responsáveis pelos coletivos, principalmente diante do desafio de lidar com a variedade de situações neles encontradas.

Outro desafio para a reconfiguração do Projovem Adolescente é sintonizá-lo com os problemas que marcam a juventude. A perspectiva neste sentido deve ser preventiva, uma vez que o público do programa está na transição para outra fase da vida marcada por desafios específicos.

Desse modo, os diagnósticos sobre a realidade juvenil têm contribuições importantes a dar para a política pública. Nesta direção, importa reconhecer que as situações de vulnerabilidade apresentadas pelos jovens são, em boa parte, consequência do não acesso ou do acesso precário às políticas sociais. Silva e Andrade (2009) defendem que a diversidade da realidade juvenil deve ser encarada pelas políticas de forma orgânica, o que leva à necessidade de superação da atuação fracionada.

Gonzalez (2009) sintetiza algumas situações-problema que marcam a realidade juvenil na conjuntura atual: *i)* expressivo contingente de jovens que não trabalham nem estudam; e *ii)* a dificuldade de encontrar emprego e manter-se empregado ao sair da escola. Estas situações desafiam as políticas públicas na perspectiva de melhorar a situação social do jovem.

Entre os anos de 2000 e 2010, houve um aumento de 8,7% no número de pessoas de 15 a 29 anos que não estudam e não trabalham (Camarano e Kanso, 2012). O crescimento desta situação entre os jovens na última década impõe a necessidade de se ampliar oportunidades educacionais e profissionais para este grupo. Chama atenção o fato de as mulheres serem maioria entre os que não estudam nem trabalham (67%). Isto reflete uma questão de gênero, pois usualmente são as mulheres que dedicam seu tempo aos cuidados domésticos e familiares em detrimento de outras possibilidades de desenvolvimento pessoal. Segundo Camarano e Kanso (2012), dois terços das mulheres que não estudavam e não trabalhavam em 2010 eram casadas e 61,2% delas já tinham filhos, ou seja, são mulheres que constituíram família e estão exercendo o papel de mãe e dona de casa.

O fenômeno dos jovens que não estudam e não trabalham está relacionado também à saída cada vez mais tardia da casa dos pais, posto que a maioria dos

homens que estava fora da escola e do mercado de trabalho vivia com os pais, avós, sogros ou outros parentes. Segundo Camarano e Kanso (2012), em 2000, 71,8% destes homens residiam com os pais, e 11,9%, com avós, sogros ou outros parentes. Em 2010, a proporção de jovens que vivia com os pais decresceu para 62,6% e aumentou a de residentes com sogros ou outros parentes, que passou para 15,8%. Em menor grau, aumentou a proporção de chefes de domicílio, de 10,8% para 11,2%.

Estas são algumas questões que marcam a complexa realidade juvenil e que devem pautar a revisão do Projovem. Nesta tarefa, um dos desafios é identificar a contribuição do Projovem Adolescente no âmbito de uma política para juventude.

Por fim, também no âmbito da proteção social básica, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Este benefício atingiu 3.595.337 pessoas no ano de 2011, sendo 1.687.826 beneficiários idosos e 1.907.511 pessoas com deficiência (PcD).[20] Em relação ao ano anterior, a cobertura dos idosos pelo benefício cresceu 4%, enquanto a cobertura das PcD aumentou 7%.

Além do pagamento do benefício, por intermédio do INSS, o governo federal tem desenvolvido novas iniciativas visando ampliar a inclusão social dos beneficiários e de suas famílias, especialmente as PcD. Neste sentido, são exemplos os programas BPC na Escola e BPC Trabalho.

O programa BPC na Escola busca identificar e eliminar as barreiras que dificultam o acesso de crianças e adolescentes deficientes ao sistema educacional. Neste caso, vale lembrar, busca-se a frequência ao ensino regular, evitando-se a segregação destas crianças do convívio com os demais alunos. Assim, o BPC na Escola supõe uma escola mais democrática, que acolha as crianças e adolescentes deficientes entre os seus alunos. Trata-se de uma tarefa desafiadora, considerando-se a diversidade de fatores que dificultam a frequência à escola por parte deste público, a começar pela inadequação das próprias escolas quanto à estrutura física e à metodologia do ensino regular. Mas há de se enfrentar também as situações de discriminação na própria escola e também no núcleo familiar, um fator adicional de desincentivo à frequência à escola por parte das PcD.

A despeito das dificuldades envolvidas, o programa alcançou um aumento significativo no número de matrículas desses beneficiários no ensino regular: em 2007, 29,5% dos beneficiários do BPC com deficiência (com até 18 anos) estavam matriculados na rede escolar; em 2010, 52,6% dos beneficiários com este perfil estavam matriculados.[21]

---

20. Dados do *Relatório de Gestão SNAS – 2011* (Brasil, 2012b).

21. Dados do *Relatório de Gestão SNAS – 2011* (Brasil, 2012b), a partir do cruzamento entre as bases de dados do BPC (DATAPREV/MPS) e do EducaCenso (INEP/MEC).

Por sua vez, o programa BPC Trabalho busca promover a inclusão no mercado de trabalho de pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, prioritariamente com idade entre 16 e 45 anos. A proposta é identificar o perfil do beneficiário, fazer um diagnóstico da situação familiar, avaliar o potencial de trabalho, levantar as possíveis barreiras que impedem o acesso ao trabalho, ofertar apoios necessários para sua superação e promover o acesso à qualificação profissional e ao trabalho. Para tanto, o programa envolve gestores da política de assistência social, de outras áreas (educação, trabalho e emprego, ciência e tecnologia), bem como entidades sociais. O programa, que começou em 2010 com um projeto-piloto em São Paulo e Santo André, já foi ampliado para mais sete capitais: João Pessoa, Porto Alegre, Recife, Belém, Campo Grande, Teresina e Fortaleza.

Não obstante a relevância de esforços que busquem melhorar a inserção social das PcD, o programa BPC Trabalho levanta algumas questões para reflexão. Uma delas está relacionada à expectativa que o programa suscita entre algumas pessoas de que as PcD se engajem no mercado de trabalho e prescindam do BPC, tornando-se, assim, mais autônomas e alcançando cidadania plena. Tal expectativa pressupõe que depender do BPC compromete a cidadania dos seus beneficiários quando na verdade é o contrário. Não se deve esquecer a importância do BPC na ampliação da dimensão social da cidadania realizada na Constituição Federal de 1988 (CF/88). O benefício não coloca as pessoas em uma condição de subcidadania, porque ele não é uma ajuda, ele é um direito. Deve-se reconhecer, por conseguinte, que tanto o acesso ao trabalho quanto ao BPC são direitos de cidadania.

A interpretação equivocada quanto à condição de cidadania pode justificar a aceitação de qualquer trabalho. Neste sentido, é importante frisar que garantir o acesso dos beneficiários do BPC ao trabalho não se confunde com assegurar qualquer trabalho, mas, sim, assegurar o emprego com todos os direitos trabalhistas garantidos. Caso contrário, não haveria reforço da cidadania destes beneficiários, mas o enfraquecimento.

Posto isso, vale lembrar algumas dificuldades envolvidas. Em geral, as PcD têm maior dificuldade de acesso ao trabalho, dado a existência de impedimentos (físicos, sensoriais, mentais e intelectuais), além de sofrerem forte discriminação no mercado de trabalho. A lógica da demanda por trabalho tende a afastar estas pessoas, pois as exigências das empresas não condizem com o perfil de grande parte das pessoas com deficiência (habilidades, metas, ritmo).

Há ainda as vicissitudes do mercado de trabalho. Dado que a questão central não é encontrar qualquer trabalho, mas empregos de qualidade, deve-se considerar a dificuldade inerente a esta tarefa, não apenas às PcD, mas também para outros

públicos da assistência social, diante da complexidade do mercado de trabalho brasileiro e da forte presença de ocupações precárias. Nestas circunstâncias, o salário desponta como dificuldade adicional para a inclusão destes beneficiários. Dada a baixa escolaridade da maioria do público do BPC, a remuneração seria próxima ao salário mínimo. Após os descontos previdenciários, o salário líquido pode ficar abaixo do valor do BPC. Ademais, alguns beneficiários não têm condições de trabalhar em turno integral, o que pode reduzir o salário ainda mais. Ou seja, a inserção pode resultar em uma piora do bem-estar destas pessoas, a menos que se considere a possibilidade de acumular o BPC (integral ou parcialmente) com a renda do trabalho. Esta é, portanto, uma questão a ser enfrentada pelo programa.

Diante das questões expostas, iniciativas como a do BPC Trabalho devem ser valorizadas muito mais pelas novas oportunidades que levam às PcD pobres do que, efetivamente, pelo resultado em termos de inclusão no mercado de trabalho. Se, no caso do Programa BPC na Escola, há uma maior probabilidade de as ações efetivarem o direito à educação, com a matrícula e a permanência das crianças na escola, as chances do BPC Trabalho garantir uma inserção laboral digna aos beneficiários são relativamente menores, dados os demais fatores que influenciam esta inserção e que estão fora da governabilidade do programa. Desse modo, o programa BPC Trabalho deve ser valorizado sobretudo como uma iniciativa que busca garantir novas oportunidades e, assim, romper com a segregação social das PcD, frequentemente alijadas dos serviços sociais e da convivência social em muitos espaços comunitários, oportunizando novas experiências para este público no que tange aos cursos de qualificação, independentemente dos resultados que estes possam trazer em termos de inserção profissional. Esta perspectiva deveria ser, inclusive, comunicada no programa, especialmente entre seu público, evitando-se frustrações resultantes da não inserção ou pressões morais por uma inserção precária motivada pela falsa ideia de cidadania exclusivamente pelo exercício do trabalho.

3.3 Proteção social especial

A proteção social especial (PSE) atua junto aos indivíduos e famílias cujos direitos tenham sido ameaçados ou violados pela ocorrência de abandono, violência física ou psicológica; abuso ou exploração sexual; cumprimento de medidas judiciais/socioeducativas, trabalho infantil e situação de rua. Entre as diversas situações enfrentadas pela PSE, esta edição se concentra no trabalho infantil. Esta seção apresenta um breve panorama das ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e realiza um diagnóstico do problema apontando alguns desafios para a política pública.

O Peti articula ações para retirar e proteger crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos do trabalho precoce, resguardado o trabalho na condição de

aprendiz a partir de 14 anos.[22] É um programa de natureza intergovernamental e intersetorial que pressupõe, nas três esferas de governo, a integração entre ações do governo e da sociedade civil visando ao enfrentamento ao trabalho infantil. O programa contempla: *i)* a transferência de renda; *ii)* o trabalho social com famílias; e *iii)* os SCFVs para crianças e adolescentes retirados do trabalho (Brasil, 2010b).

Como comentado em edições anteriores deste periódico, a transferência de renda é realizada por meio do Programa Bolsa Família, exceto quando a renda familiar excede o teto fixado pelo Programa.[23] Cabe lembrar também que, embora o Peti integre o rol da proteção social especial, as atividades socioeducativas e de convivência promovidas pelo SCFV são realizadas nos Cras. Por fim, o acompanhamento das famílias identificadas com presença do trabalho infantil é realizado pelos Cras e pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

A configuração do Peti já indica desafios diferenciados para assegurar as proteções previstas no Programa. Ao ser identificada uma situação, a família é inscrita no Cadastro Único com a devida indicação de presença de trabalho infantil. A partir da inscrição, a família deve ser incluída nas ações dos três eixos do Peti. Enquanto o acesso à transferência de renda se faz de forma relativamente mais rápida, já que ocorre geralmente por meio do Bolsa Família, a inscrição e participação nos serviços depende da oferta e estruturação destes no município.

Em 2011, 817.106 crianças e adolescentes do Peti foram atendidos pelos SCFVs,[24] frente a aproximadamente 830 mil atendidos em 2010. Esta redução poderia ser comemorada, caso refletisse um menor contingente de crianças em situação de trabalho precoce. Contudo, como será visto adiante, o Censo 2010 aponta uma resistência do problema na faixa etária de 10 a 13 anos. Portanto, o menor número de crianças registradas nos serviços relacionados ao Peti no ano em tela sugere dificuldades na operacionalização do programa. Entre as crianças e adolescentes atendidos pelo Peti em 2011, apenas a metade (421.566) teve acompanhamento de frequência no SCVF. Como se sabe, é exigido que as crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil possuam a frequência mínima de 85% da carga horária relativa a estes serviços, mas não há acompanhamento adequado de tal frequência.

Ao contrário das informações sobre SCFV, há mais informações disponíveis sobre o acompanhamento da condicionalidade de educação deste público.

22. O Peti compõe as políticas de atendimento e proteção aos direitos da criança e do adolescente, inscritos na CF/88 e ratificados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), assim como nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) 138, sobre a idade mínima para admissão ao emprego, e 182, sobre as piores formas de trabalho infantil, ratificadas pelo Brasil.

23. Mais detalhes na edição nº 19 do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

24. Informação extraída do *Relatório de Gestão SNAS – 2011* (Brasil, 2012b).

Ao acessar o programa, crianças ou adolescentes de 6 a 15 anos devem apresentar frequência escolar mínima de 85%. Nos meses de junho e julho de 2011, havia 712.460 crianças e adolescentes (até 15 anos de idade) beneficiados pelo Bolsa Família e registrados no Peti. Destas, 90,4% foram acompanhadas e 93% apresentaram frequência acima de 85%. Os adolescentes de 16 e 17 anos registrados no Peti e recebendo o benefício variável do Bolsa Família eram 36.749 no mesmo período. Destes, 79,5% tiveram a frequência escolar acompanhada e 95% deles apresentaram frequência escolar acima de 75%, mínimo exigido pelo programa.

O bom nível de acompanhamento e de frequência escolar apresentado por essas crianças e adolescentes merece ser comemorado, dado que uma das piores consequências do trabalho precoce é o afastamento da escola. No entanto, permanece o questionamento quanto ao uso do tempo no contraturno escolar. Por isso, a estratégia de enfrentamento ao trabalho infantil inclui as atividades do SCFV, que devem ocorrer no turno em que as crianças e os adolescentes não estejam na escola. Por meio destes serviços, espera-se proporcionar atividades lúdicas, esportivas e artísticas que contribuam para o desenvolvimento infanto-juvenil, contrapondo-se, assim, ao exercício do trabalho precoce.

O baixo índice de acompanhamento da frequência ao SCFV sugere dificuldades na gestão do Peti e, portanto, certa dificuldade de operacionalização do programa para além da transferência de renda. Importa reconhecer que parte dos problemas deve-se a falhas operacionais do sistema SisPeti.[25] Porém, a falta de acompanhamento da frequência aos SCFVs também reflete a dificuldade do programa em acompanhar, por meio dos serviços, as crianças e os adolescentes retirados da situação de trabalho infantil. De acordo com o Censo Suas, menos de 60% dos Cras ofertam o SCFV para a faixa etária de 6 a 15 anos.[26] A oferta insuficiente pode estar relacionada às dificuldades e/ou resistências dos municípios na implantação deste serviço, devido à insuficiência dos recursos federais transferidos para a sua estruturação. Contudo, tal hipótese não afasta a presença de outros determinantes, o que impõe a necessidade de aprofundar o diagnóstico sobre a oferta do serviço, inclusive cruzando com os dados de incidência do trabalho infantil. A ausência do SCVF, principalmente nos municípios com altas taxas de trabalho precoce, merece investigação mais acurada a fim de eliminar as barreiras que impedem a consolidação deste eixo na estratégia do Peti.

Ademais é importante registrar que a falta de acompanhamento do SCFV prejudica o próprio aperfeiçoamento do diagnóstico e do monitoramento das

25. Reconhecendo esta dificuldade, em outubro de 2010, foi lançada a Portaria nº 730, que modificou as regras para os repasses financeiros nos casos em que não sejam cumpridas as exigências de registro de informações em decorrência de falhas operacionais do SisPeti.

26. Por região, há pouca variação neste percentual: Nordeste, 60,1%; Norte, 61,3%; Centro-Oeste, 57,8%; Sudeste, 56,8% e Sul, 63,2%.

situações de trabalho infantil. Alternativamente, dados sobre a participação (ou não) de crianças/adolescentes nos serviços poderiam auxiliar na identificação das situações mais renitentes do problema, instrumentalizando o trabalho de acompanhamento das famílias e, assim, favorecendo a identificação dos vetores promotores do trabalho precoce, para além daquele já conhecido e associado à insuficiência de renda.

Diante do exposto, nota-se certa fragilidade da dimensão dos serviços socioassistenciais na estratégia do Peti. De fato, nos últimos anos, os movimentos do programa privilegiaram a ampliação do eixo de transferência de renda. Vale lembrar que, em 2005, foi realizada a integração entre Peti e PBF,[27] unificando as transferências, sob os seguintes argumentos: *i)* a possibilidade de racionalização e aprimoramento do processo de gestão dos programas; *ii)* a ampliação da cobertura do atendimento a crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil; *iii)* a extensão das ações socioeducativas e de convivência do Peti para as crianças ou adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil; e *iv)* a universalização do Bolsa Família alcançando aqueles que atendem a seus critérios de elegibilidade.

Contudo, o balanço da integração revela aspectos positivos e negativos. Sob os novos critérios, houve a inclusão de crianças e adolescentes em qualquer situação de trabalho infantil com idade até 16 anos incompletos, diferentemente da antiga legislação.[28] Ademais, supõe-se que a ampliação da cobertura da transferência de renda, a partir da expansão do PBF, gerou efeitos preventivos importantes, ao melhorar a renda das famílias mais pobres notadamente mais vulneráveis ao trabalho infantil. Assim, depreende-se que a integração se baseou no reconhecimento de que o principal motivo do ingresso precoce da criança no mundo do trabalho são os baixos recursos financeiros da família. Todavia, com a integração, as especificidades de uma estratégia de erradicação do trabalho infantil diluíram-se no bojo de um amplo programa de transferência condicionada de renda. O acompanhamento específico das situações mais graves desvaneceu frente ao objetivo de cumprimento das condicionalidades do PBF, ainda que, entre estas, esteja a frequência escolar. Entre as consequências, a inserção das famílias em atividades de geração de renda deixou de ser uma atividade executada pelo Peti e passou para outra área do MDS, que atende famílias em situação de trabalho infantil conjuntamente com outras que necessitam deste serviço (Vieira, 2009).

Um dos sintomas do aparente reducionismo no trato do trabalho infantil após a integração Peti/PBF é apontado por Vieira (2009), que chama atenção também para a retirada de ações relativas ao tema do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 – tais como o Apoio aos Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil, ação importante por estar relacionada à mobilização e conscientização da sociedade no combate ao

27. Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

28. A Portaria nº 458/2001 previa limite de atendimento a partir dos 7 anos e especifica os casos de atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes.

trabalho infantil. Assim, Vieira (2009) defende que, ainda que tenha havido racionalização da gestão do Peti após a integração, esta opção reforçou o trato do trabalho infantil a partir do aspecto da renda e da pobreza, o que, apesar de fazer parte do fenômeno, não se reduz a ele.

Nesse sentido, convém lembrar que o trabalho infantil envolve também o aspecto cultural, ou seja, diz respeito a como as famílias compreendem o fato de as crianças trabalharem. Cervini e Burger (1996 *apud*[29] Vieira, 2009) defendem que a entrada de crianças e adolescentes no mercado faz parte das estratégias da família, e estão relacionadas à posição ocupada na estrutura social, aos sistemas simbólicos e também à acessibilidade aos serviços públicos, elementos que vão além do aspecto "renda".

Essas questões estão presentes no debate político sobre a estratégia de enfrentamento ao trabalho infantil, como sugere a reavaliação do Peti ocorrida no ano de 2011, a qual considerou inclusive a possibilidade de sua extinção. Segundo o *Relatório de Gestão SNAS – 2011* (Brasil, 2012b), a execução do Peti não tem alcançado o crescimento e abrangência esperados. O documento afirma que há um "esgotamento da configuração atual do programa, bem como há defasagem da legislação que o normatiza, considerando sua execução no âmbito do Suas" (Brasil, 2012b). A defasagem na legislação vigente teria como uma das causas, segundo o relatório de gestão, a falta de conhecimento sobre o fenômeno do trabalho infantil, especialmente no que diz respeito à mensuração da ocorrência das piores formas.

Para compreender melhor a conjuntura do trabalho infantil e, portanto, os desafios para o Peti, segue-se uma análise com base nos dados do censo e da PNAD.[30] De forma geral, os dados revelam uma melhora nos indicadores de incidência de trabalho infantil, mas há certa persistência do problema na faixa etária de 10 a 13 anos. No Censo 2010, chama atenção o aumento no número absoluto do trabalho infantil nesta faixa, da ordem de 15 mil, aumento de 2,18% em relação a 2000 (tabela 3). Ou seja, no espaço temporal de uma década, além de não ter havido diminuição do trabalho infantil nesta faixa etária, houve incremento. Por sua vez, na faixa de 14 a 17 anos, o censo mostra uma redução importante de 16,3% no quantitativo de adolescentes em situação de trabalho. O resultado também é positivo quando se compara ao total de adolescentes nesta faixa etária. Em 2010, 19,45% dos adolescentes entre 14 e 17 anos trabalhavam, percentual ligeiramente menor que os 22,6% registrados em 2000.

29. Cervini, R.; Burger, F. O menino trabalhador no Brasil urbano dos anos 80. *In:* Fausto, A.; Cervini, R. (Org.). *O trabalho e a rua*: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

30. A análise baseia-se principalmente nos dados do censo. Contudo, tendo em vista que este capta apenas o trabalho de crianças e adolescentes com idade entre 10 e 17 anos, recorre-se também aos dados da PNAD para captar informações para crianças na faixa de 5 a 9 anos.

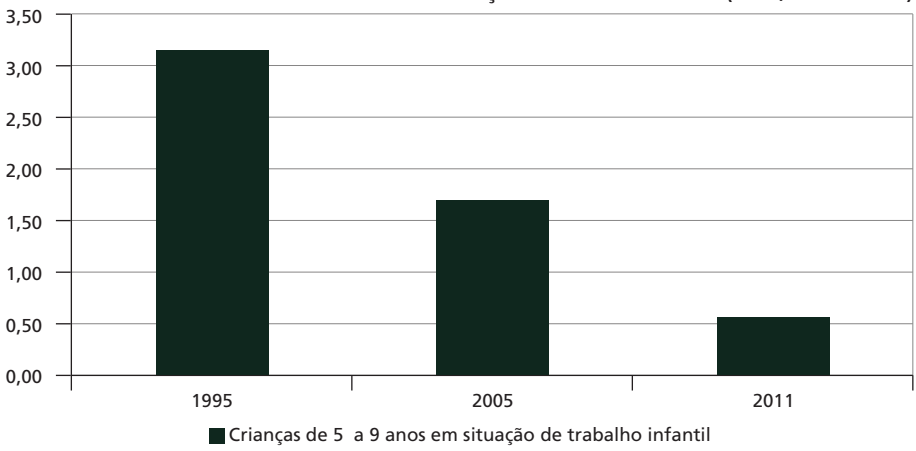
TABELA 3
Crianças de 10 a 17 anos em trabalho infantil, por idade (1991, 2000 e 2010)[1]

Faixa etária	1991		2000		2010		Var. 2000/1991	Var. 2010/2000
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	(%)	(%)
10 a 13 anos	833.105	6,04	692.114	5,05	707.189	5,19	-16,92	2,18
14 a 17 anos	3.913.583	31,59	3.211.853	22,61	2.688.305	19,45	-17,93	-16,30
Total	**4.746.689**	**18,14**	**3.903.967**	**13,99**	**3.395.494**	**12,37**	**-17,75**	**-13,02**

Fonte: Censos 1991, 2000 e 2010 do IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Foram consideradas somente pessoas residentes em domicílios particulares permanentes.

Houve também uma redução importante na presença do trabalho infantil entre as crianças de 5 a 9 anos, como mostram os dados da PNAD (gráfico 2). Em 2011, 0,6% das crianças nesta faixa etária exerciam trabalho, ao passo que, em 2005, era 1,7%.

GRÁFICO 2
Incidência do trabalho infantil entre as crianças de 5 a 9 anos – Brasil (1995, 2005 e 2011)



Fonte: PNAD de 1995, 2005 e 2011.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Ao se analisar o trabalho infantil por situação de domicílio, chama atenção o aumento do trabalho infantil no meio urbano na faixa etária de 10 a 13 anos (tabela 4). Nas demais faixas etárias, houve redução do trabalho infantil tanto no meio urbano quanto no rural. Contudo, convém observar que a incidência de trabalho infantil no meio rural é relativamente mais alta para todas as idades.

TABELA 4
Crianças e adolescentes de 10 a 17 anos em situação de trabalho infantil, por situação do domicílio[1]

Situação do domicílio e faixa etária		1991		2000		2010		Var. 2000/1991	Var. 2010/2000
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Rural	10 a 13 anos	437.362	11,56	385.058	12,72	344.554	13,57	-11,96	-10,52
	14 a 17 anos	1.238.914	37,70	993.653	33,59	706.650	28,16	-19,80	-28,88
	10 a 17 anos	1.676.276	23,71	1.378.710	23,03	1.051.204	20,82	-17,75	-23,75
Urbano	10 a 13 anos	395.743	3,96	307.056	2,88	362.635	3,27	-22,41	18,10
	14 a 17 anos	2.674.670	29,39	2.218.201	19,72	1.981.655	17,52	-17,07	-10,66
	10 a 17 anos	3.070.413	16,07	2.525.257	11,52	2.344.290	10,47	-17,76	-7,17

Fonte: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Foram consideradas somente as pessoas residentes em domicílios particulares permanentes.

Cumpre notar que o trabalho infantil rural, quando realizado nos limites da unidade produtiva familiar, constitui, frequentemente, um processo de transmissão do ofício agrícola dos pais aos filhos que, presumivelmente, vão sucedê-los na atividade. Esta dimensão adicional do trabalho infantil no campo não pode, contudo, ser compreendida como atenuante dos efeitos nocivos acarretados às crianças pela participação precoce nas tarefas da produção: além de estarem expostas a severos danos físicos – acidentes de trabalho, problemas musculares, deformações ósseas –, as crianças que trabalham em atividade agrícola podem apresentar, por efeito de fadigas excessivas, um baixo desempenho escolar, que as torna mais sujeitas ao atraso na aprendizagem e à evasão. É bastante tênue a fronteira entre a exploração do trabalho infantil, com os danos físicos e sociais que este envolve, e o processo de transmissão intrafamiliar das técnicas de produção e dos modos de viver no campo, por meio do qual se estabelece uma ligação fundamental das crianças com a terra, em um contexto histórico marcado pelo êxodo forçado das populações do campo. Mas, assim como não se pode generalizar, embora seja o mais provável, que a criança que trabalha no espaço familiar esteja em situação menos vulnerável (ou mais protegida) em comparação à que trabalha em atividade agrícola externa, tampouco se pode resumir a questão do trabalho infantil rural a uma dicotomia entre, de um lado, a simples criminalização das famílias rurais em que crianças colaboram em algum grau com a produção (como nas áreas urbanas, em que as crianças eventualmente ajudam no comércio mantido pela família), e, de outro, a alegada justificativa, não raro sancionada pelo senso comum, de que crianças e adolescentes pobres precisam trabalhar.

A mesma análise realizada para a faixa etária de 5 a 9 anos, por meio dos dados da PNAD, também indica queda bastante significativa no trabalho infantil, tanto no meio urbano quanto no rural, nos últimos anos. O meio rural novamente apresenta uma maior incidência relativa de trabalho infantil, que alcança 2,6% das crianças naquela faixa etária (tabela 5).

TABELA 5
Crianças de 5 a 9 anos em trabalho infantil por situação do domicílio (1995, 2005 e 2011)[1]

Situação do domicílio	1995		2005		2011		Var. 2005/1995	Var. 2011/2005
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	(%)	(%)
Total	**508.664**	**3,16**	**241.761**	**1,70**	**66.817**	**0,56**	**-52,47**	**-72,36**
Urbana	124.026	1,02	78.508	0,68	17.454	0,17	-36,70	-77,77
Rural	384.638	9,68	163.253	6,08	49.363	2,56	-57,56	-69,76

Fonte: PNAD 1995, 2005 e 2011.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Foram consideradas somente as pessoas residentes em domicílios particulares permanentes.

Os dados do censo sugerem ainda uma diminuição da importância relativa da renda na determinação do trabalho infantil. Entre 2000 e 2010, houve redução no número de casos de trabalho infantil nas famílias com renda *per capita* abaixo de R$ 140,00 e, ao mesmo tempo, um crescimento significativo do número de casos em famílias com renda acima deste limite. Inclusive para a faixa etária de 10 a 13 anos, para a qual o censo apontou um aumento de casos, percebe-se que tal crescimento não ocorreu entre as famílias mais pobres (tabela 6). Este comportamento, em certa medida, sugere o sucesso da estratégia de reduzir o trabalho infantil pela ampliação da garantia de renda às famílias mais pobres. Em decorrência disto, hoje, outros fatores, provavelmente de ordem cultural, parecem mais decisivos na determinação do trabalho infantil. O trabalho precoce parece ser valorizado nestas famílias, logo, a inserção da criança e do adolescente no mundo do trabalho pode ser vista como algo salutar para o desenvolvimento destes. Provavelmente, trata-se de situações em que o trabalho é conciliado com os estudos, portanto, bem diferente dos casos de trabalho infantil presentes nas famílias mais pobres. Estas questões apontam para a necessidade de identificação destes novos vetores do fenômeno como requisito imprescindível para a mobilização de novas estratégias de enfrentamento.

TABELA 6
Crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos em situação de trabalho, segundo faixas de renda domiciliar *per capita* e idade – Brasil (2000 e 2010)[1]

Rendimento domiciliar *per capita*	Censo 2000				Censo 2010			
	10 a 13 anos		14 a 17 anos		10 a 13 anos		14 a 17 anos	
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Menor que R$ 70,00	241.502	8,28	507.327	20,83	117.067	6,40	194.981	12,05
R$ 70,00 a R$ 140,00	157.474	5,88	557.916	21,86	118.350	6,04	251.333	14,89
Maior R$ 140,00 e menor que 1/2 SM	131.951	4,57	724.615	23,67	145.486	4,67	466.001	15,69
Maior que 1/2 SM e menor e 1 SM	98.164	3,66	813.117	26,20	175.873	4,81	891.163	22,60
1 SM ou mais	63.023	2,48	608.878	19,95	150.413	4,90	884.828	24,59

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Foram consideradas somente as pessoas residentes em domicílios particulares permanentes.

Sabe-se que o trabalho infantil é mais grave quando compromete a frequência à escola. Portanto, importa diferenciar a situação em que se concilia trabalho e estudo da situação de somente trabalho. Neste quesito, a renda familiar é um fator muito importante, mas não exclusivo. As crianças que apenas trabalham pertencem a famílias cujo rendimento familiar *per capita* é de até R$ 140,00 (tabela 7). Isto significa que a renda ainda é fator mais relevante na determinação do trabalho infantil na sua forma mais crítica: aquela que impossibilita o estudo das crianças muito novas. Conciliar trabalho com estudo é um desafio que se impõe principalmente às crianças mais pobres cuja renda familiar *per capita* é inferior a meio salário mínimo, mas também está presente nas famílias com renda entre meio e um SM. É importante destacar também que as crianças que não exercem nenhuma atividade, ou seja, não estudam, estão inseridas nas famílias de mais baixa renda.

TABELA 7
Distribuição de crianças de 5 a 9 anos por condição de atividade – Brasil (2011)[1]
(Em %)

Rendimento familiar *per capita*	Só estuda	Só trabalha	Trabalha e estuda	Nenhuma atividade
Menor que R$ 70,00	8,68	50,57	16,69	12,89
R$ 70,00 a R$ 140,00	12,40	49,43	17,83	22,33
Maior R$ 140,00 e menor que 1/2 SM	27,49	-	32,71	35,30
Maior que 1/2 SM e menor e 1 SM	28,64	-	21,04	19,77
1 SM ou mais	22,79	-	11,74	9,71
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: PNAD 2011.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Foram consideradas somente as pessoas residentes em domicílios particulares permanentes.
Obs.: dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Do mesmo modo, os adolescentes que apenas trabalham e não estudam estão principalmente concentrados nas famílias de baixa renda. Cerca de 40% dos adolescentes entre 10 e 13 anos e 35% daqueles entre 14 e 17 que estão nesta situação pertencem às famílias com renda de até meio SM (tabela 8). Entretanto, surpreende que estes percentuais sejam ainda maiores nas famílias com renda um pouco acima daquele patamar (maior que meio SM e menor que dois SM), o que instiga a investigação de outros determinantes do trabalho precoce para este segmento, a exemplo da descrença no sistema educacional ou o desejo de acesso a bens de consumo cultuados entre os adolescentes.

TABELA 8
Crianças de 10 a 17 anos de idade em condição de trabalho, segundo classes de rendimento médio mensal domiciliar *per capita* em salário mínimo – Brasil (2010)[1]

Rendimento mensal domiciliar *per capita*	10 a 13 anos			
	Só estuda	Só trabalha	Trabalha e estuda	Nenhuma atividade
Até 1/4	24,3	19,8	31,6	41,6
Maior que 1/4 até a 1/2	25,7	19,4	23,8	25,7
Maiorque 1/2 até 1	27,1	30,8	24,2	20,5
Maior que 1 até 2	14,4	21,9	13,9	7,9
Maior que 2 até 3	3,8	4,7	3,3	1,9
Maior que 3	4,6	3,4	3,1	2,4
Rendimento mensal domiciliar *per capita*	14 a 17 anos			
	Só estuda	Só trabalha	Trabalha e estuda	Nenhuma atividade
Até 1/4	22,0	14,3	15,1	34,3
Maior que 1/4 até a 1/2	24,2	20,7	18,5	28,9
Maiorque 1/2 até 1	27,8	35,5	32,4	24,9
Maior que 1 até 2	15,7	23,3	24,6	8,4
Maior que 2 até 3	4,4	3,7	5,4	1,7
Maior que 3	5,8	2,5	4,1	1,8

Fonte: Censo Demográfico 2010.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Foram consideradas somente as pessoas residentes em domicílios particulares permanentes.

Quando se consideram as situações em que as crianças e adolescentes conciliam trabalho e estudo, novamente a renda perde força como principal fator explicativo. Ainda que haja um percentual expressivo de crianças e adolescentes de baixa renda nesta situação, importa destacar que esta também ocorre nas famílias de renda intermediária (renda familiar *per capita* entre meio e um salário mínimo).

Por fim, é válido destacar que é principalmente no meio rural onde os adolescentes apenas trabalham, bem como conciliam trabalho e estudo (tabela 9). Tal questão deve ser investigada não apenas considerando o significado do trabalho no campo, como mencionado anteriormente, mas também ponderando outros determinantes do acesso e da permanência na escola, a exemplo da oferta de escolas no campo, as condições de acesso a elas e a adequação do conteúdo pedagógico à realidade do meio rural.

TABELA 9
Crianças e adolescentes de 10 a 17 anos de idade, por condição de atividade segundo regiões – Brasil (2010)[1]

Idade	Urbano				Rural			
	Só estuda	Só trabalha	Trabalha e estuda	Nenhuma atividade	Só estuda	Só trabalha	Trabalha e estuda	Nenhuma atividade
10 a 13	94,51	0,44	2,83	2,22	83,15	0,84	12,72	3,29
14 a 17	73,69	4,18	13,34	8,79	60,72	6,88	21,28	11,12

Fonte: Censo Demográfico 2010 do IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Foram consideradas somente as pessoas residentes em domicílios particulares permanentes.

A partir dos dados analisados percebe-se uma realidade complexa que coloca novos desafios para a política pública. A transferência de renda, apesar de ser importante para o enfrentamento da questão, não é suficiente para combater o trabalho precoce, o que requer a mobilização de outros instrumentos.

Os dados apresentados sobre o trabalho infantil convidam ao aprofundamento da investigação sobre os determinantes do fenômeno. O trabalho infantil tem alta relação com o fato de a sociedade conferir ao trabalho posição central, o que acaba por influenciar sobremaneira os determinantes do problema, afirma Vieira (2009). Ao trabalho é atribuído poder curativo e formador. Neste sentido, Rizzini (1996) indica que o trabalho infantil, por vezes, está permeado pela crença de que é capaz de gerar disciplina, evitar a ociosidade e conferir senso de responsabilidade, autonomia, além de prevenir a delinquência. Por todas estas razões, o trabalho é considerado instrumento de inserção social. O trabalho infantil e juvenil também está relacionado à conquista de *status* perante a família, autorrealização e liberdade de consumo de produtos que os pais ou a família não podem lhes pode proporcionar.

As percepções anteriores compõem a dimensão cultural do trabalho precoce que frequentemente lhe confere legitimidade social. Portanto, para as políticas públicas, o desafio passa também por desconstruir algumas interpretações e sobretudo falsas dicotomias, como a que contrapõe o trabalho precoce à "marginalidade", como única alternativa de vida para crianças e adolescentes, especialmente os mais carentes.

3.4 Execução orçamentária e financeira dos principais programas

Em 2011, o orçamento executado pelo MDS atingiu 45,9 bilhões, o que representa um crescimento real de 9,3% em relação ao gasto executado em 2010. Novamente, o principal vetor para este comportamento foram os gastos com o pagamento de benefícios assistenciais, sobretudo do Programa Bolsa Família. Os gastos com as transferências realizadas pelo programa cresceram 14,9% em termos reais, comportamento condizente com as mudanças realizadas no programa dentro da estratégia do Plano Brasil Sem Miséria, discutidas na seção 3.1. Por sua vez, o gasto com o pagamento do BPC apresentou crescimento real de 5,9% no ano em análise (tabela 10).

Por seu turno, o gasto com serviços socioassistenciais apresentou comportamento bem distinto: a tendência foi de queda ou estagnação em relação ao ano anterior. As maiores reduções foram observadas no Peti (-13,4%) e no Projovem (-11,7%), programas que apresentaram problemas operacionais significativos no ano em tela, como discutido nas seções 3.2 e 3.3. Com relação ao Peti, cabe notar também a piora no nível de execução dos recursos disponíveis.

Ainda que mais moderada, houve também redução no gasto da proteção social básica (-0,9%), apesar das ações de busca ativa e acompanhamento familiar serem consideradas estratégicas para o Plano Brasil Sem Miséria. Este plano foi lançado em 2011 e previa a ampliação do número de unidades Cras e Creas a partir de 2012. Do mesmo modo, o gasto da proteção social especial reduziu em 2,6%, a despeito do recebimento de recursos do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas para ampliação da cobertura de Creas e Creas-Pop. Apesar da redução de recursos, houve uma melhor capacidade de execução destes na PSE.

TABELA 10
Execução orçamentária dos principais programas sob responsabilidade do MDS – Brasil (2011)

Programas selecionados	2010		2011		Variação real da despesa liquidada 2011/2010 (%)
	Liquidado[1]	Nível de execução (%)	Liquidado	Nível de execução (%)	
Assistência social	40.483.471.867	99,4	43.987.807.630	99,4	8,7
Proteção Social Básica – BPC + RMV	23.709.678.230	100,00	25.116.132.276	100,0	5,9
Proteção Social Básica – demais ações	660.124.333	92,8	654.197.080	91,7	-0,9
Projovem	357.296.400	91,3	315.628.778	91,6	-11,7
Proteção Social Especial[2]	308.955.612	80,6	300.900.535	89,7	-2,6
Erradicação do Trabalho Infantil	299.581.752	91,8	259.367.485	82,7	-13,4
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	62.501.599	94,4	62.845.541	91,9	0,6
Transferência de renda com condicionalidades – Bolsa Família	15.007.793.013	100,0	17.244.782.256	99,6	14,9
Economia Solidária em Desenvolvimento	30.547.562	44,8	33.953.678	71,2	11,2
Resposta aos desastres e reconstrução	44.068.800	-	-	-	-
Segurança alimentar e nutricional	1.010.458.778	92,0	1.354.421.731	95,3	34,0
Outros encargos	532.053.108	95,7	574.370.748	91,1	8,0
Apoio administrativo	158.589.724	99,3	163.420.141	95,4	3,0
Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	314.866.858	99,1	345.733.931	99,9	9,8
Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	58.596.526	74,8	57.872.930	56,4	-1,2
Outros[3]	-	-	7.343.747	68,0	100,0
Execução total do MDS	**42.025.983.753**	**99,2**	**45.916.600.109**	**99,1**	**9,3**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Notas: [1] Em R$ de 2011. Deflator utilizado: IPCA.
[2] Inclui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (Pró-Sinase).
[3] Refere-se a dois novos programas: Resíduos Sólidos Urbanos e Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda.

Ainda sobre os gastos do MDS em 2011, destaca-se uma expansão significativa dos gastos da área de *segurança alimentar* (+34%), em virtude da ampliação do Programa de Acesso à Alimentação. Nota-se, ainda, um aumento da execução no Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (+11,2%), sob responsabilidade da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza do MDS. Neste caso, são gastos relacionados a duas ações: *i)* Promoção da Inclusão Produtiva; e *ii)* Fomento, Capacitação Ocupacional e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores – Plano Brasil Sem Miséria. Além do aumento real nos gastos, houve também uma melhora significativa na capacidade de execução dos recursos dos programas em comparação com 2010.

4 TEMA EM DESTAQUE – SIGNIFICADOS E DESAFIOS OPERACIONAIS DA INCORPORAÇÃO DA PERSPECTIVA TERRITORIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

4.1 Introdução

Nas duas últimas décadas, assistiu-se a um processo de rápida transformação da assistência social. De campo reservado à filantropia, torna-se campo da intervenção pública, mobilizando estratégias e recursos para a efetivação da proteção social. O Suas materializa esta nova proposta da política de assistência, que tem a territorialização como importante diretriz.

Pautando-se *territorialização* como princípio relevante para a sistematização das ações de assistência social no país, cabe analisar como a perspectiva territorial está presente na política, como se relaciona com a diretriz da descentralização e quais suas implicações para a configuração do sistema e para a oferta dos serviços. Argumenta-se ao longo do texto que a territorialização se traduz em novas funções para a política e na reorganização da rede de atendimento, na perspectiva de ampliar a cobertura e alcançar maior efetividade da proteção assistencial. Todavia, destacam-se alguns desafios que comprometem a efetivação de uma intervenção pública territorializada.

4.2 Antecedentes da política de assistência social

Analisar a assistência social sob a perspectiva do território exige um breve retrospecto histórico do surgimento e desenvolvimento desta política. Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 constitui um marco importante, pois reconheceu a assistência social como um direito e, portanto, como proteção a ser garantida pelo Estado.[31] Antes disto, no campo da assistência social, predominavam as ações da iniciativa privada inspiradas na caridade religiosa e no dever moral da ajuda ao próximo. A assistência social, enquanto era reconhecida como campo natural da caridade e

31. Para uma análise detalhada sobre os antecedentes da assistência social e as inovações trazidas pela CF/88, consultar a edição nº 17 deste periódico.

da filantropia, contava com parca intervenção do Estado, que, então, resumia sua atuação às subvenções financeiras às ações realizadas por entidades e organizações privadas.[32] Por conseguinte, o destinatário das ações assistenciais, a natureza e a qualidade destas ações e a disposição da oferta dos serviços no território nacional não eram objeto de preocupação pública, ficando a cargo da lógica das iniciativas privadas (Jaccoud, El-Moor Hadjab e Rochet, 2009).

Diante do exposto, nota-se que, ao reconhecer assistência social como responsabilidade do Estado, a CF/88 inaugura uma nova fase de desenvolvimento desta política. Desde então, cabe ao poder público assegurar a proteção socioassistencial a quem desta necessitar, independentemente de contribuição prévia, visto que a assistência integra o campo da seguridade social instituído pelo texto constitucional. Este afirmou ainda alguns princípios e diretrizes que devem orientar a organização da política de assistência social,[33] destacando-se a descentralização da execução das ações, a participação privada na oferta de serviços e a participação social na formulação e controle da política.

Os princípios organizacionais previstos no texto constitucional já colocam elementos importantes para uma análise da política sob a perspectiva territorial. A descentralização da execução das ações coloca para os municípios a responsabilidade de organização da rede municipal de atendimento, baseada na demanda dos distintos territórios que o constituem. Estas, por seu turno, devem ser integradas à rede estadual, regional e nacional, sob a perspectiva de territórios que extrapolam as fronteiras municipais, bem como sob o princípio de economias de escala na estruturação da oferta de serviços. Por sua vez, a participação das entidades privadas na oferta de serviços implica a necessidade de conhecer a dispersão geográfica destas ações e organizá-las dentro da rede de atendimento em suas diversas escalas (municipal, estadual e nacional). Por fim, a participação social na formulação e controle desta política é um requisito essencial para operar uma ação territorializada, visto que envolve a escuta da população beneficiária sobre suas demandas e as respostas providas pela política.[34]

Os princípios constitucionais foram detalhados pelas normatizações subsequentes, especialmente a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) em 1993, configurando um marco jurídico-normativo para implementação da política. Para o objeto de análise deste texto, interessa destacar que a Loas detalha o formato da descentralização da política, instituindo a responsabilidade de cada esfera de

32. A prestação direta de serviços pela esfera federal restringia-se às ações da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem).

33. Uma reflexão sobre as inovações do texto constitucional para o campo da assistência social é apresentada na edição nº 17 deste periódico.

34. A despeito da relevância de uma análise do funcionamento dos mecanismos de participação social para uma abordagem territorializada da política de assistência, esta questão não será explorada neste texto.

governo, o papel das instâncias de natureza colegiada[35] e estabelecendo, ainda, a forma de participação das entidades privadas na oferta de serviços.

Em que pesem as conquistas normativas, houve pouco avanço na conformação da oferta dos serviços assistenciais ao longo da década de 1990, como destacam Jaccoud, El-Moor Hadjab e Rochet (2009). Até início dos anos 2000, a participação federal na oferta de serviços assistenciais ocorria por meio do financiamento aos serviços de ação continuada, realizados diretamente pelos municípios ou pelas entidades sem fins lucrativos. Importa ressaltar que, neste modelo, predominava a distribuição de recursos públicos segundo uma série histórica de atendimento, reproduzindo, portanto, uma dada configuração dos serviços. Este mecanismo evidenciava a ausência de um planejamento da organização da oferta segundo objetivos de proteção e de cobertura revelados pelas distintas necessidades das regiões do país. Cabe destacar, ainda, que, na ausência de uma mobilização estratégica para implementação de uma política descentralizada, prosseguiam as ações fragmentadas, com fraca articulação federativa e predominantemente desenvolvidas por entidades privadas, mediante financiamento público.[36]

Este quadro começa a se modificar, entretanto, a partir de 2004, com o advento da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica do Suas. Estes instrumentos constituíram um marco fundamental para erguer o novo modelo de assistência social para o país, apoiado no Suas. A partir destas normatizações, surgem esforços de construção de uma rede de serviços, operada em um sistema descentralizado, com o objetivo de garantir proteções específicas. Inaugurou-se, portanto, uma nova fase de organização dos serviços apoiada na ideia de um sistema nacional de assistência social.

4.3 Suas: a nova configuração dos serviços assistenciais baseada na territorialização e na descentralização

Como visto anteriormente, a reorientação da política de assistência social a partir de 2004 instituiu as bases para o desenvolvimento dos serviços e a organização de uma rede de atendimento no âmbito do Suas. Importa salientar que tal reorientação se apoiou no objetivo claro de ampliar as garantias de acesso e, assim, ampliar a cobertura da proteção assistencial. Neste sentido, a territorialização despontou como diretriz importante, ao lado de outras inovações institucionais.

35. Inclusive dos conselhos de assistência social, espaço em que se efetiva a participação social na formulação e no controle desta política.

36. Não obstante a aprovação de uma Norma Operacional Básica, em 1997, e do primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social, no ano subsequente, não se avançou em direção a um sistema único e descentralizado como previa a Loas. Apesar das referências à ação pública, havia ainda uma forte responsabilização da sociedade civil organizada diante dos desafios da assistência social.

No rol destas inovações, destaca-se inicialmente a tentativa de delimitação do campo da proteção socioassistencial, dotando-a de um caráter próprio. A PNAS de 2004 definiu as seguranças que a proteção socioassistencial busca afiançar, bem como os níveis de complexidade no qual se organizam suas ações: proteção social básica e proteção social especial. A tentativa de padronização das proteções ofertadas na assistência contribuiu visivelmente para instrumentalizar a organização dos serviços em todo o território nacional e, assim, ampliar as garantias de acesso da população às ações da assistência social.

Territorialização e descentralização também surgem como dois princípios fundamentais na reorganização da política. O Suas materializa a gestão descentralizada da política de assistência, prevista na Constituição e na Loas. Vale notar que a organização em um sistema descentralizado revela similaridades com a trajetória das demais políticas sociais no pós-Constituição, a exemplo da política de saúde. Assim, surge também na assistência um modelo de gestão descentralizada que coloca o município como principal esfera responsável pela execução dos serviços.

Enquanto a descentralização já estava prevista como diretriz de organização da política nos principais instrumentos normativos (CF e Loas), a territorialização desponta como conceito mais inovador.[37] Diferentemente da descentralização, que consiste em um formato de gestão da política pautada em atribuições federativas pactuadas, a territorialização consiste em uma proposta de organização da proteção social no território com o objetivo explícito de ampliar as garantias de acesso e a efetividade da política.

Nessa perspectiva, convém lembrar que a noção de território adotada não se restringe à delimitação espacial. O território é compreendido pelas relações sociais que nele se estabelecem:

> O território não é somente uma porção específica de terra, mas uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem. É nos espaços coletivos que se expressam a solidariedade, a extensão das relações familiares para além da consanguinidade, o fortalecimento da cumplicidade de vizinhança e o desenvolvimento do sentimento de pertença e identidade. O conceito de território, então, abrange as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade (Brasil, 2009, p.13).

Assim, a noção de território é relevante tanto para identificação das necessidades da população que nele vive (diagnóstico social) quanto para a estruturação da oferta dos serviços da proteção social básica e sua articulação com a rede de proteção social. Assim, a incorporação da perspectiva

37. Vale lembrar que, embora incorporada formalmente pela política em 2004, a perspectiva territorial já estava presente nos debates da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, nas discussões que inspiraram a criação do Suas.

territorial pela nova institucionalidade da política de assistência consiste em uma referência fundamental para a organização da rede de atendimento e sua maior adequação às necessidades dos diferentes territórios, favorecendo o alcance do objetivo de universalização da cobertura. Contudo, trata-se de uma inovação institucional e, neste sentido, traz desafios expressivos para sua operacionalização.

A reorientação da política apoiada no conceito de territorialização busca romper com o padrão anterior. A intervenção territorializada vem se contrapor a uma operacionalização fragmentada da política de assistência, que, até então, organizava sua atenção por segmentos (idosos, crianças, pessoas com deficiência) e por meio de superposição frequente de iniciativas entre os níveis de governo. Assim, a nova Política Nacional de Assistência Social

> traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o *chão* onde se encontram e se movimentam os setores e os segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração (Brasil, 2005, p. 14).

A incorporação da dimensão territorial na construção do Suas surge, assim, pelo reconhecimento da forte desigualdade entre territórios e, consequentemente, da insuficiência de respostas organizadas exclusivamente pelo recorte por segmento, como explicita o texto da PNAS:

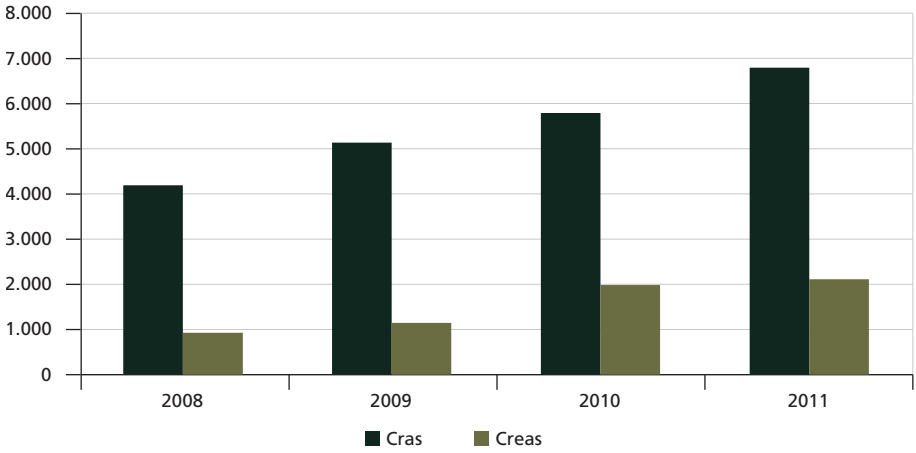
> Considerando a alta densidade populacional do país e, ao mesmo tempo, o alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (Brasil, 2005, p. 43).

Partindo do reconhecimento da insuficiência de uma ação organizada principalmente por segmentos de usuários, a reorganização da política busca construir uma ação territorializada. Esta implica reconhecer a interação entre fatores sociais, econômicos e culturais na determinação das situações de risco e vulnerabilidade que acometem indivíduos, famílias e comunidades, que constituem o objeto da política de assistência social. Por conseguinte, ao adotar tal abordagem, coloca-se à política o desafio de identificar os problemas e pensar as intervenções a partir de recortes territoriais que agreguem populações em situações semelhantes, reconhecidas a partir do conhecimento da história, do cotidiano e da cultura dos povos que neles vivem (PNAS 2004). Isto implica ultrapassar, quando necessário, os limites político-administrativos nos quais tradicionalmente se organizam as intervenções públicas. Este tema será retomado adiante.

Em termos operacionais, a territorialização visa orientar a organização da proteção assistencial na perspectiva de universalização de cobertura e ampliação da efetividade de sua intervenção. Portanto, tal princípio deve influenciar a localização dos serviços e a organização da rede de atendimento, como dito anteriormente. Além disso, a diretriz da territorialização fortaleceu a dimensão preventiva no escopo de atuação da assistência, originando uma nova função da política de assistência: a vigilância socioassistencial, que será comentada mais adiante.

Dada a importância da territorialização para o alcance da universalização de cobertura, convém analisar como este conceito tem influenciado os serviços e a organização da rede de atendimento da assistência. Em primeiro lugar, importa destacar que a perspectiva de ampliar o acesso, apoiada na estratégia de territorialização, deu origem a dois novos equipamentos públicos, de caráter obrigatório: Cras e Creas, cuja presença ampliou-se consideravelmente nos anos recentes (gráfico 3). Cabe ressaltar que, muito embora os dados disponíveis indiquem a expansão destas unidades no território nacional, a ausência de informações sobre a demanda não atendida e/ou potencial não permite avaliar em que medida estes números respondem às necessidades existentes.

GRÁFICO 3
Evolução da implantação de Cras e Creas no Brasil (2008-2011)



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Se territorialização é uma diretriz importante para a configuração da oferta de serviços, cabe, então, analisar como se relaciona com outra diretriz também relevante neste sentido: a descentralização político-administrativa. Dado o enfoque municipalizante da descentralização, que atribui ao município a organização da oferta dos serviços, percebe-se um risco de que a territorialização fique subordinada

à configuração político-administrativa. Dito de outro modo, é possível que o enfoque da territorialização se resuma aos limites do município, não alcançando plenamente suas potencialidades dentro do desenho da política. No próprio texto da PNAS, notam-se alguns trechos que podem levar a uma interpretação limitada da territorialização, restando portanto a aplicação do conceito de territorialização à circunscrição municipal:

> é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intraurbana, já na condição de outra totalidade que não é a nação (Brasil, 2005, p. 15).

É importante salientar, entretanto, que o olhar territorial sobre o município é fundamental e coerente com o princípio da territorialização. A organização dos serviços no município deve considerar os diversos territórios que o compõe, contudo não deve se restringir a eles quando se tem a perspectiva de organização de uma rede nacional efetiva.

Um dos fatores que podem fomentar uma aplicação limitada da territorialização na configuração da oferta de serviços é o desafio de pactuação federativa, uma vez que a delimitação de territórios que partilham situações semelhantes de riscos e vulnerabilidades não necessariamente coincide com as delimitações da divisão político-administrativa. Neste sentido, alguns territórios vulneráveis envolvem mais de um município ou mais de um estado, emergindo, assim, barreiras políticas importantes à efetivação de uma ação territorializada.

A construção de estratégias regionalizadas envolve desafios significativos ainda não plenamente enfrentados pela política de assistência social. Enquanto isso, nota-se um esforço de que, ao menos nos limites da divisão político-administrativa, os entes adotem a perspectiva territorial. Assim, a PNAS tende em alguns momentos a identificar *território* às fronteiras do *município*. A proposta de organização da rede socioassistencial do Suas fez-se, inclusive, com referência aos municípios, o que é bastante coerente com o formato da gestão descentralizada que organiza o sistema. A política estipula quais ações, segundo nível de complexidade, devem estar presentes nos municípios, considerando especialmente seu porte (quadro 2). Se, por um lado, as ações de proteção básica devem ser prestadas na totalidade dos municípios brasileiros, por outro, as ações de média e alta complexidade devem ser estruturadas pelos municípios de médio e grande porte e as metrópoles ou, ainda, pela esfera estadual com referência regionalizada. Esta forma de organização, coerente com os princípios de economia de escala, coloca a tarefa de construção de redes regionalizadas de atendimento. Há, contudo, o risco de que o porte dos municípios se torne o critério mais relevante para a estruturação destas redes, enfraquecendo-se a interpretação do enfoque territorial previsto na política.

O próprio texto da PNAS prevê que "quanto maior a concentração populacional, maior será a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de um *município* ou *região*." (Brasil, 2005, p. 45, grifo nosso). Ainda que se mencione a região, não se percebe uma influência mais decisiva da territorialização na organização de redes regionalizadas de atendimento que transponham os limites definidos pela descentralização político-administrativa. A previsão de oferta regionalizada não está ausente das normativas da política, como já visto. Entretanto, há um risco de que ela seja, sobretudo, orientada pelo critério de economias de escala (dado o porte dos municípios), esquecendo-se a importância da diretriz de territorialização, ou seja, de considerar que há vulnerabilidade e riscos partilhados por territórios que envolvem mais de um município.

QUADRO 2
Classificação dos municípios e previsão de oferta de serviços do Suas

Categoria	Características	Serviços
Municípios de pequeno porte I	Até 20 mil habitantes. Possuem forte presença de população em zona rural, em média 45% da população total.	Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica. Em geral, estes municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços desta natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e federal.
Municípios de pequeno porte II	Possuem entre 20.001 a 50 mil habitantes. Diferenciam-se dos municípios de pequeno porte I especialmente no que se refere à concentração da população rural, que corresponde a 30% da população total.	Idem aos municípios pequeno porte I.
Municípios de médio porte	Possuem entre 50.001 a 100 mil habitantes. Possuem mais autonomia na estruturação de sua economia, sediam algumas indústrias de transformação, além de contarem com maior oferta de comércio e serviços. Mais oferta de empregos formais.	Necessitam de uma rede de proteção social básica. Quanto à proteção especial, podem sediar serviços próprios ou serem atendido por rede de referência regional, agregando municípios de pequeno porte no seu entorno.
Municípios de grande porte e metrópoles	População acima de 101.000 habitantes. Possuem economia mais complexa, concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos. Atraem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas.	Exigem rede socioassistencial mais complexa, com serviços de proteção social básica e de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade).

Fonte: Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Brasil, 2005).

É preciso considerar, todavia, que, se a perspectiva territorial é importante na construção de redes regionalizadas, ela não é menos importante na organização dos serviços dentro dos municípios, como anunciado anteriormente. As orientações normativas da política apontam que o princípio da territorialização deve orientar o planejamento da localização da rede de serviços, priorizando-se os

territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos, dado o objetivo de se alcançar a universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias que vivenciam estas situações. Portanto, não necessariamente olhar para o município significa ir de encontro ao princípio da territorialização. Contudo, olhar exclusivamente para os limites do município pode ser fortemente limitador do potencial contido na abordagem territorial.

Tal recomendação é especialmente dirigida à localização dos Cras, dado que estes têm a função de atuar como porta de entrada do cidadão na assistência social. Estas unidades devem se localizar prioritariamente em áreas que concentram situações de vulnerabilidade e risco social.[38] Aqui vale notar que a identificação destas áreas é feita por associação ao critério de baixa renda.[39] Assim, recomenda-se que os Cras sejam implantados em territórios com maior concentração de pessoas vivendo com renda *per capita* mensal abaixo de meio salário mínimo.[40] Assume-se, portanto, uma identidade entre baixa renda e vulnerabilidade. Ainda que frequentemente estas situações estejam relacionadas, há de se reconhecer que tal associação é simplificadora de uma abordagem com enfoque territorial, a julgar pela forma como esta aparece na própria normatização da política apresentada anteriormente.

Outro aspecto a ressaltar é que, se por um lado, a localização prioritária nas áreas de mais baixa renda pode ser uma boa estratégia para ampliar garantias de acesso e assim universalizar a cobertura entre as populações mais vulneráveis, por outro, corre-se o risco de reforçar segregações sociais e espaciais já existentes. Ou seja, esta estratégia também envolve o risco de que a área definida para a intervenção socioassistencial seja ainda mais estigmatizada como um local de pobreza e exclusão social.

Ainda nessa perspectiva, os serviços assistenciais também correm o risco de ter uma imagem associada aos pobres, sendo, portanto, evitados por outros segmentos sociais, mesmo que estes eventualmente necessitem daquela proteção. Deste modo, mesmo que a territorialização dos serviços seja associada à priorização de áreas vulneráveis, é importante que a implantação dos serviços não se restrinja a estas áreas. Fortalece também este argumento o reconhecimento de que a própria população vulnerável circula pelos territórios, não restringindo a sua existência a sua área de moradia.

Além de determinar novos critérios para a localização das unidades da assistência, especialmente o Cras, a adoção da perspectiva territorial também implica

38. Há, entretanto, uma ressalva: no caso de territórios de baixa densidade demográfica, com dispersão populacional, o Cras pode instalar-se em áreas mais centrais de maior acesso, realizando a cobertura das áreas mais dispersas por meio de equipes volantes. Esta orientação é explícita no caso dos municípios de pequeno porte I e II.

39. Conforme Norma Operacional Básica do Suas (Brasil, 2005) e Orientações Técnicas: *Centro de Referência de Assistência Social – CRAS* (Brasil, 2009).

40. *Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS* (Brasil, 2009).

em novas funções para a política de assistência. Estas surgem pela necessidade de compreender a situação social das pessoas no contexto dos territórios onde vivem, colocando como estratégia central para a condução dos serviços "a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem" (Brasil, 2005, p. 15). Neste contexto surge a *vigilância socioassistencial*, eixo de atuação da política pelo qual se espera conhecer as formas de vulnerabilidade, de risco e violação de direitos que acometem a população de um dado território, traduzindo-as em informações e indicadores capazes de instrumentalizar a ação política. Assim,

> A vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos territórios de incidência de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos (Brasil, 2005, p. 89).

Diante disto, o papel da vigilância social é "detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, à socialização e ao convívio familiar" (Brasil, 2005, p. 89).

Vê-se, portanto, que, no serviço de vigilância socioassistencial, o território é a categoria central tanto para identificar e compreender as situações de vulnerabilidade e risco social que são objeto da política de assistência social, como para propor as estratégias visando a seu enfrentamento. A despeito da centralidade deste serviço dentro da estratégia de territorialização das ações, não se tem notícias do processo de sua implantação no âmbito do Suas. A julgar pela ausência de dados e informações, supõe-se que ainda seja bastante incipiente.

Ainda dentro das novas funções da política de assistência, cabe também analisar o papel dos Cras, uma das mais importantes inovações decorrentes da incorporação da perspectiva territorial na política de assistência. Os Cras são responsáveis por prestar serviços e coordenar a rede de proteção social básica no seu território de abrangência, constituindo-se em um ponto central para o acesso aos direitos socioassistenciais. Por sua vez, a gestão territorial da rede de proteção social básica exige do Cras não só um conhecimento adequado das unidades que ofertam serviços no seu território, mas também uma articulação com estas unidades.

Sendo responsável pela oferta dos serviços da PSB nos municípios, a atuação dos Cras pressupõe um conhecimento adequado do território:

> A oferta dos serviços no Cras deve ser planejada e depende de um bom conhecimento do território e das famílias que nele vivem, suas necessidades, potencialidades, bem como o mapeamento da ocorrência das situações de risco e de vulnerabilidade social e das ofertas já existentes (Brasil, 2009, p. 9).

Na ausência de pesquisas qualitativas que investiguem como essas diretrizes estão (ou não) sendo adotadas no cotidiano dos Cras, recorre-se ao Censo Suas 2011. Este dá alguns indícios sobre a dificuldade de se concretizar a referência territorial na atuação dos Cras. Embora haja 7.226 unidades espalhadas entre 5.414 municípios, quase metade dos Cras não possuía, em 2011, um documento com o diagnóstico do seu território de abrangência (tabela 11). Os Cras localizados na região Nordeste apresentam um desempenho um pouco melhor quanto ao diagnóstico do território de abrangência (67% possuíam), ao passo que os centros localizados na região Centro-Oeste estão em situação relativamente pior quanto a este quesito (45% não possuíam).

TABELA 11
Cras que possuíam documento com o diagnóstico do seu território de abrangência em 2011
(Em %)

Localização do Cras	Possui	Não possui
Brasil	**55**	**45**
Região Norte	49	51
Região Nordeste	67	33
Região Sudeste	48	52
Região Sul	53	47
Região Centro-Oeste	45	55

Fonte: Censo Suas 2011.

Esse problema também marca os Cras cujo território de abrangência conta com a presença de povos e comunidades tradicionais. De acordo com o Censo Suas 2011, 1.629 Cras abrangem territórios com presença destas comunidades, mas 45% deles não possuíam um documento com o diagnóstico do território.

Algumas hipóteses podem ser levantadas na tentativa de compreender as dificuldades que cercam a operacionalização da perspectiva territorial na atuação dos Cras. A primeira delas é o caráter relativamente novo da institucionalidade do Suas. Trata-se aqui da dificuldade de romper antigos padrões e consolidar novas referências na prestação dos serviços socioassistenciais.

Um bom exemplo da dificuldade de operacionalizar as novas referências da política de assistência social é encontrado na execução do principal serviço da proteção social básica, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias. Este serviço consiste no acompanhamento das famílias tendo como referência as potencialidades e vulnerabilidades presentes em seu território de vivência.[41]

41. Mais informações sobre o PAIF estão na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF* (Brasil, 2012e).

Segundo uma pesquisa realizada entre 2008 e 2009 pelo MDS, há problemas de entendimento da natureza do PAIF entre os profissionais que o realizam.

> É importante apontar que uma parte considerável dos gestores e coordenadores não possui uma compreensão clara da metodologia ou das metodologias adotadas no programa, e um número grande de técnicos desconhece o assunto. Em que pese a existência de vários procedimentos comuns no atendimento às famílias, verificou-se a falta de padronização e carência de metodologia (e orientação/capacitação para sua implementação no Cras) de atendimento às famílias e públicos específicos em situação de vulnerabilidade social nos territórios. 40% dos técnicos informaram não seguir nenhuma diretriz metodológica em seu trabalho, e entre os que afirmaram seguir uma diretriz metodológica (60%), há uma extensa variedade de termos e expressões pouco esclarecedoras sobre o desenvolvimento das atividades no Cras (Brasil, 2010a, p. 88).

Para além das dificuldades inerentes aos processos de instituição de novos padrões de atuação, têm-se, ainda, outras limitações de ordem operacional, como a questão da *escassez de recursos humanos* frente às novas tarefas colocadas. Neste aspecto, convém lembrar que o Cras, além da prestação direta de serviços, é responsável pela gestão territorial da proteção básica, que compreende a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica, articulação intersetorial e ações de busca ativa. Cabe ainda exclusivamente ao Cras ofertar o PAIF. Assim, é preciso indagar em que medida estas unidades contam com recursos humanos e estrutura física suficientes para dar conta de um leque tão amplo de funções. Segundo o Censo Suas, a insuficiência de recursos humanos é um problema presente em 26% dos Cras, sendo mais crítico em alguns estados como Pernambuco (45%), Amazonas (44%), Amapá (43%) e Santa Catarina (42%).

Frente às dificuldades operacionais colocadas, ainda que as ações de busca ativa e do próprio PAIF possam subsidiar a elaboração/revisão do diagnóstico do território de abrangência do Cras, é fundamental que um diagnóstico inicial do território conte com a contribuição de outras instituições. Neste sentido, é possível pensar na colaboração de instituições de pesquisa estaduais e de universidades. Contudo, esta parceria não elimina o desafio de apropriação do conceito de território e de sua operacionalização por parte dos profissionais. Trata-se da tarefa de consolidar uma nova cultura no agir da política de assistência social, ou seja, que envolve, entre outras medidas, influenciar o processo de formação e de capacitação dos profissionais.

Por fim, a operacionalização da política segundo a perspectiva territorial envolve ainda dois grandes desafios não abordados neste texto. Trata-se da articulação entre oferta pública e privada de serviços no território, necessária à consolidação de uma rede de proteção assistencial, e da construção da intersetorialidade. No primeiro caso, o desafio se coloca claramente na atuação dos Cras, uma vez que cabe a estes a organização e articulação da rede de proteção

no seu território. Tal tarefa envolve agregar o trabalho das entidades privadas de assistência social sob os princípios e diretrizes da política, promovendo os encaminhamentos necessários. Coloca-se, por conseguinte, o desafio da integração entre oferta pública e privada de serviços. Não há dados disponíveis sobre a atuação destas entidades, nem tampouco sobre o seu vínculo com os Cras, contudo este parece ser um importante desafio à efetivação da abordagem territorial na política e que merece ser destacado.

Finalmente, cabe lembrar que a perspectiva territorial exige a incorporação da intersetorialidade, dado o reconhecimento de que a realidade social em um dado território sofre simultaneamente os efeitos da política de assistência e de outras políticas (ou da ausência destas). A necessidade de operar intersetorialmente se impõe, uma vez que a abordagem territorial leva a reconhecer a contribuição de múltiplos fatores (sociais, econômicos e políticos) para as situações de vulnerabilidade e risco social. Assim, para atuar sobre os problemas de um dado território, a ação da política de assistência deve estar sintonizada com a ação de outras políticas sociais.

4.4 Considerações finais

A breve discussão aqui desenvolvida buscou evidenciar os novos rumos da política de assistência social a partir da incorporação da perspectiva territorial. Com efeito, esta tem influenciado a configuração dos serviços e a organização da rede de atendimento com o objetivo final de ampliar a cobertura e efetivar as proteções previstas na política.

A territorialização como uma das diretrizes estruturantes do Suas originou os Cras e Creas, unidades fundamentais não apenas pela prestação de serviços, mas também pela responsabilidade de referenciamento da proteção no território. A atuação destas unidades é claramente influenciada pela perspectiva da territorialização, como se buscou destacar. Contudo, notam-se dificuldades em operacionalizar as novas referências advindas da abordagem territorial. Destaca-se, neste sentido, a ausência de um diagnóstico do território por parte da metade dos Cras e, ainda, problemas de entendimento do caráter do PAIF – principal serviço ofertado pelos Cras.

Outras dificuldades transparecem ainda no âmbito da gestão do Suas. Se o conceito de territorialização tem um papel mais decisivo na configuração da oferta nos limites municipais e na própria definição do papel do Cras, não se percebe uma influência mais decisiva na configuração de redes de atendimento regionalizadas que transponham as barreiras definidas pela descentralização político-administrativa. Há uma tendência de que, na configuração dos serviços, o conceito de descentralização prevaleça em relação ao de territorialização, limitando o alcance da proteção socioassistencial.

Por fim, reconhece-se a importância da territorialização para a organização da rede socioassistencial, trazendo parâmetros não só para expandir a cobertura da assistência, mas também para ampliar sua efetividade. Todavia, o alcance destes objetivos depende ainda do desafio de integração entre oferta pública e privada de serviços, e também da atuação intersetorial no território.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. **Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack**. Brasília: MJ, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/plano-integrado>.

_____. **Brasil sem miséria**. [s.d.]b. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br>.

_____. **Resultados do Plano Brasil Sem Miséria**. [s.d.]c. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/apresentacao/index.html#/13/zoomed>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004** e **Norma Operacional Básica de Serviço Social – NOB/Suas**. Brasília: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS**. Brasília: MDS, 2010a. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 13).

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2010b.

_____. Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010. Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7179.htm>.

_____. Secretaria de Direitos Humanos. **Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência** – Plano Viver sem Limite. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_imagens--filefield-description%5D_0.pdf>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Relatório de gestão 2010**. Brasília: MDS, 2011b.

_____. _____. **Censo Suas 2011**. Brasília: MDS, 2011c. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=9%20>.

_____. _____. **O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do censo 2010**. Brasília: MDS, 2 maio 2011d. Nota Técnica. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/11.05.02_Nota_Tecnica_Perfil_A.doc/at_download/file>.

_____. Ministério do Emprego e Trabalho. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador**: segunda edição (2011-2015). Brasília: MTE, abr. 2011e. Disponível em: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/destaques/copy_of_6a-mostra-cinema-e-direitos-humanos-na-america-do-sul>.

_____. **Instrução operacional conjunta SENARC/MDS/SAS/MS**. Brasília, 18 nov. 2011f.

_____. Decreto nº 7.612/2011. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite. Brasília, 2011g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7612.htm>.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011h. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>.

_____. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda; altera os arts. 16, 72 e 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4º e 5º ao art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual. Brasília, 2011i. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Informação da Proteção Social Especial**. Brasília: Sagi, set. 2012a.

_____. _____. **Relatório de Gestão SNAS/MDS – 2011**. Brasília: MDS, 2012b.

_____. **Publicação do Brasil Sem Miséria**. 2012c. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/MDS/MDS2/brasilsemmiseria/brasilsemmiseria/arquivos/RevistaBrasilSemMiseria_Web.pdf>.

_____. Decreto nº 7.758, de 15 de junho de 2012. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília, 2012d.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**. Brasília: MDS, 2012e. v. 2. Disponível em: <http://goo.gl/6qhR1>.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S. **O que estão fazendo os jovens que não estudam, não trabalham e não procuram trabalho**? Brasília: Ipea, 2012.

GONZALES, R. Políticas de emprego para jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída? *In*: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. (Orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

IBGE – INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Comunicação social**. 12 jun. 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2155&id_pagina=1>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JACCOUD, L.; EL-MOOR HADJAB, P. D.; ROCHET, J. A política de assistência social e a juventude: um diálogo sobre a vulnerabilidade social? *In*: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. (Orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

LAVINAS, L. Inclusão e progressividade: os desafios da seguridade social brasileira. *In*: TONNELI, V. F.; MUSSE, J.; SANTOS, R. F. (Orgs.). **20 anos de Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 138**. Idade mínima de admissão ao emprego. [s.d.]a. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCA906FCD1165/cv_138.pdf>.

_____. **Convenção nº 182 da OIT**. Proibição das piores formas de trabalho infantil. [s.d.]b. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/documentos_internacionais/id118.htm>.

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

OSORIO, R. G.; SOUZA, P. H. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso**: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema. Brasília, Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 14).

SILVA, E. R.; ANDRADE, C. C. A política nacional de juventude: avanços e dificuldades. *In*: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. (Orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

VIEIRA, M. G. **Trabalho infantil no Brasil**: questões culturais e políticas públicas. 2009. Dissertação (Mestrado) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília. Brasília: Editora da UnB, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 10.836/1993. Dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família. Brasília, 1993a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 1993b.

_____. Resolução/FNDE/CD/ no 32 de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, 2006.

_____. Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil ProInfância. Brasília, 2007.

BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania** – Um passo em falso? Brasília: Senado Federal, ago. 2010. (Texto para Discussão, n. 75). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/Texto%2075%20-%20Tatiana.pdf>.

SOUZA, P. H. G. F. *et al*. **Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.654).

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Todas as crianças na escola em 2015**: iniciativa global pelas crianças fora da escola: Brasil: acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da educação básica na idade certa: direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes. Brasília: UNICEF, ago. 2012. Disponível em: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/OOSCI%20Reports/brazil-oosci-report-2012-pr.pdf>.

CAPÍTULO 3

SAÚDE

1 APRESENTAÇÃO

Como discutido na edição especial nº 17 deste periódico, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) criou o Sistema Único de Saúde (SUS), regido pelos princípios da descentralização e do acesso universal, integral e igualitário às ações e aos serviços públicos de saúde, que deveriam ser organizados em uma rede regionalizada e hierarquizada.

Nesses últimos vinte anos, o SUS avançou na ampliação da cobertura, na redução das desigualdades no acesso aos serviços de saúde e nos processos de descentralização de responsabilidades do governo federal para os demais Entes Federados. Todavia, a CF/88 previu a participação do setor privado no sistema de saúde. Esta participação se materializa na provisão para o SUS, na prestação direta de serviços para a população e na assistência mediada pelo segmento de planos e seguros de saúde. Assim, parte da população brasileira tem acesso às ações e aos serviços de saúde tanto com financiamento público quanto com financiamento privado. A relação deste segmento com o SUS dá-se por inúmeras vias, entre elas, pelo compartilhamento de redes de serviços e horas de profissionais de saúde e por meio da renúncia fiscal. A existência destes vasos comunicantes traz implicações para o desempenho do sistema de saúde como um todo e, em particular, para o desempenho do SUS.

Na seção 2 deste capítulo, intitulada *Fatos relevantes,* este tema central do sistema brasileiro de saúde – a relação público-privada – é novamente abordado.[1] O foco será a regulação do segmento de saúde suplementar[2] e do acesso aos serviços privados de saúde, de uma forma geral, buscando, inicialmente, apresentar as principais ações de regulação: *i)* da relação dos profissionais de saúde com as empresas de planos e seguros de saúde; *ii)* do acesso aos serviços, pela definição de tempos de espera para atendimentos; e *iii)* do atendimento de urgência ou emergência em serviços privados, por meio da criminalização da exigência de garantia financeira. Em conjunto com estes fatos, acrescenta-se uma nova notícia sobre o Cartão Nacional de Saúde.

1. Esse tema já havia sido abordado sob diversas perspectivas em edições anteriores, tanto na discussão sobre a provisão privada de serviços, com ou sem financiamento pelo SUS, quanto na discussão sobre a regulação destes serviços.

2. A primeira lei que regulamentou esse segmento foi estabelecida em 1998 e, somente dois anos depois, foi criada uma agência reguladora que seria responsável por garantir a sua observância: a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Segundo as últimas estimativas nacionais, provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, o segmento suplementar cobre em torno de 25% da população brasileira – esta estimativa inclui os planos exclusivamente odontológicos.

O esforço para efetivar o cadastramento dos usuários de planos privados de saúde neste cartão pode contribuir para o aperfeiçoamento do sistema de ressarcimento ao SUS e para a regulação tanto da parcela pública do sistema de saúde como do segmento suplementar.

Na seção 3, *Acompanhamento da política e dos programas*, o foco se volta para o SUS e, mais especificamente, para a atuação do governo federal. Apresentam-se as recentes mudanças na atenção básica e sua consolidação por meio da nova Política Nacional de Atenção Básica (PNAB). Na atenção de média e alta complexidade, destacam-se as tentativas de consolidação de algumas redes de saúde consideradas prioritárias e os avanços obtidos na cobertura dos serviços de atenção especializada em saúde bucal. O envelhecimento populacional, as consequentes mudanças no padrão de morbi-mortalidade e o lançamento do Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT) no Brasil são destacados na parte que trata da vigilância de saúde, que ainda ressalta os persistentes problemas de saúde da criança e a instituição do Plano Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Na assistência farmacêutica, entre as novidades apresentadas, destaca-se a nova legislação que trata da incorporação de tecnologias e novos medicamentos no SUS. A busca do aperfeiçoamento da gestão do SUS teve continuidade com as tentativas de estabelecer metas, processos de monitoramento e avaliação, previstas no Decreto nº 7.508/2011. Por fim, apresenta-se a execução do orçamento federal da saúde e discute-se o grau em que esta expressa as prioridades do governo federal. Ainda nesta seção, são discutidos os avanços da regulamentação da Emenda Constitucional (EC) nº 29, fato tão aguardado, mas que ainda deixou questões sem respostas.

A última seção deste capítulo, intitulada *Tema em destaque*, trata da questão regional na política de saúde, com foco na diretriz constitucional que prevê a integração das ações e serviços de saúde em uma rede regionalizada e hierarquizada. Argumenta-se que a regionalização tem sido abordada a partir de duas perspectivas: a criação de territórios (espaços) contínuos para a oferta de determinados serviços de saúde (regiões de saúde) e a organização de redes de saúde que possam atuar em espaços descontínuos e assegurem o atendimento integral. Argumenta-se, ainda, que a fase inicial de implantação do SUS foi muito focada em questões federativas e destacou-se pela descentralização das ações e dos serviços de saúde, com forte orientação municipalizante. Contudo, a regionalização e a formação de redes de atenção requerem a participação efetiva de todos os Entes Federados, e os anos 2000 têm sido marcados por diversas tentativas de resgatar o papel dos estados e avançar no processo de regionalização. Esta fase da regionalização é abordada por meio da discussão das diversas normas que tentaram trilhar este caminho. Progressos na regionalização também requerem a existência de uma rede de serviços adequada às necessidades de saúde da população. Houve significativa

expansão da atenção básica, mas ainda existem dificuldades para garantir acesso à atenção de média e alta complexidade. Estas dificuldades incluem desde a viabilidade e/ou as diferentes capacidades dos municípios de manterem serviços mais complexos, até a distribuição da oferta privada de serviços, visto que o SUS depende da rede privada para assegurar diversos serviços de saúde. Assim, a seção 4 também apresenta alguns aspectos da oferta pública e privada de serviços de saúde e tenta identificar possíveis gargalos para implementação da rede de serviços. Por fim, como a regionalização da saúde ocorre simultaneamente a outros processos de regionalização, é necessário também estabelecer um diálogo intersetorial constante e coordenado pelo Estado para o atendimento adequado das necessidades de saúde da população.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Regulações relativas ao segmento de saúde suplementar

2.1.1 Regulação da relação entre médicos e operadoras de planos de saúde

Do início de 2011 até o segundo semestre de 2012, os beneficiários de planos de saúde foram envolvidos na disputa entre médicos e operadoras de planos quanto ao valor e à forma de reajuste da remuneração dos serviços médicos. Neste período, ocorreram três episódios de paralisação[3] dos atendimentos aos beneficiários de planos, que tiveram intensidade diferenciada entre as Unidades da Federação (UFs) no que tange à adesão dos médicos e aos planos afetados.

A organização de médicos em associações, com objetivo de negociar conjuntamente os preços de procedimentos pagos pelas operadoras de planos de saúde, não é um fenômeno novo, ocorrendo desde a regulamentação da saúde suplementar, em 1998.[4] Em paralelo, houve também várias tentativas dos representantes dos médicos no Legislativo de institucionalizar tabelas de preços com mecanismos de reajuste e/ou negociação coletiva.[5]

O entendimento até o presente tem sido de que as associações médicas, ao definirem uma lista de preços mínimos para as operadoras, em muito se diferenciam da forma de negociação que envolve sindicatos e empregadores, uma vez que os médicos não dependem das operadoras para exercer sua profissão, e sua adesão à saúde suplementar é voluntária. Assim, a definição de uma lista de preços por parte de associações implicaria, de fato, um problema concorrencial, pois tal lista

3. Nos dias 7 de abril de 2011, 21 de setembro de 2011 e 25 de abril de 2012.

4. A Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, é o marco na regulação da Saúde Suplementar. Entretanto, esta privilegia em seu texto a regulação da relação operadora-beneficiário, deixando em segundo plano as relações operadora-prestador e prestador-beneficiário.

5. Ver, por exemplo, o Projeto de Lei (PL) da Câmara nº 39/2007, originado do PL nº 3.466/2004.

caracteriza uma clara coordenação entre concorrentes, em que seus preços só poderiam divergir acima dos valores mínimos estabelecidos.[6] Neste contexto, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) tem sido acionado e se posicionado continuamente contra as associações médicas, entendendo que tais dispositivos são prejudiciais aos consumidores, que sofreriam o repasse dos preços mais altos pagos pelas operadoras de planos de saúde.[7]

Dado que a atuação do SBDC não foi suficiente para gerar uma solução perene – demonstram-no as paralisações citadas –, tanto médicos como operadoras têm demandado uma atuação mais ativa da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) nesse aspecto da regulação.[8]

Até 2012, as normas da ANS a respeito da relação operadora-prestador foram bastante simples, sendo constituídas por resoluções que definem o conteúdo mínimo dos contratos entre as partes – por exemplo, os contratos devem especificar prazos e procedimentos para o pagamento dos serviços prestados.[9] Contudo, após os eventos dos últimos anos, a Diretoria de Desenvolvimento Setorial da ANS publicou a Instrução Normativa (IN) nº 49, de 17 de maio de 2012, definindo diretrizes para o reajuste dos valores contratados entre médicos e operadoras da saúde suplementar.

Essa instrução normativa é uma tentativa de resolver o problema de operadoras, que não previam reajustes em seus contratos com prestadores e, assim, podiam ficar longos períodos pagando o mesmo valor a estes. Contudo, este mesmo aspecto da IN tem o problema de introduzir indexação ampla em um setor da economia cujo comportamento dos preços é ser sempre mais elevado que nos demais setores, o que pode ter consequências macroeconômicas graves. Ademais, as tentativas de negociação coletiva por parte dos médicos e as paralisações não são inibidas por este dispositivo.

2.1.2 Tempo de espera para atendimento na saúde suplementar

Para que uma operadora de planos de saúde consiga a autorização para iniciar a comercialização de um plano de saúde, ela deve, entre outras coisas, apresentar junto à ANS uma declaração de suficiência de sua rede de prestadores. Posteriores alterações da rede devem ser autorizadas pela ANS, e a operadora deve reapresentar

6. Contrariando o estabelecido no inciso I do § 3º do Artigo 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e o anteriormente disposto no inciso I do Artigo 21 da Lei nº8.884, de 11 de junho de 1994.

7. Diferentes visões teóricas sobre este ponto podem ser encontradas em Goldberg (2008) e Almeida (2009).

8. O Artigo 3º da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, atribui à ANS a finalidade de regular as relações entre operadora-prestador e prestador-beneficiário.

9. Resolução Normativa (RN) da ANS nº 42, de 4 de julho de 2003; RN nº 54, de 28 de novembro de 2003, e RN nº 71, de 17 de março de 2004.

a declaração de suficiência de rede para manter o registro do produto.[10] Contudo, o arcabouço regulatório é mais estrito quanto à rede hospitalar,[11] não sendo tão claro quanto aos profissionais médicos das diversas especialidades que o plano de saúde deve disponibilizar.

Dada a grande quantidade de denúncias recebidas pela ANS, relativas à inadequação e/ou insuficiência da rede de operadoras de planos de saúde e também à inexistência, até então, de previsão de penalidades administrativas pelo não oferecimento dos serviços – previstos no Rol de Procedimentos da Saúde Suplementar –, a ANS realizou, em fevereiro de 2011, a Consulta Pública nº 37. Esta consulta pública resultou na Resolução Normativa (RN) nº 259, publicada em 17 de junho de 2011, que estabelece prazos máximos para as operadoras de planos de saúde disponibilizarem serviços e procedimentos a seus beneficiários e penalidades para as operadoras que descumprirem os prazos estabelecidos.

Como resultado do papel fiscalizador da ANS na aplicação dessa RN, em julho de 2012, ocorreu a suspensão da comercialização de 268 planos de saúde de 37 operadoras, que foram reincidentes no descumprimento dos prazos. Esta foi a primeira ação punitiva da ANS neste sentido, sendo possíveis, ainda, medidas mais graves, como o afastamento dos dirigentes de tais operadoras. Em dezembro de 2012, oito destas operadoras haviam conseguido readequar o acesso de seus beneficiários à rede e puderam voltar a comercializar seus produtos – isto é, 45 dos planos de saúde voltaram a ser comercializados. Contudo, naquele mesmo mês, outras nove operadoras foram proibidas de comercializar 120 planos de saúde.[12]

A elevação da renda média da população ao longo dos últimos anos foi acompanhada por um crescimento na demanda por planos de saúde, contudo, este não foi seguido pelo aumento do número de prestadores.[13] Este descompasso provocou o aumento do tempo de espera para atendimentos e uma piora geral da qualidade percebida pelos beneficiários.

Um dos fatores apontados como determinantes da demanda de seguros-saúde privados na presença de um sistema universal público é o menor tempo de espera para atendimento por meio do financiamento privado.[14] Com a elevação do tempo para atendimento, esperar-se-ia um arrefecimento da demanda por seguros privados e maior utilização do serviço público. Contudo, o mercado de planos de saúde no Brasil é muito heterogêneo. Pode-se supor que uma redução

10. Essas exigências são estabelecidas na RN/ANS nº 85, de 7 de dezembro de 2004, incluindo as modificações posteriores.
11. Ver Artigo 17 da Lei nº 9.656/1998.
12. Dados obtidos no *site* da ANS. Disponível em: <www.ans.gov.br>. Acesso em: 4 dez. 2012.
13. Existem problemas específicos em algumas especialidades que têm fatores explicativos adicionais para o número de prestadores vinculados à saúde suplementar – no caso da pediatria, por exemplo, pode-se citar a baixa remuneração por consulta e a impossibilidade de o profissional realizar ou cobrar por procedimentos adicionais.
14. Ver, por exemplo, Besley, Hall e Preston (1999).

na contratação de planos de saúde por este motivo ocorreria apenas para um segmento deste mercado, aqueles planos somente com cobertura ambulatorial e de contratação individual.

A continuidade da ação da ANS para garantir a atenção aos prazos máximos demonstra o comprometimento do regulador com o *enforcement* da nova regra, o que deve fazer com que permaneçam no mercado apenas as operadoras que consigam cumprir os prazos de atendimento, com uma consequente melhora na qualidade, real e percebida, da saúde suplementar.

Destaca-se, ainda, que essa medida adotada na saúde suplementar não encontra paralelo no SUS. Embora existam algumas iniciativas no sentido de regular o tempo máximo de espera por alguns procedimentos – por exemplo, a lei que estabelece um prazo máximo de sessenta dias, a partir do diagnóstico, para o início do tratamento de neoplasias malignas[15] –, de modo geral, não há regulamentação do tempo de espera para os serviços do SUS. A regulação do tempo de espera no SUS, juntamente com a regulação do tempo de espera na saúde suplementar, seria uma importante medida de regulação do sistema de saúde brasileiro como um todo e poderia contribuir para a melhoria do acesso aos serviços de saúde.

2.2 Lei Duvanier: criminalização da exigência de caução para atendimentos de urgência e emergência

Em janeiro de 2012, o secretário de Recursos Humanos (RH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Duvanier Paiva Ferreira, faleceu após o atendimento de urgência lhe ser negado em dois hospitais privados de Brasília. Este episódio explicitou os graves problemas dos atendimentos de urgência e emergência na rede privada.

Especificamente nessa fatalidade, os hospitais procurados não faziam parte da rede credenciada ao plano de saúde do secretário e exigiram garantia financeira (cheque caução, por exemplo) para realizar o atendimento. Não dispondo de meios para apresentar a garantia, o paciente teve de procurar outro estabelecimento até conseguir o atendimento.

Embora simbólico, esse não foi um evento isolado. No que tange aos atendimentos de urgência e emergência pela saúde suplementar, este tipo de exigência para o acesso à rede é vedado pelo estabelecido na RN nº 44, de 24 de julho de 2003. Contudo, neste caso específico, tratava-se de uma relação entre um cidadão e um estabelecimento hospitalar, sem intermédio de uma operadora de plano de saúde, o que retira a força do normativo da ANS.

15. Lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012.

Tendo em vista os problemas existentes nesses atendimentos por prestadores privados, encontrava-se em tramitação, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 460/2011, que altera o Código de Defesa do Consumidor (CDC),[16] caracterizando como prática abusiva a exigência de garantia para a realização de procedimentos de urgência e emergência. Atente-se que a redação original do CDC, assim como alguns dispositivos do Código Civil, embora não trate especificamente de cuidados à saúde, permitiria classificar a prática como abusiva, ou seja, vedada na relação de consumo. Contudo, em resposta ao falecimento do secretário Duvanier, o Poder Executivo promulgou a Lei nº 12.653, de 28 de maio de 2012, que modificou o Código Penal, criminalizando a exigência de garantias financeiras para a realização de atendimentos de urgência e emergência. Esta lei passou então a ser chamada, informalmente, de Lei Duvanier, e sua grande inovação foi criminalizar uma prática que era proibida, mas usual.

2.3 O Cartão Nacional de Saúde e o ressarcimento ao SUS

A implantação do Cartão Nacional de Saúde vem se prolongando desde 1999, quando tiveram lugar as primeiras experiências-piloto. Recentemente, este cartão ganhou novo impulso com a decisão do Ministério da Saúde (MS) – Portaria nº 940, de 28 de abril de 2011 – e da ANS – Resolução Normativa nº 250, de 25 de março de 2011 – de acelerar a implementação do cadastramento dos usuários de planos privados de saúde.

Essa medida tem sido divulgada como mais uma ferramenta a ser utilizada com a finalidade de facilitar o ressarcimento ao SUS toda vez que os usuários de planos de saúde utilizarem a rede pública ou privada contratada pelo SUS para receberem atendimentos com cobertura prevista em seus respectivos planos. Tem, ainda, o efeito potencial de aumentar na população usuária de planos privados de saúde a sensação de que também pertence ao SUS.

As polêmicas em torno do ressarcimento não são recentes. Previsto no Artigo 32 da Lei nº 9.656/1998, o dispositivo foi logo contestado pelas operadoras de planos e seguros privados de saúde. Também não são poucas as divergências a respeito do real significado do ressarcimento em termos de volume de recursos que aportaria ao SUS.

A legalidade do reembolso ao SUS continua sem julgamento definitivo, uma vez que a liminar de 2003 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que decidiu pela legalidade da cobrança pelo governo, ainda é uma decisão provisória. Tudo indica, no entanto, a manutenção de tal entendimento no julgamento definitivo.

16. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Quanto ao potencial arrecadador do ressarcimento, os números são bastante divergentes. O fato é que, de 1998 a 2011, foram arrecadados menos de R$ 220 milhões. No entanto, estimativas de alguns órgãos, como o Tribunal de Contas da União (TCU), atingiram valores superiores a R$ 3,8 bilhões no período de 2003 a 2007, somente no tocante a procedimentos de média e alta complexidade (Brasil, 2009). Tanto o MS como a ANS acreditam que a exigência do cartão facilitará a identificação do usuário, de sua situação junto à operadora e, consequentemente, a cobrança do ressarcimento.

Contudo, até mais importante que a questão do ressarcimento, é o papel esperado do Cartão Nacional de Saúde como elemento integrador dos diferentes sistemas de informação hoje existentes no sistema de saúde.

A fase atual da implantação do cartão ainda é de cadastramento dos usuários e de início do processo de integração das diferentes bases. A previsão do MS é que, até 2014, todos os brasileiros possuam este cartão. O trabalho em parceria com a ANS faz parte deste esforço. Com relação à integração de bases, estão sendo integradas as bases de dados do Sistema de Cadastro Único dos Usuários do SUS (CADSUS) e do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). Para 2013, será a vez do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), do Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS) e do Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS), entre outros de igual importância.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Atenção básica em saúde

Em 24 de outubro de 2011, foi divulgada pelo MS a nova Política Nacional de Atenção Básica,[17] com o propósito de revisar algumas diretrizes e normas da edição anterior.[18]

As principais alterações foram:

- incorporação de diretrizes e normas relativas a outras formas de organização da atenção básica, indo além da estratégia de Saúde da Família;
- incorporação de políticas voltadas para grupos populacionais específicos;
- inclusão das estratégias de promoção da atividade física; e
- mudanças no financiamento.

17. Portaria nº 2.488, de 24 de outubro de 2011.
18. Portaria nº 648, de 28 de março de 2006.

3.1.1 Formas de organização da atenção básica

Na PNAB 2006, havia uma diretriz explícita de que as equipes de Saúde da Família (ESFs) teriam caráter substitutivo em relação ao modelo tradicional – sem Saúde da Família – nos territórios em que aquelas atuam. O estímulo à adoção deste modelo seria atribuição das secretarias de saúde dos estados e do Distrito Federal.[19] Na PNAB 2011, a estratégia Saúde da Família continua sendo considerada a forma de organização prioritária da Atenção Básica no país, mas a nova política incorpora critérios relativos a outras formas de organização existentes nos municípios, denominando, de forma geral, as equipes multiprofissionais de equipes de atenção básica (EABs). Desta forma, a PNAB assume a multiplicidade de formas de organização da Atenção Básica à Saúde no país.

A possibilidade de novas composições em relação à carga horária dos profissionais médicos nas equipes de Saúde da Família é um dos exemplos de como a PNAB 2011 ampliou o conceito de EAB.[20] A principal mudança foi permitir que as ESFs passassem a ser constituídas por médicos com cargas horárias inferiores a 40 horas por semana. Contudo, a carga horária total estabelecida deve ser tal que a produção dos profissionais que compõem a equipe seja equivalente ao que se espera de um profissional trabalhando 40 horas.[21]

3.1.2 Atendimento de grupos populacionais específicos

Adequações foram feitas nas equipes de saúde, para atender às necessidades de grupos populacionais em situações específicas. Estas adequações incluem: *i)* vinculação das equipes de consultório na rua (ECRs) à atenção básica;[22] *ii)* ESF para atendimento da população ribeirinha da Amazônia Legal e Pantanal sul-mato-grossense – conforme definido pela Portaria nº 2.191, de 3 de agosto de 2010; e *iii)* equipes de atenção domiciliar (EADs).

O modelo de atenção à saúde da população de rua, preconizado pela Coordenação de Saúde Mental do MS, focava a dependência química e o consumo de álcool e drogas. Contudo, havia demandas para considerar outras dimensões do cuidado à saúde desta população, as quais exigiriam dinâmicas específicas e

---

19. Portaria nº 2.488, de 24 de outubro de 2011.

20. Estas modificações foram mencionadas na edição número 20 deste periódico.

21. Como informado no número 20 deste periódico, são cinco as equivalências de carga horária do profissional médico. Estas equivalências são consideradas para efeitos de repasse do incentivo financeiro de uma ESF, variando de 60% a 100%. Por exemplo, dois médicos com carga horária de 30 horas atuando em uma mesma unidade básica de saúde (UBS) equivalem a um médico com carga horária de 40 horas, podendo receber 100% do incentivo financeiro. O menor repasse, de 60%, refere-se a um médico de 20 horas em uma equipe; esta, junto com a modalidade de dois médicos de 20 horas em uma equipe (com repasse de 85% do incentivo), é considerada equipe transitória. As outras modalidades são: três médicos de 30 horas equivalem a dois médicos de 40 horas e quatro médicos de 30 horas equivalem a três médicos de 40 horas, ambas podendo receber 100% do incentivo financeiro de uma ESF. Todos os outros profissionais que compõem uma ESF devem ter carga horária de 40 horas, não sendo permitida a utilização de equivalências de quantitativos e cargas horárias.

22. Portarias nºs 122 e 123, de 25 de janeiro de 2012.

estruturação diferenciada da rede de atenção à saúde. Deste processo surgiu a proposta das ECRs. Estas equipes estão vinculadas a uma unidade básica de saúde (UBS), mas atuam como equipe itinerante, devendo ter uma formação específica e adequada para garantir a atenção à saúde desta população.

Considerando as especificidades da atenção à saúde de populações ribeirinhas da Amazônia Legal e do Pantanal sul-mato-grossense, em especial a baixa densidade demográfica e o fato de uma parte desta população viver em áreas remotas e de difícil acesso, a nova PNAB incorpora a modalidade de atenção com a utilização de unidades fluviais, com equipes específicas para este fim, denominadas de equipes de saúde da família ribeirinha (ESFRs) e equipes de saúde da família fluvial (ESFFs). As ESFRs devem desempenhar a maior parte de suas funções em UBS localizadas nas áreas adscritas e cujo acesso se dá por meio fluvial; ao passo que a atuação das ESFFs ocorre em uma unidade básica específica – a unidade básica de saúde fluvial (UBSF), que circula pelos rios de uma dada região levando cuidados à população. Há também algumas diferenças na composição de equipes, com a inclusão de um microscopista na ESFR que atue em áreas endêmicas e de um técnico de laboratório ou bioquímico para as ESFFs. Conforme suas necessidades, os municípios poderão optar por um ou outro modelo de atenção à saúde das populações ribeirinhas.

Adicionalmente, a PNAB 2011 incorpora as EADs. Estas equipes têm como foco a atenção à população com impossibilidade/dificuldade de locomoção até as UBS e que apresentem agravos que demandem acompanhamento por um período determinado ou permanente. As visitas domiciliares já faziam parte das atribuições das ESFs, que as utilizavam para cadastramento da população, busca ativa, ações de vigilância em saúde, educação em saúde, ampliação de seus conhecimentos sobre os determinantes da saúde da população sob sua responsabilidade e assistência à saúde. Contudo, ao reorganizar o Sistema de Atenção Domiciliar (SAD), o MS decidiu implantar estratégias voltadas para a população que necessite de atenção à saúde mais continuada. Esta política é denominada de Melhor em Casa e tem por principal objetivo reorganizar a atenção domiciliar a partir de serviços de saúde em caráter substitutivo ou complementar à internação hospitalar ou ao atendimento ambulatorial. Ela parte da constatação de que esta população não é homogênea, havendo gradações que vão de cuidados básicos até aqueles com exigências de cuidados de alta complexidade. Para isto propõe a organização da atenção domiciliar considerando estas gradações, cabendo à atenção básica os cuidados domiciliares de populações que "necessitem de cuidados de menor complexidade, incluídos os de recuperação nutricional, de menor frequência, com menor necessidade de recursos de saúde e dentro da capacidade de atendimento das unidades básicas de saúde" (Brasil, 2011e).[23]

23. Portaria nº 2.527, de 27 de outubro de 2011, Artigo 19, inciso II.

3.1.3 Promoção da saúde na atenção básica: investimento em polos de Academia da Saúde

A Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel), realizada anualmente pelo MS nas capitais brasileiras, mostra que a prática de atividade física é mais comum entre homens, jovens e de alta escolaridade (Malta *et al.*, 2009). Ao mesmo tempo, a literatura tem mostrado que a inatividade física aumenta o risco de desenvolver diversas doenças crônicas e o risco de morte prematura (Lee *et al.*, 2012).

Buscando ampliar a prática de atividade física na população, desde 2005, foram estabelecidos pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) incentivos de custeio para o financiamento de projetos que promovessem a instalação de equipamentos para a prática de atividades físicas.[24] As avaliações dos programas de promoção de atividade física realizadas em alguns municípios demonstraram que o público que tem utilizado os recursos disponibilizados tem sido formado por mulheres e idosos de baixa escolaridade. Os resultados das avaliações indicam aumento da prática de atividade física em locais com equipamentos ou atividades desenvolvidas por meio destes programas (Malta, 2012).

A partir do resultado dessas experiências e da publicação da nova PNAB, esta ação passou a ser incorporada à atenção básica em duas linhas: vigilância e assistência. No caso das ações assistenciais, o principal recurso a ser disponibilizado refere-se ao investimento em polos de Academia da Saúde. Este incentivo tem por objetivo "criar mecanismos que possibilitem aos municípios ou ao Distrito Federal a construção de espaços físicos para a orientação de práticas corporais e atividades físicas, lazer e modos de vida saudáveis como forma de prover infraestrutura adequada ao programa Academia da Saúde" (Brasil, 2011g).[25] A Portaria nº 719/2011, que instituiu o programa Academia da Saúde, ao estabelecer as diretrizes para seu funcionamento, vinculou-o à coordenação da Rede de Atenção Básica do município. Além disto, este programa está estruturado para que suas atividades sejam desenvolvidas por profissionais que atuam preferencialmente nos Núcleos de Apoio de Saúde da Família (NASF), embora o programa não faça nenhuma restrição quanto à sua existência e ao financiamento federal para municípios que tenham o modelo de atenção básica tradicional. Adicionalmente, foi estabelecido repasse mensal para custeio das ações por meio da Portaria nº 1.402/2011.

---

24. O Ministério da Saúde, por meio da Secretaria de Vigilância em Saúde, investiu no fomento de experiências em estados e municípios, destinando recursos para o financiamento de ações de vigilância em saúde e prevenção de doenças e agravos não transmissíveis, com ênfase em ações relacionadas às práticas corporais/atividade física, por meio de repasses de recursos fundo a fundo: *i)* em 2005, para as 27 capitais, pela Portaria nº 2.608/2005; *ii)* em 2006, para 132 municípios, pelo Edital nº 2, de 11 de setembro de 2006; e *iii)* em 2007, para 210 municípios, pelo Edital nº 2, de 16 de setembro de 2007" (Brasil, 2011a, p. 11). Em 2008, foi publicada a Portaria nº 79, de 23 de setembro de 2008, que descentralizava recursos para os Entes Federados relativos à realização de avaliações de efetividade de programas de atividades física no Brasil, vinculada a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS).

25. Parágrafo Único, Artigo 1º da Portaria nº 1.401/2011.

Essas políticas de promoção da saúde voltadas ao incentivo à atividade física estão incorporadas também ao Programa Saúde na Escola (PSE) – política intersetorial dos ministérios da Saúde e da Educação (MEC), criado em 2007, conforme destacado na edição número 18 deste periódico. Além da atividade física, na nova PNAB, explicita-se a escola como espaço de atuação das EABs para promoção de atenção psicossocial, alimentação saudável e outras atividades de atenção à saúde do estudante, bem como a intenção de expandir este programa para creches.

3.1.4 Mudanças nas modalidades de financiamento federal para a atenção básica

Os repasses federais para a atenção básica à saúde vêm sendo realizados por meio de dois instrumentos: o piso da atenção básica fixo (PAB-fixo) e o piso de atenção básica variável (PAB-variável). O primeiro piso incorpora um montante fixo de recursos a ser repassado a estados e, principalmente, por critérios *per capita,* a todos os municípios brasileiros, independentemente de terem ou não adotado estratégias específicas incentivadas pelo MS. O PAB-variável, por seu turno, foi estabelecido para induzir a implantação da estratégia Saúde da Família, inicialmente para as ESF e, posteriormente, para as outras modalidades a ela vinculadas e que foram implantadas ao longo dos anos 2000, tais como: equipes de saúde bucal (ESBs), NASF, PSE, entre outros.

As principais mudanças no financiamento da atenção visaram, como se verá mais adiante: *i)* inserir elementos de equidade na fixação do valor do PAB-fixo, mediante a utilização de fórmula com finalidade redistributiva; *ii)* inserir no PAB-variável novas formas de atuação visando atender às necessidades de grupos populacionais específicos; e *iii)* inserir na política de financiamento incentivos para o alcance de metas de produção e de qualidade do atendimento.

Entre 2010 e 2012, foram incorporados ao PAB-variável os recursos para custeio de ações específicas, como as ECRs, ESFFs, ESFRs, EADs, e os recursos para compensação de especificidades regionais (CER), além de recursos para contratação de microscopistas e para as academias da saúde.

Em 2011, teve início a implantação do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), que, como será descrito neste capítulo, constitui-se, entre outros, em um incentivo que prevê aumentos de recursos transferidos por ESF.

A PNAB incorpora e consolida todas essas mudanças, as quais foram organizadas em cinco formas de financiamento federal para a execução da política, a saber: *i)* recurso fixo *per capita; ii)* recurso variável para projetos específicos, tais como CER e requalificação das UBS; *iii)* recursos de investimento; *iv)* recursos condicionados à implantação de estratégias e programas prioritários, como ESF,

ESB, agentes comunitários de saúde (ACS), NASF, ECR, ESFF e ESFR, EAD, PSE, microscopista e Academia da Saúde; e *v)* recursos condicionados a resultados e avaliação do acesso e da qualidade (PMAQ-AB).

Nas duas próximas subseções serão destacados dois fatos novos: a alteração do PAB-fixo e os recursos condicionados a resultados e avaliação do acesso e da qualidade.

Alteração do PAB-fixo

Entre as alterações no financiamento federal, destaca-se a mudança no PAB-fixo – repasse automático, fundo a fundo, para os municípios, com base na população divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, realizada pela Portaria nº 1.602/2011. Houve tanto a alteração dos valores *per capita*[26] repassados para os municípios quanto uma diferenciação segundo a classificação populacional e a pontuação de um índice composto pelos seguintes indicadores: produto interno bruto (PIB) *per capita*; percentual da população com Bolsa Família, ou percentual da população em extrema pobreza; percentual da população com plano de saúde; densidade demográfica. A tabela 1 apresenta os valores a partir da incorporação destes indicadores.

TABELA 1
Critérios e valores *per capita* anuais para o cálculo do repasse fundo a fundo dos municípios – PAB-fixo
(Em R$)

Pontuação segundo índice criado[1]	Faixas populacionais consideradas			
	Até 50 mil habitantes	Entre 50 mil e 100 mil habitantes	Entre 100 mil e 500 mil habitantes	Acima de 500 mil habitantes
Menor que 4,82	23,00	21,00	19,00	18,00
Entre 4,82 e 5,40	21,00	21,00	19,00	18,00
Entre 5,40 e 5,85	19,00	19,00	19,00	18,00
Acima de 5,85	18,00	18,00	18,00	18,00

Fonte: Portaria nº 1.602, de 9 de julho de 2011.
Nota: [1] O índice criado utilizou as seguintes variáveis: PIB *per capita*/IBGE (quanto maior o PIB, maior a pontuação); percentual da população com Bolsa Família, ou percentual da população em extrema pobreza (para cada município foi utilizada a menor delas: quanto maior o percentual de pobres, menor a pontuação); percentual da população com plano de saúde (quanto maior o percentual de pessoas com plano de saúde, maior a pontuação); e densidade demográfica (quanto maior a densidade, maior a pontuação).

O MS utilizou, como justificativa, o critério de equidade para essa mudança no PAB-fixo. O entendimento é que os valores *per capita* não deveriam ser aumentados de forma igual para todos os grupos de municípios. Aqueles com maior

26. A Portaria nº 3.170/2010 estabelecia o valor *per capita* em R$ 18,00 e atualizava a base populacional para fins do repasse da parte fixa do PAB.

necessidade, definida a partir do indicador composto, deveriam receber aumentos relativamente maiores.

O índice composto utiliza a participação de planos de saúde como um dos critérios para considerar o município menos vulnerável. Isto pode levar a duas interpretações: os planos de saúde são parte do sistema assistencial brasileiro, cobrindo uma parcela da população que não é considerada prioritária no processo atual de expansão da atenção básica; ou, dado que não há recursos suficientes para implantar um sistema universal conforme preconizado pela CF/88, a prioridade é alcançar aqueles que não teriam acesso à atenção básica por outros meios. Este é um debate não trivial e que tem sido recorrente na política social brasileira.

Com relação à política de saúde, a questão é como organizar um sistema de saúde que possui vários subsistemas e várias portas de entrada. A parcela da população que possui plano e seguro de saúde utiliza o sistema público em algumas ocasiões, por exemplo, para serviços de vacinação ou para obtenção de bens e serviços de mais alto custo, incluindo medicamentos, ou indiretamente por meio de atividades de vigilância à saúde. Como seu contato com a maior parte dos serviços de atenção básica é feito por meio de planos ou seguros de saúde ou por pagamento direto do bolso, a gestão do cuidado integral pelo SUS só passa a ser feita quando esta parcela da população acessa os serviços de mais alta complexidade. Mesmo neste caso, há múltiplas possibilidades de combinação entre os serviços públicos e de mercado.

Quando se pretende que a atenção básica pública seja a porta de entrada preferencial do sistema e tem-se uma parcela da população que acessa este nível de atenção pelo mercado, faz-se necessário pensar um processo de regulação do acesso em todo o sistema de saúde.

Recursos adicionais condicionados ao cumprimento de metas e avaliação de resultados: PMAQ-AB

O PMAQ-AB foi lançado em 2011[27] com o objetivo de induzir a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da atenção básica. Sua lógica está centrada na premiação por desempenho. Segundo Pinto, Souza e Florêncio (2012, p. 3),

> o PMAQ promoveu uma mudança profunda no financiamento da AB (atenção básica) vinculando parte importante do repasse de recursos à implantação de "padrões" que indicariam a ampliação do acesso aos serviços, a melhoria das condições de trabalho e da qualidade da atenção e o investimento no desenvolvimento dos trabalhadores.

27. Instituído pela Portaria nº 1.654/2011.

Na primeira fase, denominada "adesão e contratualização", os municípios e as EABs aderem ao programa, com o recebimento imediato de 20% do valor de repasse do programa, por equipe. Há também a contratualização de compromissos e indicadores a serem firmados entre as equipes e os gestores municipais, e destes com o MS. Esta etapa encontra-se concluída, com a adesão de 70,7% dos municípios e 53,9% das EABs, com alguma variação entre os estados (Pinto, Souza e Florêncio, 2012).[28]

Em um segundo momento, denominado desenvolvimento, é realizada uma autoavaliação pelas equipes a partir de instrumentos do PMAQ-AB e outros pactuados com os municípios, o estado ou a região de saúde. Segundo Pinto, Sousa e Florêncio (2012), a fase 2 do PMAQ-AB foi construída sobre quatro estratégias: autoavaliação, monitoramento, educação permanente e apoio institucional. As EABs aderem a um termo por meio do qual se comprometem a seguir diretrizes do MS em relação a itens, por exemplo, diretrizes que organizam o processo de trabalho e o monitoramento de indicadores. As equipes são monitoradas por 47 indicadores[29] por meio do SIAB, que foi modificado para permitir tal acompanhamento.

O terceiro momento do programa está centrado na avaliação externa por meio de indicadores de resultado e de avaliações das EABs, da satisfação dos usuários e de estudos de base sobre acesso, utilização e qualidade da atenção básica. O desempenho das equipes no PMAQ-AB será mensurado nesta terceira fase e as equipes serão comparadas local, regional e nacionalmente.

As equipes, nesse primeiro ciclo, serão comparadas com equipes que tenham escores semelhantes.[30] Em um segundo ciclo, a análise do desempenho também considerará o resultado da própria equipe entre um ciclo e outro. O ciclo é fechado na quarta e última fase em que se recontratualiza com os municípios o incremento nos indicadores observados, com novos padrões de acesso e qualidade.

O cumprimento das metas e o alcance das melhores notas relativas implicarão que o total dos recursos repassados pelo MS por EAB poderá dobrar ao fim de um ciclo. Os documentos que orientam a implantação do PMAQ-AB

28. Segundo estes autores, os estados que tiveram menor e maior adesão em termos de municípios foram, respectivamente, Maranhão (9,2%) e Ceará (92,9%). No caso de equipes por estado, os de menor e maior adesão foram, respectivamente, Maranhão (6,5%) e Santa Catarina (79,5%). Os autores indicam também uma relação de adesão diretamente correlacionada com o índice de desenvolvimento humano (IDH) e o tamanho populacional.

29. Os 47 indicadores encontram-se listados nas páginas 28 e 29 do *Manual instrutivo do PMAQ-AB* (Brasil, 2012c). Eles abrangem indicadores de desempenho e monitoramento em sete áreas estratégicas da atenção básica – pré-natal, prevenção do câncer do colo do útero, saúde da criança, controle da hipertensão arterial sistêmica e de *diabetes Mellitus*, saúde bucal, saúde mental e doenças transmissíveis –, assim como iniciativas estratégicas do MS – Rede Cegonha, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Urgência e Emergência.

30. Para fins de comparação, o MS classificou os municípios nos mesmos seis estratos utilizados para a estratificação dos recursos *per capita* do PAB-fixo, conforme apresentado na subseção intitulada *Alteração do PAB-fixo* deste capítulo. A estratificação do PMAQ-AB está disponível em: <http://dab.saude.gov.br/sistemas/pmaq/estratos para certificacao.php>.

não deixam claro qual a duração de um ciclo, com suas quatro fases. Contudo, sua leitura leva a crer que esta dependerá do momento da solicitação da avaliação externa pelo município, que, segundo a normatização, possui um prazo de até seis meses para este primeiro ciclo e de dezoito meses para os demais ciclos.

O monitoramento contínuo e a avaliação de programas devem fazer parte do planejamento e da organização do sistema de saúde. Assim, promover a autoavaliação, associada a avaliações externas, e permitir que as equipes conheçam as melhores práticas é algo sempre muito bem-vindo. Contudo, a literatura reconhece as possibilidades de incentivos desta natureza produzirem consequências indesejadas na atenção à saúde. Gérvas e Fernández (2012) resenharam vários trabalhos sobre modelos de pagamento por desempenho em alguns países, entre eles Reino Unido, Espanha e Estados Unidos. Estes trabalhos alertam para o risco de os profissionais se concentrarem nos indicadores e perderem o foco na atenção clínica aos pacientes. Será necessário acompanhar este processo para verificar seus efeitos sobre a efetiva melhoria da qualidade e equidade do sistema de saúde.

3.2 Atenção de média e alta complexidade

Em 2011, os recursos destinados à atenção ambulatorial e hospitalar especializada possibilitaram a realização de mais de 11,3 milhões de procedimentos hospitalares e quase 1,2 bilhão de procedimentos ambulatoriais de média e alta complexidade. Também promoveram a formação de redes de saúde em algumas áreas prioritárias e permitiram a expansão de serviços hospitalares – foram habilitados 1.287 novos leitos de unidade de tratamento intensivo (UTI), e a implantação de novos serviços (Brasil, 2012a).

De acordo com o Relatório Anual de Gestão (RAG), da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), "a principal estratégia de atuação da SAS em 2011 foi a de consolidar e promover as redes de atenção à saúde" (Brasil, 2012a, p. 24). A Rede de Atenção à Saúde é definida como arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas, que, integrados por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado.[31] Caracterizam-se pela formação de relações horizontais entre os pontos de atenção e inovam ao organizar o deslocamento dos pacientes aos grandes centros que oferecem serviços de maior complexidade, quando necessário.

Inicialmente, os recursos estão sendo utilizados no desenvolvimento de redes de atenção consideradas prioritárias: a Rede Cegonha, a Rede de Atenção às Urgências e a Rede de Atenção Psicossocial. De modo geral, o desenvolvimento destas redes tem como objetivos principais melhorar o acesso aos serviços e

31. Portaria MS/GM nº 4.279, de 30 de dezembro de 2010.

promover mudanças no modelo de atenção, de modo a reduzir a necessidade de serviços de maior complexidade.

A Rede Cegonha foi lançada por meio da Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011, e organiza-se a partir dos seguintes componentes: *i)* pré-natal; *ii)* parto e nascimento; *iii)* puerpério e atenção à saúde da criança; e *iv)* sistema logístico. Os recursos destinados a promover o desenvolvimento desta rede são utilizados para reforçar a rede hospitalar, especialmente a obstétrica de alto risco, construir/reformar estruturas de assistência e qualificar os profissionais de saúde. Recursos também são destinados a assegurar o transporte da gestante para o pré-natal e o parto. O reforço da rede hospitalar busca assegurar a suficiência de leitos obstétricos e neonatais, com a vinculação prévia da gestante ao local mais adequado ao parto. Os partos de risco habitual devem ser realizados em maternidades ou centros de parto normal (CPNs), uma das novas estruturas de assistência criadas no âmbito da rede. As novas estruturas de assistência também incluem as casas de apoio a gestante, bebê e puérpera (CGBs) e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência da Rede Cegonha (Samu Cegonha), cujas ambulâncias devem ser equipadas com incubadoras e ventiladores neonatais, e reforçam a tentativa de assegurar transporte adequado para as gestantes. As casas de apoio estão vinculadas aos hospitais de referência em alto risco, provem acomodação e prestam alguns serviços de assistência à saúde (consultas, exames clínicos e coleta de material para diagnóstico) às gestantes ou puérperas cujos bebês ainda não receberam alta hospitalar.

A Rede Cegonha deve ser implantada gradativamente em todo o território nacional, obedecendo a critérios epidemiológicos e populacionais. A implantação desta rede se dá por meio de adesão das UFs e municípios, e começa com o diagnóstico da situação da atenção à saúde materna e infantil no espaço geográfico relevante (UFs ou região de saúde). A partir do diagnóstico, é elaborado o desenho regional da rede e o plano operativo, inclusive com a definição do aporte de recursos necessários. O MS compromete-se com o custeio total dos exames, do transporte, dos CPNs e das CGBs; com o fornecimento de *kits* para as UBS e para as gestantes; e com o custeio de 80% da ampliação e qualificação dos leitos hospitalares. Os municípios se responsabilizam pela contratualização dos pontos de atenção desta rede, que devem ser qualificados por meio do cumprimento de requisitos mínimos. Por fim, cumpridas todas as etapas, a rede precisa ser certificada pelo MS – o processo de certificação é refeito anualmente.

Por sua vez, a política de atenção às urgências está sendo reformulada a partir das diretrizes da Portaria nº 1.600, de 7 de julho de 2011, com a criação da Rede de Atenção às Urgências. Esta rede prioriza as linhas de cuidado cardiovascular, cerebrovascular e traumatológica e tem como principais componentes na atenção de média e alta complexidade o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192), as salas de estabilização, as unidades de pronto

atendimento 24 horas (UPAs 24 horas), os serviços de urgência hospitalar e os leitos de internação.[32] Particular importância tem sido dada à expansão das UPAs e do Samu 192.

Ao fim de 2011, estavam em funcionamento 145 UPAs e 165 centrais de regulação do Samu, contando com 2.009 ambulâncias devidamente habilitadas e 101 motolâncias – de acordo com os RAGs de 2011 e 2012. Considerando-se os dados e estudos disponíveis, não é possível afirmar se estes serviços atendem às necessidades existentes. Contudo, as metas estabelecidas no Mais Saúde não foram atingidas no prazo estipulado – as metas estipuladas eram a construção, habilitação e custeio de 533 UPAs, além da aquisição e custeio de 4.176 ambulâncias e 1.880 motolâncias do Samu, até 2011 (Brasil, 2010). Vale ressaltar que progressos foram feitos em 2012. O MS afirma em seu site na internet que, até o fim 2012, havia 4.658 unidades móveis habilitadas.[33] Quanto às UPAs, até março de 2012, 650 unidades estavam em andamento – considerando as que estão em construção – e 156 estavam em funcionamento, isto é, devidamente habilitadas e custeadas (Rio de janeiro, 2012).

A Rede de Atenção Psicossocial, criada pela Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011, busca melhor articular os serviços de atenção à saúde para portadores de transtornos mentais e pessoas com necessidades decorrentes do uso prejudicial de álcool e drogas. Entre as diretrizes para o funcionamento desta rede, destaca-se a construção de um projeto terapêutico que atenda às necessidades específicas de cada paciente, o que requer a adequada articulação entre os serviços de saúde. A Rede de Atenção Psicossocial inclui serviços de atenção básica, que são prestados nas UBS ou nos serviços móveis das equipes de consultório na rua, e os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs). Os SRTs visam substituir os hospitais psiquiátricos e os hospitais de custódia na desinstitucionalização de pessoas longamente internadas, reinserindo-as no convívio social. No que diz respeito à atenção de média e alta complexidade, além dos centros de atenção Psicossocial (CAPS), merecem destaque os serviços de atenção às urgências e os serviços hospitalares. A Rede de Atenção às Urgências deve compor a Rede de Atenção Psicossocial e, em seu âmbito, responsabilizar-se pelo cuidado nas situações de urgência das pessoas com transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de álcool e drogas. A atenção hospitalar requer serviços de referência e enfermarias especializadas para o tratamento de transtornos graves, especialmente os relativos à abstinência e intoxicações, que deve estar articulado com o projeto terapêutico individual.

32. A política de atenção às urgências e seus diversos componentes foram tratados em detalhes na edição 19 deste periódico.

33. Informação disponível no Portal da Saúde do MS em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=36689&janela=1>. Acesso em: 30 nov. 2012.

A Rede de Atenção Psicossocial contava, até março de 2012, com 1.742 CAPS, 625 residências terapêuticas e 92 serviços móveis das equipes de consultórios na rua. Adicionalmente, 3.961 pacientes eram contemplados pelo programa De Volta para Casa, que paga um auxílio financeiro aos beneficiários, e estavam em andamento 640 iniciativas de geração de trabalho e renda para pessoas com transtornos mentais (Brasil, 2012b). Do mesmo modo que no caso dos serviços de urgência, não é possível afirmar se estes serviços atendem às necessidades existentes. Mas, considerando-se que as metas estipuladas pelo MS tentam atender estas necessidades, ainda falta muito a ser feito. Por exemplo, o Mais Saúde tinha como meta colocar em funcionamento 430 novos CAPS entre 2008 e 2011, o que resultaria em 1.841 destes centros em funcionamento ao fim de 2011. Portanto, a meta não foi atingida (Brasil, 2010).

O projeto terapêutico individual explicita um aspecto crucial para a formação de redes e para a garantia da integralidade: a coordenação da atenção à saúde. Ao tentar identificar reformas necessárias para uma melhor coordenação da atenção à saúde, Hofmarcher, Oxley e Rusticelli (2007) destacam a necessidade de maior integração entre os níveis de atenção (componentes) e provedores, para lidar, principalmente, com as barreiras administrativas que dificultam o trânsito dos pacientes entre os diversos serviços. Almeida *et al.* (2010) estudaram os instrumentos facilitadores da integração entre a atenção básica e a atenção especializada nos municípios de Belo Horizonte, Florianópolis, Aracaju e Vitória, e identificaram os seguintes instrumentos: estruturas de regulação, organização dos fluxos para a atenção especializada (sistemas de referência e contrarreferência), implantação de prontuários eletrônicos e o desenvolvimento de protocolos clínicos. Estes instrumentos, combinados com o aumento da oferta de serviços especializados, contribuíram para avançar na coordenação da atenção à saúde nestes municípios.

Apesar dos avanços, alguns desafios ainda permanecem. Os instrumentos existentes precisam ser aperfeiçoados, a oferta de serviços ainda é inadequada e existem grandes dificuldades de coordenação de provedores que estão fora da gestão municipal, como os provedores privados e os provedores estaduais. No município do Rio de Janeiro, por exemplo, existem relatos de que a regulação dos serviços de urgência ainda é bastante mediada por relações pessoais e contatos informais entre profissionais de saúde (Minayo e Deslandes, 2008; Lima e Rivera, 2010). Na atenção à saúde mental, Pereira (2009) alega que apenas seis UFs tinham uma cobertura considerada adequada e nenhuma tinha uma cobertura boa de Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPSAD) – centros de atenção psicossocial que tratam especificamente de usuários de álcool e drogas.

Entre os novos serviços, vale a pena destacar os que compõem a atenção especializada em saúde bucal. Desde o lançamento do programa Brasil Sorridente,

em 2003, até novembro de 2012, 816 laboratórios regionais de próteses dentárias (LRPDs) foram credenciados, e implantados 882 centros de especialidades odontológicas (CEOs) em 735 municípios do país. Em 2011, foram feitos 27 milhões de procedimentos especializados nestes centros e, desde março de 2011, os CEOs também passaram a ofertar aparelhos e implantes.[34]

Os LRPDs são unidades próprias do município ou unidades terceirizadas credenciadas para confecção de próteses dentárias totais, próteses parciais removíveis e próteses coronárias/intrarradiculares e fixas/adesivas. Os CEOs servem como referência especializada para as equipes de saúde bucal e oferecem serviços de diagnóstico e detecção do câncer de boca, periodontia especializada, cirurgia oral menor dos tecidos moles e duros, endodontia e atendimento aos portadores de necessidades especiais.

A criação dos LRPDs e dos CEOs, juntamente com a inclusão de equipes de saúde bucal no Saúde da Família, melhoraram o acesso a serviços odontológicos, de modo geral, e nas regiões menos favorecidas, em particular. A PNAD 1998 estimava que 18,7% dos entrevistados nunca tinham consultado um dentista ao longo da vida, enquanto, na pesquisa realizada em 2008, este percentual caiu para 11,7% (IBGE, 2010). Esta redução coincide com o aumento na oferta de serviços públicos. Por exemplo, entre 2002 e 2010, o número de atendimentos especializados em atenção à saúde bucal quadruplicou, passando de 6 milhões para 25 milhões (Brasil, 2011b). Alguns estudos mostram que os recursos públicos têm sido direcionados para áreas com piores indicadores socioeconômicos (Baldani, Almeida e Antunes, 2009; Junqueira *et al.*, 2006) e, em algumas localidades, a assistência especializada em saúde bucal não era realizada antes da implantação dos CEOs (Deitos, 2009).

Contudo, as metas de implantação de novos centros não têm sido atingidas e ainda existem problemas de acesso, mesmo nas localidades que têm sido favorecidas pelo Brasil Sorridente. Em dezembro de 2008, estavam implantados 674 CEOs, e o MS definiu como meta a implantação de cem novos centros a cada ano. Se as metas fossem atingidas, estariam em funcionamento 974 CEOs. Contudo, como dito anteriormente, em novembro de 2012, estavam em funcionamento 882 destes centros. A partir de documentos oficiais e entrevistas com atores relevantes, Guerra (2009) aponta as dificuldades para contratação de profissionais especialistas, a existência de exigências de difícil cumprimento, como a realização de uma quantidade mínima de determinados procedimentos mesmo quando não são demandados, e as descontinuidades administrativas, como alguns empecilhos à implantação dos CEOs no estado do Rio de Janeiro.

34. Informação disponível em: <http://dab.saude.gov.br/CNSB/ms_programa_brasil.php>. Acesso em: 20 jul. 2012.

Contudo, o principal empecilho parece ser a falta de recursos orçamentários. Os recursos federais são incertos: mesmo quando são liberados recursos para implantação do centro, não há garantia dos recursos de custeio. O gestor estadual não tem participado do cofinanciamento da atenção à saúde bucal nem mesmo na atenção básica. Os municípios, por sua vez, ou não possuem recursos próprios ou não priorizam os CEOs em seus orçamentos. Quanto ao acesso, quase 53% dos usuários dos CEOs de Recife reportaram ser difícil ou muito difícil obter uma vaga para tratamento (Lima, Cabral e Vasconcelos, 2010) e quase 53% dos usuários de um centro em Vitória da Conquista, na Bahia, reportaram espera superior a quinze dias para a realização da primeira consulta (Souza e Chaves, 2010).

3.3 Vigilância em saúde

Os resultados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, revelaram o rápido envelhecimento da população brasileira. Entre 1960 e 2010, ocorreram importantes alterações na estrutura etária, conforme pode ser observado nas pirâmides etárias relativas do Brasil, ilustradas no gráfico 1.

Enquanto, em 1960, a população de 60 anos ou mais representava 4,7% da população total, em 1991, passou a participar com 7,3%, e, em 2010, já correspondia a 10,8%. Por sua vez, o grupo de menores de 15 anos, que representava 42,7% em 1960, declinou gradativamente para 34,7 e 24,1% em 1991 e 2010, respectivamente (IBGE, 2011).

O envelhecimento reflete diretamente sobre a situação de saúde da população, com importantes repercussões para a vigilância em saúde, em consequência de seus impactos sobre os padrões de morbidade e mortalidade. Destaca-se o aumento da ocorrência de doenças crônicas não transmissíveis, como acidente vascular cerebral, infarto, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas.

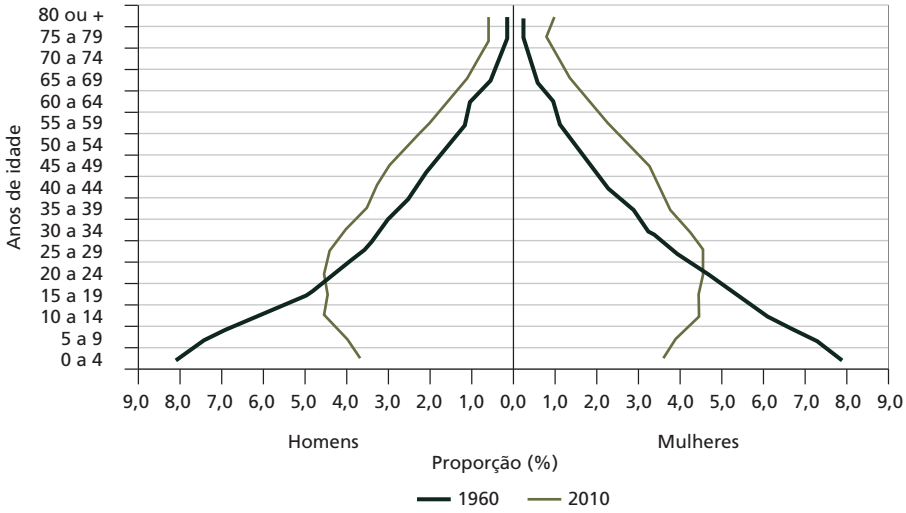
Estudo realizado com dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) revelou que, no período 1998-2008, houve um aumento relativo de quase 50% na prevalência de diabetes no Brasil, quando foram considerados os coeficientes padronizados por sexo e idade, para ajustar a prevalência para as alterações na estrutura etária da população ocorridas durante o período do estudo. Em 2008 a prevalência de diabetes era 5% na população brasileira com 18 ou mais anos de idade. Todavia, entre os idosos (60 anos ou mais de idade), esta prevalência superava 15% (Freitas e Garcia, 2012).

Resultados do Inquérito Vigitel, realizado pelo MS, em 2011, nas 26 capitais dos estados e no Distrito Federal, mostram que a frequência de adultos que

referiram diagnóstico médico prévio de diabetes variou entre 2,7% em Palmas e 7,3% em Fortaleza. No conjunto da população adulta, das 27 cidades estudadas, a frequência foi 5,6%, sendo 5,2% entre homens e 6,0% entre mulheres. Em ambos os sexos, o diagnóstico da doença aumenta com o avanço da idade. Mais de um quinto de homens e mulheres com 65 anos de idade ou mais referiram diagnóstico médico de diabetes.[35]

Refletindo a elevada prevalência, as doenças crônicas não transmissíveis se sobressaem como uma das maiores causas de mortalidade. Em 2010, estas doenças foram responsáveis por 68% dos óbitos no país. Com as correções para subregistro e causas mal definidas de óbito, esta proporção se elevou para 73,9%. Enquanto, para algumas doenças crônicas, como doenças cardiovasculares e respiratórias crônicas, observou-se declínio nas taxas de mortalidade específicas padronizadas por sexo e idade, para o diabetes, houve um aumento de 8% na taxa de mortalidade no período 2001-2010 de 33 para 36 óbitos por 100 mil habitantes – (Brasil, 2012g).

GRÁFICO 1
Composição relativa da população residente total, por sexo e grupos de idade – Brasil (1960-2010)



Fonte: Censos Demográficos de 1960 a 2010/IBGE.

35. Informações disponíveis no Portal da Saúde do MS em: <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/arquivos/pdf/2012/Ago/22/vigitel_2011_final_0812.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

Entre os adultos (20-59 anos), as causas externas foram as principais causas de morte (27%). Contudo, quando somados, os óbitos por câncer (neoplasias) e doenças do aparelho circulatório (36%) superam esta proporção, refletindo a mortalidade precoce por doenças crônicas no Brasil (Brasil, 2012e). Na população idosa, as DCNTs predominam como causa de óbito, com destaque para as doenças do aparelho circulatório.

Entre idosos, a relação entre doença cerebrovascular e doença isquêmica do coração é um importante indicador da mortalidade. Quando a mortalidade por doença cerebrovascular é maior que aquela por doença isquêmica do coração, como ocorre no Brasil, há indícios de que não há controle adequado da hipertensão arterial. Apesar da redução na razão entre as taxas de mortalidade por doença cerebrovascular e por doença isquêmica do coração observada entre 1991 e 2010, a mortalidade pela primeira ainda predomina sobre a última. Isto indica que ainda são necessários esforços para ampliar o acesso ao controle da hipertensão arterial e torná-lo mais efetivo (Brasil, 2012h).

Na faixa etária de 60 anos ou mais de idade, a taxa de mortalidade por diabetes aumentou em 15,2% no período 1991-2010 (de 207 para 244 óbitos por 100 mil habitantes). A boa notícia é que a taxa de mortalidade geral (por todas as causas) de idosos se reduziu em aproximadamente 25%, no período 1991-2010, passando de 4,7 para 3,5 por mil habitantes com 60 anos ou mais de idade (Brasil, 2012h).

O Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis no Brasil, ratificado em agosto de 2011, prevê uma série de ações com várias metas, entre elas, uma meta geral de redução em 2% ao ano das mortes prematuras por DCNT, o que resultaria em uma redução de 255 para 196 óbitos por 100 mil habitantes no período 2011-2022.[36] A elaboração deste plano foi coordenada pelo MS, em colaboração com vários órgãos governamentais, os quais compartilham entre si as responsabilidades pelo alcance das metas. Adicionalmente, envolveu diversas instituições de pesquisas e diversos segmentos da sociedade em seu processo de elaboração. Este processo deve-se à leitura que a redução das DCNTs só pode ser alcançada por meio da ação coordenada de várias instituições públicas e destas com a sociedade civil. O plano foi organizado em torno de três eixos: *i)* vigilância, informação, avaliação e monitoramento; *ii)* promoção da saúde; e *iii)* cuidado integral. O primeiro eixo conta com seis estratégias, o segundo com doze e o terceiro com oito. Apenas para citar um exemplo do compartilhamento de responsabilidades entre os órgãos de governo, toma-se o eixo de promoção da saúde, que tem por objetivo:

36. Informações disponíveis no Portal da Saúde do MS em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cartilha_dcnt_pequena_portugues_espanhol.pdf>. Acesso em: 20 set. 2012.

"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 articulações intersetoriais que promovam a construção de estilos de vida saudáveis". A sétima estratégia refere-se à ampliação e ao fortalecimento das ações de alimentação saudável e tem por meta alcançar um percentual de 80% das escolas com alimentação saudável em 2022. Para o alcance desta meta, estão envolvidos a Secretaria de Vigilância em Saúde e a Secretaria de Atenção a Saúde do MS; a Agência Nacional de Vigilância em Saúde (Anvisa); o Ministério da Pesca e Agricultura; e o MEC, com o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Apesar da importância do envelhecimento e das DCNTs no Brasil, o país ainda convive com importantes problemas relacionados à saúde da criança. Entre 2000 e 2010, a taxa de mortalidade infantil reduziu-se de 26,6 para 16,2 óbitos por mil nascidos vivos no Brasil. Mantendo-se a tendência, a meta do quarto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de 15,7 óbitos por mil nascidos vivos, será atingida antes de 2015 (Brasil, 2012f). Todavia, persistem importantes desigualdades regionais, e a mortalidade de menores de um ano no Brasil ainda é bastante elevada em comparação com outros países, como Argentina, Chile, México e Rússia (doze, oito, catorze e oito óbitos por mil nascidos vivos, respectivamente). A mortalidade infantil no Brasil ainda é semelhante àquela da China e inferior à da Índia – dezesseis e 48 óbitos por mil nascidos vivos, respectivamente (WHO, 2012).

A poliomielite é uma doença da qual o Brasil está livre há mais de vinte anos. O último caso no país foi registrado em 1989, na Paraíba. O certificado de eliminação da doença foi recebido da Organização Mundial da Saúde (OMS) em 1994. A poliomielite não tem tratamento. Apenas a vacinação é capaz de prevenir a doença e impedir que o vírus não volte a circular no país, uma vez que este ainda circula em outros locais do mundo. Em preparação para a erradicação mundial da poliomielite, o Calendário Básico de Vacinação da Criança foi ampliado em 2012, com a introdução da vacina injetável, feita com vírus inativado. A nova vacina, injetável, passou a ser aplicada nas crianças que estão iniciando o calendário de vacinação, em paralelo com a campanha nacional de imunização, realizada com a vacina oral (em gotas). A vacina injetável será aplicada aos dois e aos quatro meses de idade e a vacina oral será utilizada nos reforços, aos seis e aos 15 meses de idade.[37]

A vacina pentavalente, que reúne em uma só dose a proteção contra cinco doenças (difteria, tétano, coqueluche, *Haemophilus influenza* tipo B e hepatite B), também foi incluída no Calendário Básico de Vacinação da Criança.

37. Informações disponíveis no Portal da Saúde do MS em: <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/noticia/4029/162/saude-oferece-duas-novas-vacinas-para-criancas.html>. Acesso em: 19 set. 2012.

Anteriormente, a imunização para estas doenças era oferecida em duas vacinas separadas (tetravalente e contra hepatite B). O emprego da nova vacina possibilita reduzir o custo, o número de injeções e o número de oportunidades perdidas de vacinação.[38]

Em 2012, pela primeira vez, o MS, em conjunto com as secretarias estaduais e municipais de saúde, realizou uma estratégia de campanha para atualização da caderneta de vacinação infantil. Mais de 1,3 milhão de crianças foram vacinadas contra diversas doenças. Durante a semana de atualização, em agosto de 2012, foram disponibilizadas aos menores de 5 anos de idade todas as vacinas do calendário básico da criança. A campanha será repetida anualmente, no segundo semestre de cada ano.[39]

Como destaque entre os fatos relacionados à vigilância em saúde, em 2012, está a publicação da portaria que instituiu a Política e o Plano Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Os objetivos desta política são fortalecer a vigilância em saúde do trabalhador e a integração com os demais componentes; promover a saúde e ambientes e processos de trabalhos saudáveis; garantir a integralidade na atenção à saúde do trabalhador; ampliar o entendimento de que a saúde do trabalhador deve ser concebida como uma ação transversal; incorporar a categoria "trabalho" como determinante do processo saúde-doença dos indivíduos e da coletividade, incluindo-a nas análises de situação de saúde e nas ações de promoção em saúde.[40]

Com esse instrumento, o MS passa a regulamentar, de maneira técnica e legal, a garantia dos direitos à saúde no ambiente de trabalho a todos os trabalhadores, independentemente de sua localização (urbana ou rural), de sua forma de inserção no mercado de trabalho (formal ou informal), de seu vínculo empregatício (público ou privado, assalariado, autônomo, avulso, temporário, cooperativado, aprendiz, estagiário, doméstico, aposentado ou desempregado). A Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora observa os seguintes princípios e diretrizes: universalidade; integralidade; participação da comunidade, dos trabalhadores e do controle social; descentralização; hierarquização; equidade e precaução. Estes devem ser observados nas três esferas de gestão do SUS (federal, estadual e municipal). A ênfase desta política é na vigilância, mas, como mencionado, também tem por diretrizes a promoção da saúde e dos ambientes e processos de trabalho saudáveis, bem como a garantia da integralidade na atenção à saúde do trabalhador.

---

38. Informações disponíveis no Portal da Saúde do MS em: <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/noticia/4029/162/saude-oferece-duas-novas-vacinas-para-criancas.html>. Acesso em: 20 set. 2012.

39. Informações disponíveis no Portal da Saúde do MS em: <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/noticia/6815/162/campanha-abrange-mais--de-13-milhao-de-criancas.html>. Acesso em: set. 2012.

40. Publicada no *Diário Oficial da União* (DOU) no dia 24 de agosto de 2012, a Portaria do Ministério do da Saúde nº 1.823, de 23 de agosto de 2012, institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora.

A Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora integra ações do MS, no âmbito do SUS, e de outros dois ministérios – o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério da Previdência Social (MPS) – e se articula com a política e o Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho.

A expectativa é que essa política permita o fortalecimento da Rede Nacional de Saúde do Trabalhador (RENAST), cujo foco principal tem sido a vigilância em saúde. Contudo, são muitos seus desafios, entre eles: *i)* promover uma vigilância efetiva, que permita conhecer, em coordenação com outras instâncias de governo, a realidade da saúde do trabalhador, incluindo a produção de informações com representatividade nacional sobre os acidentes de trabalho e doenças profissionais; *ii)* conseguir promover, no âmbito do SUS, uma gestão da saúde do trabalhador de forma a que se tenha uma efetiva atenção integral à saúde deste grupo populacional; e *iii)* formar profissionais no âmbito do sistema de saúde com capacidade para realizar ações de vigilância, promoção, prevenção e assistência à saúde do trabalhador.

3.4 Assistência farmacêutica

Entre o início de 2011 e o segundo semestre de 2012, a assistência farmacêutica (AF) no SUS foi modificada por dois dispositivos que regulamentam ou modificam aspectos da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

A Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011, trata especificamente da incorporação de tecnologias e novos medicamentos, estabelecendo critérios e uma racionalidade para a modificação/atualização dos serviços e medicamentos disponibilizados pelo SUS. Esta lei é uma inovação importante, pois criou a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias (CONITEC), que passou a definir critérios objetivos para incorporação de medicamentos. Ademais, a lei trouxe ao corpo normativo do SUS a utilização de critérios de custo-efetividade para incorporação de tecnologia.

Por sua vez, o Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, define a periodicidade de atualização da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) em dois anos e, adicionalmente, qualifica condições para a AF no SUS, isto é, afirma que o acesso à AF pressupõe tratamento e dispensação dos medicamentos no SUS.[41]

Além de definir os critérios para a incorporação de tecnologia ao SUS, como os já existentes em outros países com sistemas de saúde universais, a intenção destes dois normativos é reduzir a pressão orçamentária e desorganização no sistema de saúde causada por demandas judiciais relativas a medicamentos não incluídos nos programas do SUS e, por vezes, nem mesmo registrados na Anvisa.

41. Parte do contido nesta portaria já estava definido na Resolução MS nº 1, de 17 de janeiro de 2012. A Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) foi atualizada em 28 de março de 2012, pela Portaria MS/GM nº 533.

O MS publicou ainda a Portaria nº 971, de 15 de maio de 2012, atualizando as normas operacionais do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB). Como parte da ação Brasil Carinhoso e do programa Saúde Não Tem Preço, esta portaria foi posteriormente modificada,[42] incluindo medicamentos para asma no PFPB. Assim, estes medicamentos passaram a ter distribuição gratuita tanto na rede própria do PFPB quanto na rede credenciada do Aqui tem Farmácia Popular.

No componente especializado da assistência farmacêutica, isto é, entre os medicamentos de alto custo, o MS passará, em 2012, a incluir o Trastuzumabe, medicamento para o tratamento do câncer de mama. Este vinha sendo demandado continuamente por via judicial, contudo sua incorporação foi feita seguindo a avaliação da CONITEC, isto é, o medicamento foi incorporado devido à avaliação de que ele apresenta uma relação custo-eficiência adequada.

3.5 Gestão do SUS

No que diz respeito à gestão do SUS, no segundo semestre de 2011 e início de 2012, observa-se a continuidade de processos iniciados no período anterior, parte destes relacionados à regulamentação do Decreto nº 7.508/2011, e outra parte às tentativas de estabelecer metas, processos de monitoramento e avaliação do SUS. Entre estes, encontra-se a publicação da PMAQ-AB, analisada na seção que tratou da atenção básica, e a publicação dos resultados do índice de desempenho do SUS (IDSUS), lançado em março de 2012.

O IDSUS tem por objetivo fazer "uma aferição contextualizada do desempenho do SUS quanto ao *acesso* (potencial ou obtido) e à *efetividade* da atenção básica, das atenções ambulatorial e hospitalar e das urgências e emergências" (Brasil, 2011, p. 6). Foram selecionados 24 indicadores, organizados segundo as dimensões, bem como pelo nível de atenção (básica, especializada, ambulatorial geral ou especializada, hospitalar geral ou especializada, urgência e emergência) e por áreas prioritárias (saúde do adulto, da mulher, da criança e saúde bucal). Cada um dos indicadores é comparado com parâmetros que podem ter sido estabelecidos em norma do SUS ou no momento do cálculo do IDSUS em diálogo com especialistas em cada área e ponderados pelo método de componentes principais. Estes compuseram dois indicadores relacionados a cada dimensão, que foram ponderados para compor o IDSUS, que atribui uma nota ao desempenho do SUS no município, no estado, na região e no país, variando de zero a dez. Quanto menores as notas, pior seria o desempenho do SUS em cada um destes estratos. Para orientar as comparações entre os municípios, estes foram organizados em seis estratos homogêneos, elaborados a partir de quatro dimensões – indicadores de determinantes sociais, de condições de saúde da população, de estrutura do sistema de saúde e porte populacional.

42. Pela Portaria nº 1.146, de 1º de junho de 2012.

Ao ser lançado, houve quem criticasse e quem defendesse o IDSUS e o processo de monitoramento e avaliação a este subjacente. Os principais pontos da defesa estavam relacionados ao fato de que era importante ter um processo continuado de monitoramento e avaliação do desempenho do SUS e que o IDSUS permitiria um debate em torno desta questão. Os críticos disseram que um indicador composto para tratar de um sistema complexo não era a melhor metodologia ou forma de se avaliar o desempenho do SUS. Também se referiram ao fato de a nota permitir automaticamente um ordenamento (*ranking)* de municípios e que as comparações poderiam ser espúrias.

Ao longo do segundo semestre de 2012, não houve mais menções públicas a esta questão, mas o IDSUS vem sendo considerado em outros processos de gestão e análises internas do Ministério da Saúde. Entre outros, ele será um dos componentes considerados no processo de contratualização previsto no Decreto nº 7.508/2011, qual seja, o Contrato Organizativo da Ação Pública (COAP). Como este contrato está intrinsecamente relacionado às discussões sobre regionalização da saúde, ele será tratado na seção 4 deste capítulo.

Ainda com relação ao Decreto nº 7.508/2011, nesta edição retoma-se a discussão sobre o processo de normatização da integralidade da assistência à saúde, que já vinha sendo tratada na edição número 20 deste periódico. Por meio deste decreto, fica estabelecido que o "acesso universal, igualitário e ordenado às ações e serviços de saúde se inicia pelas Portas de Entrada do SUS e se completa na rede regionalizada e hierarquizada, de acordo com a complexidade do serviço" (Brasil, 2011d). Estas portas de entrada são previamente definidas como os serviços: de atenção primária; de atenção de urgência e emergência; de atenção psicossocial; e especiais de acesso aberto (Artigo 9º). A partir de pactos nas comissões intergestores, novas portas poderão ser criadas. Os serviços de atenção hospitalar e os ambulatoriais especializados, entre outros de maior complexidade e densidade tecnológica, serão referenciados pelas portas de entrada (Artigo 10). Este acesso seria ordenado pela atenção primária (Artigo 11).

Adicionalmente, na edição de número 20 deste periódico, foi informado que, no capítulo IV, seção I do Decreto nº 7.508/2011, faz-se referência à Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (Renases) que "compreende *todas as ações e serviços* que o SUS oferece ao usuário para atendimento da integralidade da assistência à saúde" (Artigo 21, grifo nosso), cabendo ao MS dispor sobre ela e atualizá-la a cada dois anos. Os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão adotar relações específicas e complementares de ações e serviços de saúde, em consonância com a Renases, respeitadas as responsabilidades dos entes por seu financiamento, de acordo com o pactuado nas comissões intergestores.

O questionamento, ainda em aberto, repousa sobre quais seriam as ações e os serviços e se os procedimentos seriam aqueles constantes da tabela do SUS. Após a publicação desse decreto, duas novas portarias foram publicadas, uma delas relacionadas à Rename (comentada na subseção 3.4) e outra que trata da Renases – Portaria nº 841, publicada em 2 de maio de 2012.

Nessa portaria, a Renases está organizada nos componentes: *i)* ações e serviços da atenção básica (primária); *ii)* ações e serviços da urgência e emergência; *iii)* ações e serviços da atenção psicossocial; *iv)* ações e serviços da atenção ambulatorial especializada e hospitalar; e *v)* ações e serviços da vigilância em saúde. Para cada um destes está definida uma lista de ações e serviços de saúde que incluem todos aqueles contidos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses/Próteses e Materiais Especiais do SUS e outro rol de ações e serviços dispostos no anexo da Portaria nº 841/2012.

A Renases dispõe que as formas de acesso a estas ações e serviços de saúde podem ser: de livre acesso do usuário; por meio de encaminhamento de serviço próprio do SUS; por meio de autorização via central de regulação, complexo regulador ou outro dispositivo regulador; por meio de autorização do gestor municipal, estadual ou federal, para estabelecimento credenciado ao SUS para realização de procedimentos constantes da Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses/Próteses e Materiais Especiais do SUS; por meio de indicação e autorização prevista em protocolo clínico ou diretriz terapêutica nacional; ação ou serviço voltado para a saúde coletiva, com intervenções individuais, em grupo e na regulação e controle de produtos e serviços, no campo da vigilância.

O acesso livre não se aplicaria à maioria dos serviços de atenção ambulatorial especializada e hospitalar. Contudo, como as urgências e emergências são consideradas portas de entrada do sistema, se, ao buscar um destes serviços, o caso for classificado como tendo necessidade de internação ou de atendimento ambulatorial especializado, a continuidade da assistência estaria garantida.

Se, por um lado, por meio da Rename e da Renases, busca-se uma clara definição do que seria garantido por meio do SUS, por outro lado, ao fazê-lo, pretende-se também reduzir o número de processos judiciais que buscam medicamentos, ações e serviços de saúde. Há um entendimento de que estas duas relações seriam suficientes para reduzir os processos que têm por objeto medicamentos, ações e serviços que não estiverem nelas contidos. Todavia, será necessário aguardar o trâmite das demandas judiciais para se avaliar a efetividade destas relações para estes casos. Em momentos anteriores, em que várias ações buscavam medicamentos não constantes da edição anterior da Rename, esta linha de defesa não foi suficiente. Muitos medicamentos não constantes da Rename, e até mesmo sem registro na Anvisa, tiveram de ser fornecidos por gestores públicos do SUS

por ordem judicial. A novidade jurídica a ser considerada seria o fato de que, somente em 2011, foi publicado um decreto tratando deste tema e no qual estão citadas explicitamente a Renases e a Rename.

3.6 Financiamento e gasto

3.6.1 Análise da execução orçamentária 2011

Em 2011, o MS contou com uma dotação orçamentária inicial do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da ordem de R$ 77,16 bilhões, e teve um aporte de recursos orçamentários no valor de R$ 3,73 bilhões, gerando uma dotação autorizada de R$ 80,89 bilhões, que foram destinados à cobertura de treze programas finalísticos. Deste valor, o MS executou 97,1% da dotação autorizada, que correspondeu a R$ 78,56 bilhões, deixando de executar R$ 2,33 bilhões. A principal causa deste montante não executado foi o contingenciamento de R$ 2,28 bilhões, que provocou um limite de empenho de 78,61 bilhões, de acordo com o Relatório Anual de Gestão de 2011 produzido pela Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do MS. Ou seja, apesar do aumento do orçamento de R$ 3,73 bilhões, decorrente da abertura de créditos adicionais, 61% deste acréscimo não foram executados devido ao contingenciamento imposto pelo Ministério da Fazenda.

As principais despesas não empenhadas em 2011, que totalizaram R$ 2,33 bilhões, foram referentes às despesas de emendas parlamentares (50,3% deste total), de recursos do programa Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada (17,5%) e de pessoal (11,4%), correspondendo a 79,3% do total de despesas não empenhadas (tabela 2).

TABELA 2
Execução do Ministério da Saúde por programa (2011)
(Em R$ milhões)

Execução do MS	Dotação inicial (A)	Dotação atualizada (B)	Executado (C)	Nível de execução (D = C/B) (%)	Créditos adicionais (E = B - A)	Saldo orçamentário (F = B - C)	Distribuição do saldo (%)
Total de pessoal e dívida	**14.035,73**	**14.747,62**	**14.473,81**	**98,1**	**711,89**	**273,81**	**11,7**
(A) Pessoal ativo	8.349,98	8.527,02	8.269,19	97,0	177,05	257,84	11,0
(B) Pessoal inativo	5.635,68	6.185,52	6.176,48	99,9	549,84	9,04	0,4
(C) Dívida (amortização e encargos)	50,07	35,07	28,14	80,2	-14,99	6,93	0,3
Total do programa (exclusive pessoal, dívida e emendas)	**60.618,82**	**63.764,48**	**62.877,46**	**98,6**	**3.145,66**	**887,02**	**37,9**
Atenção integral, hospitalar e ambulatorial especializada (1220)	33.923,61	35.223,98	34.814,30	98,8	1.300,37	409,68	17,5

(Continua)

(Continuação)

Execução do MS	Dotação inicial (A)	Dotação atualizada (B)	Executado (C)	Nível de execução (D = C/B) (%)	Créditos adicionais (E = B - A)	Saldo orçamentário (F = B - C)	Distribuição do saldo (%)
Atenção básica em saúde (1214)	12.002,62	12.729,30	12.622,58	99,2	726,67	106,72	4,6
Assistência farmacêutica e insumos estratégicos (1293)	5.721,23	6.477,87	6.472,16	99,9	756,63	5,71	0,2
Vigilância, prevenção e controle de doenças e agravos (1444)	3.560,30	3.649,55	3.602,50	98,7	89,24	47,05	2,0
Apoio administrativo (750)	1.352,02	1.501,05	1.464,45	97,6	149,03	36,59	1,6
Saneamento (122, 1036, 1138, 1287, 8007)	1.020,02	1.113,27	1.036,45	93,1	93,24	76,82	3,3
Gestão (16)	719,29	742,10	649,71	87,6	22,81	92,39	4,0
Formação e gestão de recursos humanos (1436)	467,46	482,47	467,51	96,9	15,01	14,96	0,6
Programas de atenção a grupos específicos (150, 1312)	489,28	459,67	420,86	91,6	-29,61	38,81	1,7
Vigilância sanitária de produtos, serviços e ambientes (1289)	330,30	324,97	311,17	95,8	-5,33	13,80	0,6
Regulação e fiscalização da assistência suplementar (1185)	113,81	123,23	120,26	97,6	9,42	2,97	0,1
Política de promoção de saúde (1446)	40,27	40,27	38,15	94,7	0,00	2,11	0,1
Cumprimento de sentenças judiciais e outros encargos especiais (901, 909)	13,04	13,18	12,46	94,6	0,14	0,72	0,0
Outros (1201, 1218, 1291, 1336)	865,56	883,59	844,88	95,6	18,03	38,71	1,7
Emendas parlamentares	**2.510,31**	**2.386,80**	**1.210,00**	**50,7**	**-123,51**	**1.176,80**	**50,3**
Total	**77.164,86**	**80.898,90**	**78.561,27**	**97,1**	**3.734,03**	**2.337,63**	**100,0**

Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do Ministério da Saúde (MS).

A atenção básica vem conquistando espaço no orçamento da saúde, ainda que a distância para a média e alta complexidade seja grande. Em 2010, ela representava aproximadamente 15% do orçamento total da saúde, tendo esta participação aumentado para 16,3%. Foi, portanto, o programa que apresentou crescimento mais expressivo em termos de participação no total executado neste período, apresentando também um crescimento real de 18,7%, passando de R$ 10,7 bilhões, em 2010, para R$ 12,7 bilhões em 2011 (tabela 3).

Entretanto, este aumento de recursos observados na atenção básica foi proveniente, basicamente, de uma redistribuição interna de recursos entre os programas do MS, uma vez que praticamente não houve recurso adicional para saúde além do mínimo previsto. Isto porque, em 2011, o piso determinado para aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, de acordo com a Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000, foi de R$ 72,11 bilhões.[43] Em 2011, o MS executou R$ 72,33 bilhões, superando em pouco mais de R$ 200 milhões o valor da aplicação mínima obrigatória.

TABELA 3
Evolução da execução do Ministério da Saúde em ações e serviços públicos de saúde (2010 e 2011)
(Em R$ milhões atualizados pelo IPCA[1] de 2011)

Programas do Ministério da Saúde	Executado 2010	Distribuição (%)	Executado 2011	Distribuição (%)	Variação real 2011-2010 (%)	Variação (%)
Execução total do MS[2]	**71.808,17**	**100,0**	**78.561,27**	**100,0**	**9,4**	**-**
Execução do MS em ações e serviços públicos de saúde (ASPS)[3]	**66.077,43**	**92,0**	**72.332,28**	**92,1**	**9,5**	**0,05**
Atenção Integral, Hospitalar e Ambulatorial Especializada (1220)	33.136,94	46,1	36.161,18	46,0	9,1	-0,12
Atenção Básica em Saúde (1214)	10.754,36	15,0	12.768,34	16,3	18,7	1,28
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (1293)	5.925,43	8,3	6.472,16	8,2	9,2	-0,01
Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos (1444)	3.575,50	5,0	3.602,80	4,6	0,8	-0,39
Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes (1289)	300,92	0,4	311,17	0,4	3,4	-0,02
Saneamento (122, 1036, 1138, 1287, 8007)	1.194,34	1,7	1.326,26	1,7	11,0	0,02
Programas de Atenção a Grupos Específicos (150, 1312)	469,92	0,7	420,86	0,5	-10,4	-0,12
Gestão (16)	523,11	0,7	649,71	0,8	24,2	0,10
Formação e Gestão de Recursos Humanos (1436)	411,71	0,6	467,51	0,6	13,6	0,02
Regulação e Fiscalização da Assistência Suplementar (1185)	195,91	0,3	195,74	0,2	-0,1	-0,02
Apoio Administrativo (750)	8.624,28	12,0	8.945,01	11,4	3,7	-0,62
Cumprimento de sentenças judiciais e outros encargos especiais (901, 909)	237,80	0,3	125,23	0,2	-47,3	-0,17

(Continua)

43. De acordo com a Emenda Constitucional (EC) nº 29, o piso a ser considerado em 2011 para aplicação em ações e serviços de saúde considera o valor executado em 2010, que foi da ordem de R$ 61,965 bilhões, corrigidos pela variação nominal do produto interno bruto (PIB) de 2010-2009, que foi 16,382%.

(Continuação)

Programas do Ministério da Saúde	Executado 2010	Distribuição (%)	Executado 2011	Distribuição (%)	Variação real 2011-2010 (%)	Variação (%)
Política de Promoção de Saúde (1446)	33,81	0,0	38,15	0,0	12,8	0,00
Outros (1201, 1291, 1336)	693,41	1,0	848,16	1,1	22,3	0,11
Execução do MS em ações não ASPS	**5.730,73**	**8,0**	**6.228,99**	**7,9**	**8,7**	**-0,05**
Inativos e pensionistas (89)	5.673,51	7,9	6.176,48	7,9	8,9	-0,04
Serviço da dívida interna e externa (905, 906)	44,96	0,1	28,14	0,0	-37,4	-0,03
UO 74202 – Recursos sob supervisão da ANS	12,26	0,0	24,36	0,0	98,7	0,01
Regulação e Fiscalização da Assistência Suplementar	12,26	0,0	24,36	0,0	98,7	0,01

Fonte: Siga Brasil.

Nota: [1] Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

[2] Para a análise da execução do MS, foi considerada a execução do Órgão 36000 – Ministério da Saúde, e da UO 74202 – recursos sob supervisão da ANS, que se referem aos empréstimos concedidos para liquidação de operadoras de planos privados de assistência à saúde (metodologia SPO). Este recurso existe desde 2004 e até 2011 já contabilizou, em termos nominais, cerca de R$ 70 milhões.

[3] De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2010 e 2011, "consideram-se exclusivamente como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza" (Brasil, 2011g e 2012i). Portanto, as despesas da UO 74202 – Recursos sob supervisão da ANS, não fazem parte do cálculo de gastos em ASPS. As informações desta tabela referentes à despesa com ASPS contempla a despesa com pessoal nos programas, bem como as despesas referentes a emendas parlamentares. Esta é a razão pela qual os números apresentados aqui diferem um pouco do apresentado na tabela 2. Em relação às emendas parlamentares de 2011, do total de R$ 1,2 bilhão executado, 64% foram destinados ao programa de atenção ambulatorial e hospitalar especializada (R$ 770 milhões), 24% aos programas de saneamento (R$ 290 milhões) e 12% ao programa de atenção básica.

A tabela 4 mostra os impactos que os novos programas priorizados pelo MS tiveram no financiamento da atenção básica. Cabe lembrar que o Plano Interno de Trabalho do MS não aparece claramente na execução orçamentária e financeira dos sistemas mais usualmente utilizados – Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) –, nem no sistema Siga Brasil do Senado Federal. Ou seja, para análise destas informações, também foram consideradas algumas informações extraídas da antiga Sala de Situação do MS, atualmente denominada Sala de Apoio a Gestão Estratégica,[44] bem como foram consideradas as informações apresentadas no Relatório Anual de Gestão da Secretaria de Assistência à Saúde.

44. A Sala de Situação, ou Sala de Apoio à Gestão Estratégica, do Portal da Saúde do MS (disponível em: <http://189.28.128.178/sage/#>), apresenta os recursos financeiros que foram destinados a estados e municípios. Não é totalmente compatível com as informações constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), no entanto, suas informações são complementares na análise em questão.

TABELA 4
Evolução da execução do Programa Atenção Básica em Saúde do Ministério da Saúde (2010 e 2011)
(Em R$ milhões atualizados pelo IPCA de 2011)

Programa Atenção Básica em Saúde	Executado 2010	Distribuição (%)	Executado 2011	Distribuição (%)	Diferença (R$)
Outras despesas correntes (GND = 3)	**10.408,95**	**96,79**	**11.781,05**	**92,3**	**1.372,10**
20AD – Piso de atenção básica variável – Saúde da Família	6.334,98	58,91	7.197,73	56,4	862,75
20AI – Auxílio-reabilitação psicossocial aos egressos de longas internações psiquiátricas no SUS (De Volta para Casa)	14,96	0,14	16,47	0,1	1,51
20B1 – Serviços de atenção à saúde da população do sistema penitenciário nacional	8,80	0,08	3,31	0,0	(5,49)
2272 – Gestão e administração do programa	6,26	0,06	6,80	0,1	0,54
4641 – Publicidade de utilidade pública	8,31	0,08	10,02	0,1	1,71
8573 – Expansão e consolidação da estratégia de Saúde da Família	60,20	0,56	69,99	0,5	9,79
8577 – Piso de atenção básica fixo	3.899,69	36,26	4.446,12	34,8	546,43
8581 – Estruturação da rede de serviços de atenção básica de saúde	13,68	0,13	9,34	0,1	(4,35)
8730 – Atenção básica em saúde bucal	24,71	0,23	2,43	0,0	(22,28)
8735 – Alimentação e nutrição para a saúde	37,35	0,35	18,84	0,1	(18,51)
Investimento (GND = 4)	**345,41**	**3,21**	**987,29**	**7,7**	**641,88**
12I5 – Construção de UBS	-	0,00	553,44	4,3	553,44

(Continua)

(Continuação)

Programa Atenção Básica em Saúde	Executado 2010	Distribuição (%)	Executado 2011	Distribuição (%)	Diferença (R$)
8573 – Expansão e consolidação da estratégia de Saúde da Família	13,77	0,13	25,78	0,2	12,01
8581 – Estruturação da rede de serviços de atenção básica de saúde	314,41	2,92	376,19	2,9	61,78
8730 – Atenção básica em saúde bucal	16,75	0,16	21,42	0,2	4,67
8735 – Alimentação e nutrição para a saúde	0,49	0,00	10,46	0,1	9,98
Total	**10.754,36**	**100,00**	**12.768,34**	**100,0**	**2.013,98**

Fonte: Siga Brasil.

Em 2011, foi lançado, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde, que tem por objetivo melhorar as condições de trabalho dos profissionais de saúde, além de modernizar e qualificar o atendimento à população por meio de construção, ampliação, reforma e informatização das UBS. Este programa recebeu R$ 553 milhões destinados à construção de 2.105 UBS (Pinto, Koerner e Silva, 2012). Estes recursos mostram claramente o impacto que este programa de requalificação teve no orçamento: com esta nova ação, o investimento em atenção básica passou do patamar de 3,2% do valor executado em 2010 para 7,7% em 2011, sendo que 4,3% foram provenientes deste novo investimento.

De acordo com o Relatório Anual de Gestão 2012, da Secretaria de Atenção à Saúde, R$ 542 milhões foram aprovados para a execução de obras em 5.272 UBS instaladas (componente reforma), cujo impacto será observado no PAB-fixo (ação 8577), totalizando R$ 108 milhões. Este valor corresponde a 20% do total de recursos pré-aprovados e que foram de fato empenhados em 2011, explicando uma parte do incremento observado na execução fundo a fundo.

O principal componente do PAB-fixo refere-se ao valor *per capita* repassado aos municípios, que tiveram uma considerável alteração em 2011. Como descrito na seção 3.1, que trata da atenção básica, estas alterações compreendem, além de reajuste do valor, a distribuição deste recurso por faixas, conforme critérios populacionais e renda, mediante portaria publicada em julho de 2011.

O PAB-variável, que engloba, principalmente, os recursos para a estratégia de Saúde da Família, teve um aumento de recursos relacionado às mudanças

nas composições das equipes de saúde da família, consolidadas na nova PNAB. De acordo com Pinto, Koerner e Silva (2012), "essa mudança permitiu enfrentar a estagnação do crescimento da ESF".

O crescimento da quantidade de agentes comunitários de saúde, bem como o reajuste de sua remuneração, também teve impacto sobre o PAB-variável, tendo este incentivo aumentado, em termos nominais, cerca de R$ 224 milhões.[45] Vale frisar que o aumento da cobertura populacional pelas equipes de saúde bucal também produziu impactos nesta ação.

Além disso, outro componente importante no desenho do financiamento do PAB-variável foi a criação do incentivo financeiro no âmbito do PMAQ-AB, tendo sido garantidos cerca de R$ 54 milhões em recursos em 2011. Em 2012, o impacto orçamentário referente a este incentivo tende a ser bem maior.

Se, por um lado, tem-se observado o esforço contínuo da estruturação e expansão da atenção básica, por outro lado, observa-se também a importância que a rede de atenção especializada tem na saúde, tendo sido responsável por 46% de seu orçamento em 2010 e 2011. Neste último ano, cabe mencionar algumas "marcas do governo" que tiveram destaque no que se refere à média e alta complexidade, entre elas a Rede Cegonha. No entanto, o impacto deste novo programa será observado de fato a partir de 2012. Em 2011, este componente apresentou cerca de R$ 700 mil, nos recursos transferidos fundo a fundo.

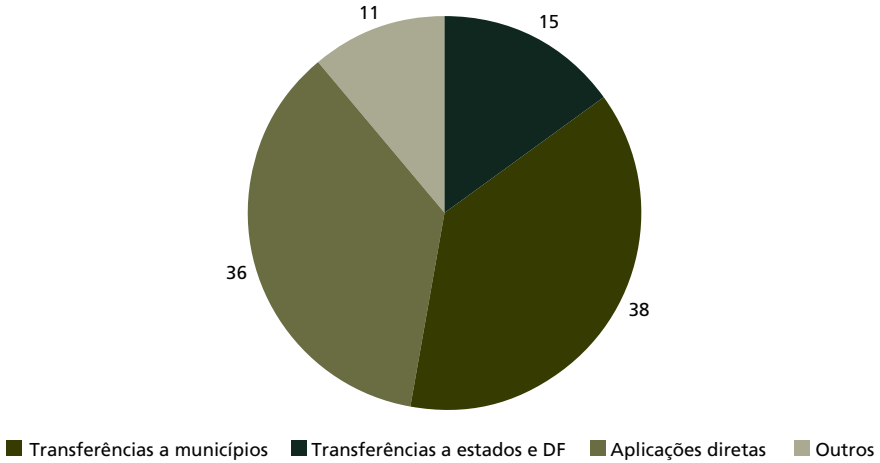
A Rede de Atenção às Urgências do SUS também teve seu papel de destaque no orçamento de 2011, quando foi reformulada a Política Nacional de Atenção às Urgências. São integrantes desta rede, mais especificamente do componente pré-hospitalar fixo, as UPAs, que, em 2011, foram responsáveis pela execução de R$ 215,9 milhões, de acordo com dados do Siga Brasil.

Em relação aos restos a pagar (RP), em 2011, foram inscritos R$ 8,4 bilhões, ou seja, 10,8% do total executado pelo MS nesse ano. Registrou-se, portanto, um aumento da inscrição de restos a pagar neste ano, uma vez que, em 2010, foram inscritos 9,5% do montante executado naquele ano. O gráfico 2 mostra a distribuição destes recursos não pagos (inscritos em RP) em relação à modalidade de aplicação: em 2010, 15% do total de inscritos em RP foram referentes aos recursos transferidos a estados, passando a configurar 21% em 2011. Em contrapartida, pode-se observar uma queda do percentual dos gastos diretos da União em relação a este montante, passando de 36% para 33%.

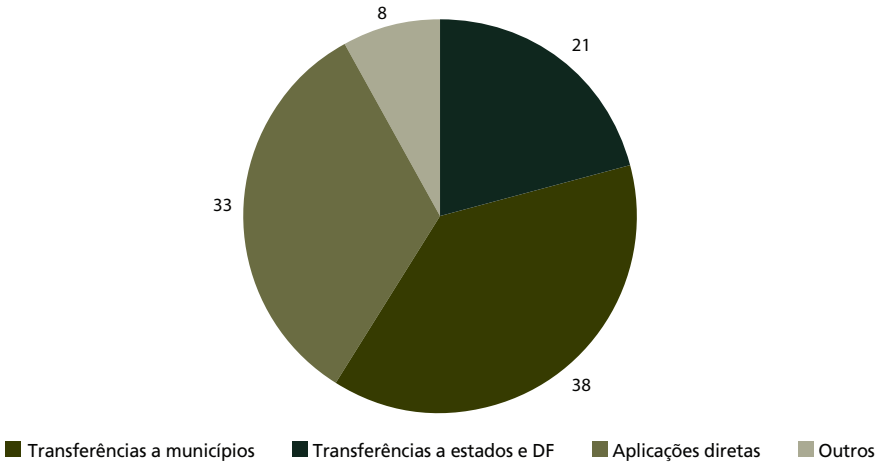
45. Esta informação foi extraída da Sala de Situação do Ministério da Saúde em setembro de 2012.

GRÁFICO 2
Restos a pagar inscritos, saldo do valor executado e pago, por modalidade de aplicação (2010 e 2011)
(Em %)

2A – Restos a pagar inscritos em 2010: R$ 6,4 milhões



2B – Restos a pagar inscritos em 2011: R$ 8,4 milhões



Fonte: Siga Brasil.

Um dos grandes problemas da inscrição de recursos em restos a pagar é o seu possível cancelamento ou a prescrição. Até a vigência da Lei Complementar (LC) nº 141/2012, que regulamentou a EC nº 29/2000, este era um problema adicional para o financiamento do SUS, pois os recursos empenhados que foram contabilizados para o cumprimento do mínimo constitucional não foram de fato verificados. Com esta nova lei, estes recursos cancelados ou prescritos deverão ser

repostos até o fim do ano seguinte ao cancelamento/prescrição, mediante dotação específica para esta finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

3.6.2 Regulamentação da EC nº 29/2000: será que valeu o esforço?

Transcorrida quase uma década desde as primeiras tentativas, a EC nº 29/2000 foi finalmente regulamentada por meio da Lei Complementar nº 141, sancionada pela Presidência da República em 13 de janeiro de 2012. Apesar de não ter correspondido aos anseios daqueles que desejavam aumentar a participação dos recursos da União no financiamento do SUS, a regulamentação desta emenda tem seu papel de destaque na política de saúde.

Um resultado relevante foi a definição, por meio de instrumento adequado, do que se entende por "ações e serviços públicos de saúde", para fins de verificação do cumprimento da emenda. A rigor, a maior parte do rol de ações que poderia ser considerada como ações e serviços públicos de saúde e, principalmente, os critérios básicos para este julgamento já constavam de regulamentações anteriores, como a Portaria GM/MS nº 2.047, de 5 de fevereiro de 2002; a Resolução nº 316, de 3 e 4 de abril de 2002; e a Resolução nº 322, de 8 de maio de 2003, ambas do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Entretanto, estes diplomas legais foram seguidamente contestados sob a argumentação de serem hierarquicamente insuficientes para alcançar o propósito de regular a emenda. Como se sabe, a falta de uma regulamentação que não pudesse ser contestada permitiu que fossem encontrados subterfúgios para fugir do cumprimento efetivo. Estes "vazamentos" permitiram que, segundo estimativas, cerca de R$ 16 bilhões deixassem de ser aplicados no SUS apenas pelos estados no período entre 2004 e 2008 (Fiocruz, 2012; Servo *et al.*, 2011). Segundo as mesmas fontes, o chamado déficit de aplicação da União foi de R$ 3,08 bilhões de 2000 a 2008 e chegaria a cerca de R$ 6 bilhões se aos gastos do MS fosse adotada a mesma análise de compatibilidade com conceito de ações e serviços públicos de saúde da Resolução nº 322 do CNS, que era aplicada pela equipe do Sistema de Informações sobre os Orçamentos Públicos de Saúde (SIOPS) na análise de balanço das administrações estaduais.[46]

Outro ponto positivo da regulamentação foi o tratamento a ser dado aos restos a pagar cancelados, como mencionado anteriormente. Todo ano, uma parte dos recursos empenhados, e que entravam na contabilidade de cumprimento da emenda, eram registrados para serem aplicados nos anos seguintes. Por uma série de motivos, parte destes recursos pode ter sua execução cancelada, fato que ocorre na União, nos estados e nos municípios. Somente o MS cancelou recursos

46. Nesse total não estão incluídos R$ 2,6 bilhões de restos a pagar cancelados no período 2000-2008.

da ordem de R$ 2,6 bilhões no período 2000-2008. Agora, a regulamentação define que os recursos cancelados, que entraram na conta para se alcançar o valor mínimo, devem ser repostos e como isto deve ser feito.

Além desses dois itens mencionados, a Lei Complementar nº 141 também se mostrou presente no que tange à regulamentação acerca do descumprimento do percentual mínimo gasto em saúde previsto em lei. A partir desta lei, ficou definido que aqueles entes que descumprirem o valor mínimo previsto para ser gasto em ações e serviços públicos de saúde em determinado ano deverão compensar esta diferença no ano seguinte, sem que esta diferença entre na contabilidade do valor gasto neste ano.

A LC nº 141 frustrou, no entanto, as esperanças dos segmentos que lutavam pelo aumento da participação federal no financiamento do SUS. A pretensão do movimento social – Primavera da Saúde – era de que a União aplicasse 10% de sua receita corrente bruta. No entanto, o texto aprovado no Congresso Nacional manteve a forma de cálculo da participação federal no financiamento do SUS, qual seja a variação do PIB como base de cálculo da vinculação de recursos da União.

O argumento do movimento social para a mudança na regra de cálculo da União está baseado na premissa de que, apesar de ter sido observado um grande aumento nos recursos para o financiamento da saúde nas três esferas, o esforço da União tem sido proporcionalmente menos intenso. Esta afirmação é respaldada pelas seguintes constatações: *i)* crescente participação da União na carga tributária total; *ii)* manutenção da participação relativa da saúde nos gastos sociais da União, como percentual do PIB, enquanto se verifica aumento significativo do gasto social federal;[47] *iii)* diminuição da participação relativa dos gastos federais com ações e serviços públicos de saúde em relação à receita corrente bruta da União; e *iv)* diminuição da participação relativa dos recursos federais no financiamento do SUS de quase 60%, em 2000, para cerca de 45% em 2010.

Em parte, a diminuição da participação relativa da União no financiamento do SUS – argumento mais amplamente utilizado – pode ser explicada pela baixa participação de estados e municípios no financiamento da saúde no ano 2000. Mas é também preciso considerar que a participação da União partiu de uma base não muito expressiva em 2000[48] e, ademais, nos anos seguintes, o que deveria ser um valor mínimo – correção pela variação nominal do PIB –, passou, na maioria dos anos, a funcionar como teto das aplicações da União no SUS.

47. O gasto social federal cresceu de 11,2% do PIB, em 1995, para 15,8% do PIB, em 2009, enquanto os gastos federais com saúde se mantiveram em torno de 1,7% do PIB no mesmo período (Ipea, 2011; Castro *et al.*, 2012).

48. A mudança na forma de vinculação dos recursos federais para o SUS, para uma situação que não significasse repercussão financeira mais intensa e imediata sobre o nível de gasto da União com a saúde, foi a fórmula encontrada para a obtenção do *nihil obstat* da área econômica do governo à aprovação da EC nº 29/2000.

Apesar da derrota sofrida pelo movimento social em relação ao aumento de recursos federais para a saúde, em março de 2012, a articulação de diversas entidades da sociedade civil lançou o Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública, propondo um projeto de lei de iniciativa popular com o objetivo de alterar o valor mínimo a ser aplicado pela União como o equivalente a 10% de sua receita corrente bruta.[49] Outro ponto em que a LC nº 141 deixou a desejar refere-se aos critérios de transferência de recursos da União para estados e municípios e dos estados para os municípios.

No tocante a essa questão, nada que pudesse ser objeto de operacionalização mais imediata foi incluído na lei complementar. Pelo contrário, o dispositivo que se refere aos critérios de transferência até aumenta o grau de dificuldade para sua implementação por diversos motivos: *i)* ao acrescentar outros requisitos; *ii)* ao retornar, sem nenhum modificação, ao Artigo 35 da Lei nº 8.080:[50] e *iii)* ao revogar o parágrafo 1º do referido artigo, que previa o percentual de 50% transferível pelo critério populacional simples, o único dispositivo que poderia ter aplicabilidade imediata. Mantém, contudo, o parágrafo 2º do inciso III do Artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que estabelece que, dos recursos da União, 15%, no mínimo, serão aplicados nos municípios, segundo o critério populacional, em serviços de atenção básica. Ou seja, é uma tarefa hercúlea tentar incorporar em uma fórmula de distribuição de recursos quase uma dezena de dimensões e requisitos. A menos que, como tem sido feito, haja uma utilização parcial e isolada de diferentes dimensões e critérios. Pensando desta forma, todos os repasses vigentes atendem a, pelo menos, um dos critérios previstos. Mas convém lembrar que o Artigo 35 da Lei nº 8.080 fala, no *caput,* em combinação de critérios para definição dos valores a serem transferidos a estados, Distrito Federal e municípios.

De importante, houve o reconhecimento de que os recursos destinados para investimentos devem merecer tratamento diferenciado daquele concebido para as transferências para custeio. Mas a alocação de recursos para investimento terá critérios prévios definidos? Ou estes continuarão a ser negociados ano a ano e repassados mediante convênios? O repasse, por convênio, pode ser aceitável, desde que os critérios sejam definidos previamente, pois isto dá maior transparência aos repasses e mais segurança à instância receptora.

O principal objetivo da alocação regional dos recursos públicos deve ser atender às necessidades de saúde da população. No caso da União, a distribuição de seus recursos deve servir também para reduzir desigualdades injustas. Desta forma,

49. Na Câmara Federal já existem duas iniciativas de parlamentares, apensadas, sendo apreciadas na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), as PLPs nºs 123/2012 e 124/2012, respectivamente de autoria dos deputados Darcisio Perondi e Eleuses Paiva, com a mesma finalidade.

50. O Artigo 35 da Lei nº 8.080 não é autoaplicável e jamais foi regulamentado.

devem ser também consideradas as capacidades de autofinanciamento de estados e municípios e a distribuição das ações e serviços de saúde no território (Fiocruz, 2012, p. 136). Uma questão central é como medir "necessidade de saúde", ou que indicadores devem ser utilizados para medi-la. No Brasil, diversos estudos analisaram a questão da utilização de indicadores de necessidade de saúde para orientar propostas de alocação de recursos entre as instâncias gestoras do SUS. A título de exemplo, são citados os trabalhos realizados por Porto *et al.* (2001), Heimann *et al.* (2002), Machado *et al.* (2003) e Viegas *et al.* (2004). Os dois primeiros discutem critérios para distribuição dos recursos federais para estados e municípios. Os dois últimos simulam critérios para transferências de recursos estaduais para os municípios do estado de Minas Gerais. A maioria destes trabalhos, como dito, discute a distribuição dos recursos federais com base em indicadores de necessidades de saúde. Contudo, dadas as diferenças socioeconômicas entre as UFs, também deveria ser considerada nesta discussão a capacidade de participação de estados e municípios no financiamento do SUS.

4 TEMA EM DESTAQUE – REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

A discussão sobre regionalização da saúde no Brasil é anterior à própria implantação do SUS. Há relatos de experiências de regionalização na década de 1920. Entre as experiências relatadas encontram-se aquelas conduzidas pelos estados da Bahia e de São Paulo (Mello, Ibañez e Viana, 2011; Araújo, Ferreira e Nery, 1973). Em ambas as experiências, o processo referia-se à desconcentração administrativa e à oferta pública de serviços regionais de saúde.[51]

Deve-se relembrar que, quando se trata da organização do sistema de saúde em todo o país, o acesso aos serviços de assistência era predominantemente baseado na inserção no mercado formal de trabalho e no sistema previdenciário, com participação majoritária do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e grande participação do pagamento direto do bolso no financiamento (Ipea, vários anos).[52] Isto fez com que a oferta de serviços também se concentrasse nos espaços em que este público residia. Como o mercado formal de trabalho, tanto em volume como em participação, era muito maior nas regiões centro-sul do país, foi nestas que se concentraram os investimentos em infraestrutura e a oferta de profissionais, organizados por uma lógica predominante de mercado.

51. A atuação do setor público estava mais voltada ao controle de endemias, com algumas ações de vigilância e atenção básica em saúde.

52. O acesso da população mais pobre dependia da benemerência de instituições de assistência social e filantrópicas, em sua maioria vinculada a grupos religiosos.

O período entre o fim dos anos 1970 e início dos anos 1980 ficou marcado pela busca de um desenho de políticas públicas nacionais visando ampliação do acesso da parcela mais pobre da população à assistência a saúde. Neste período surgem, por exemplo, o Programa de Interiorização das Ações e Serviços de Saúde (PIASS). Criado em 1979, este programa atuou, principalmente, em dez estados do Nordeste e contou com o apoio de secretários estaduais de saúde e da própria Previdência Social (CONASS, 2011). Na década de 1980, houve movimentos de integração das ações – por meio das Ações Integradas de Saúde (AIS), em 1983 – e de descentralização, com a proposta de criação do Sistema Único Descentralizado da Saúde (SUDS), em 1987 (CONASS, 2011).

Ainda assim, no momento da promulgação da CF/88, a oferta desses serviços encontrava-se fortemente concentrada na região centro-sul do país, e a maior parte da população, mesmo nestas regiões, não tinha acesso a muitos deles. Desta forma, havia um problema de desigualdade no acesso aos serviços de saúde associado a duas dimensões: social e regional.

O processo de democratização e a pressão social pela construção de um sistema universal de saúde levaram à criação do SUS (Ipea, vários anos). Somente neste momento, da promulgação da CF/88, é que se declara a saúde como direito de todos e dever do Estado.

O SUS deveria ser organizado de acordo com as seguintes diretrizes: descentralização, atendimento integral e participação da comunidade (Brasil, 1988, Artigo 198). A CF/88 dispõe também que as ações e os serviços públicos de saúde deveriam integrar uma rede regionalizada e hierarquizada.

Nesse momento histórico, as definições sobre rede, regionalização e hierarquização vinham sendo construídas a partir dos debates e do processo de implantação do SUS, cujo início foi marcado por uma predominância da aplicação do princípio de descentralização (Vianna, Lima e Ferreira, 2010). Assim, como será discutido na subseção 4.1, ainda que a regionalização estivesse contemplada na CF/88, ela só ganhou força no início dos anos 2000, com a Norma Operacional da Assistência à Saúde (Noas), de forma mais prioritária com o Pacto pela Saúde em 2006 e, mais recentemente, com as alterações propostas pelo Decreto nº 7.508/2011. Neste momento, amplia-se também a discussão sobre redes de atenção, proposta que se apresenta como uma das possíveis soluções para a concentração regional da oferta de serviços, que, como será discutido a seguir, representa um dos desafios a serem enfrentados pela regionalização.

Este capítulo deve ser considerado como uma introdução geral à discussão sobre regionalização dos serviços de saúde no Brasil. Na subseção 4.1, retomar-se-á, brevemente, a discussão sobre descentralização e regionalização, com apresentação das decisões normativas e dos processos recentes relacionados à discussão

sobre esta diretriz. Na subseção 4.2 será ressaltada a importância da organização estrutural da oferta e do financiamento do sistema de saúde brasileiro para a questão da regionalização da saúde. Em seguida, será discutida sua relação com a formação de redes de atenção.

4.1 Descentralização e regionalização: normatização, universalidade, integralidade

Da perspectiva normativa, por meio da CF/88 e de suas normatizações imediatamente subsequentes, como a Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), estabeleceu-se um "projeto político audacioso para organização do sistema público de saúde, que deve ser, em um só tempo, nacional e universal, mas também descentralizado, unificado e hierarquizado no território, atendendo à diversidade regional do país" (Vianna, Lima e Ferreira, 2010, p. 2.318). Todavia, o processo de descentralização avançou muito mais rápido que a discussão sobre regionalização.

Enquanto, no período anterior, observa-se mais um processo de desconcentração administrativa no âmbito dos governos estaduais e de interiorização dos serviços de saúde, no período pós-constitucional, a descentralização está mais relacionada a um processo de redefinição de responsabilidades dos entes governamentais, com ampliação do poder decisório de estados e, principalmente, dos municípios.

Como bem colocado por Lima *et al.* (2012, p. 1.904),

> frente à concentração geográfica de serviços de maior complexidade, às diferenças de porte populacional e condições político-institucionais dos Entes Federativos no Brasil, há necessidade de conformação de arranjos regionalizados de atenção à saúde que não se restringem aos seus limites administrativos, sendo a interdependência entre os governos bastante significativa. Admitindo múltiplos partícipes, a regionalização na saúde é um processo político, condicionado pelas relações estabelecidas entre diferentes atores sociais (governos, organizações, cidadãos) no espaço geográfico.

Nesse período, a descentralização das ações e serviços públicos no país foi implantada a partir de um forte processo de municipalização. Isto se deve, em parte, a uma visão de que o ente municipal seria aquele mais próximo da população e isto faria com que ele tivesse uma compreensão mais clara de suas necessidades. Complementarmente, esta proximidade levaria a população a recorrer primeiramente ao município, contribuindo para que este prestasse o serviço de modo mais adequado.

Outra explicação para esse avanço rápido da descentralização seria que a implantação do SUS ocorreu no âmbito de um processo de redemocratização com fortes pressões sociais por mais participação e aproximação do Estado da população, incluindo a desconcentração do poder como forma de evitar um período como aquele que fora vivido durante o regime militar.

Adicionalmente, um dos objetivos do novo sistema era ampliar a cobertura de ações e serviços de saúde com financiamento público. A universalização do acesso requeria a expansão da cobertura (e ampliação da oferta) de serviços, tanto para os diversos grupos populacionais quanto entre as regiões do país. Havia uma compreensão que isto só poderia ser alcançado por meio de um processo de descentralização. Ou seja, a extensão de cobertura era um requisito para a universalização do acesso e este seria requisito para o alcance de outros princípios, como o da integralidade.

Essas seriam algumas das explicações para o avanço mais rápido do processo de descentralização frente ao de regionalização. Viana, Lima e Ferreira (2010, p.1-2) definem

> regionalização como um processo político que envolve mudanças na distribuição de poder e o estabelecimento de um sistema de inter-relações entre diferentes atores sociais (governos, agentes, organizações, cidadãos) no espaço geográfico. Inclui, ainda, a criação de novos instrumentos de planejamento, integração, gestão, regulação e financiamento de uma rede de ações e serviços de saúde no território.

A partir desse conceito, estes autores apresentam outras importantes explicações, além da questão já mencionada do discurso contra o regime militar e o autoritarismo, considerando a perspectiva da efetividade da ação pública: *i)* não havia um projeto de desenvolvimento, o que seria importante para se entender o processo de descentralização em um contexto mais amplo: não apenas como um processo de transferência de recursos e responsabilidades para o ente municipal, mas sim como um processo político-econômico-social nos territórios; *ii)* as políticas territoriais não foram consideradas como prioritárias no processo de redemocratização e implantação de políticas públicas nos anos 1990, e tampouco se considerou a dimensão territorial das políticas setoriais; e *iii)* no processo de descentralização, acentua-se o papel dos municípios, mas não se implementa, na estrutura federativa, uma política clara que considere o papel dos estados. Assim, criam-se canais de comunicação direta, principalmente via transferências, entre o governo federal e os municípios.

Todavia, outra diretriz importante do sistema é que ele seria único, incluindo neste termo a percepção de que deveria ser implantado de forma coordenada pelos três entes da Federação. No processo de descentralização com forte orientação municipalizante, os estados ficaram em uma situação de indefinição institucional/organizacional e, por diversas vezes, tentou-se resgatar e redefinir seu papel no processo de construção do SUS. Se, para a descentralização, não havia clareza deste papel, para a regionalização, considerava-se imprescindível a participação dos estados.

Nos últimos dez anos, houve diversas tentativas de se estabelecer claramente o papel dos estados na construção do SUS. Neste período, destacam-se a Noas,

publicada em 2001 e 2002, e as recentes discussões sobre o Pacto de Gestão (Ipea, vários anos; Viana, Lima e Ferreira, 2010) e o Decreto nº 7.508/2011.

Por meio da Noas, amplia-se a participação dos municípios na gestão da atenção básica e o entendimento de que há precondições para a integralidade. Estas precondições não podem, na maioria das vezes, ser garantidas por um único município, sendo necessários mecanismos de coordenação entre eles. Assim, a

> Noas-SUS 01/01 baseia-se, portanto, no reconhecimento da regionalização em saúde fundamental para a consolidação dos princípios de universalidade, equidade no acesso e integralidade da atenção, nesse momento específico da implementação do Sistema Único de Saúde. Vale destacar que o *aprofundamento do processo de regionalização só é possível em face dos avanços decorrentes do intenso processo prévio de descentralização,* com ênfase na municipalização, induzido pelas Normas Operacionais Básicas do SUS 01/93 e 01/96, que possibilitou a emergência de milhares de gestores municipais como atores políticos e afirmou a sua responsabilidade sanitária. Além disso, a experiência acumulada com o processo de descentralização trouxe novos elementos para o amadurecimento da reflexão sobre as especificidades do papel do gestor estadual no Sistema Único de Saúde (Brasil, 2001, p. 5, grifo nosso).

Essa norma traz uma leitura de que a descentralização criou as bases para se avançar na regionalização. Ela estabelece um dos instrumentos importantes para o processo de regionalização, o Plano Diretor de Regionalização (PDR), a ser elaborado a partir de um processo coordenado pelas secretarias estaduais de saúde (CONASS, 2011), envolvendo os municípios e buscando estabelecer regiões de saúde para todo o estado. Ele deve ser um instrumento de planejamento das ações com enfoque territorial-populacional, respeitando a autoridade do gestor municipal. Assim, o PDR é visto como um instrumento no processo de regionalização da assistência à saúde em cada estado, devendo ser elaborado a partir da definição de prioridades com vistas a atender às necessidades de saúde da população. Vinculam-se a este o Plano Diretor de Investimento (PDI) e a Programação Pactuada e Integrada (PPI).

Na Noas 01/2002 destaca-se a regionalização como um processo que

> deverá contemplar uma lógica de planejamento integrado, compreendendo as noções de territorialidade, na identificação de prioridades de intervenção e de conformação de sistemas funcionais de saúde, não necessariamente restritos à abrangência municipal, mas respeitando seus limites como unidade indivisível, de forma a garantir o acesso dos cidadãos a todas as ações e serviços necessários para a resolução de seus problemas de saúde, otimizando os recursos disponíveis (Brasil, 2002).

Nessa concepção de regionalização, encontra-se também a ideia de hierarquia de municípios relacionadas a sua capacidade de gestão e organização do sistema. A Noas incorpora o conceito de município polo, "município que, de acordo

com a definição da estratégia de regionalização de cada estado, apresente papel de referência para outros municípios, em qualquer nível de atenção" (Brasil, 2001).

> Essa discussão teve avanço com o apoio da teoria criada em 1955 por Perroux, considerada clássica no campo da economia, por desenvolver a noção de polo de desenvolvimento para explicar as razões do processo de concentração de riquezas e o papel das indústrias motrizes no processo de desenvolvimento regional e local. Corrobora esse pensamento a Teoria do Lugar Central, de Christaller (1933) *apud* Corrêa, ao especificar que algumas cidades, por conta de seu porte econômico, são vistas como polarizadoras e atraem outras cidades com a oferta de bens e serviços. Essas teorias serviram de base para o aprofundamento do estudo sobre a diretriz de regionalização, especialmente por apontarem elementos passíveis de apropriação pelo campo da Saúde Coletiva (Jacometti e Stephan-Souza, 2010, p. 16).

Nessas normas, a região de saúde foi definida como a base territorial do planejamento, que poderia ultrapassar os limites administrativos dos estados e deveria considerar as relações entre os municípios, as necessidades em saúde da população e a oferta de serviços. Um estado poderia se dividir em macrorregiões, regiões e/ou microrregiões de saúde, a depender do modelo de regionalização por este adotado em seu processo de planejamento e conforme diretrizes estabelecidas.

Ainda que as Noas de 2001 e 2002 tenham criado novos e importantes instrumentos que comporiam o processo de regionalização, outras dificuldades continuariam presentes nos anos seguintes, incluindo: a não solução, a partir das modalidades propostas, dos problemas referentes à diferença de capacidade gerencial de municípios e estados;[53] o fato de a estrutura do repasse federal ser baseada em diversos mecanismos de incentivos, por vezes muito pulverizados; a rigidez normativa de um processo que deve considerar a dinâmica e os fluxos populacionais; entre outros.

Destaca-se a importância para essa discussão das considerações acerca da capacidade financeira dos municípios e da forma como o financiamento estava estruturado no momento em que a Noas foi publicada. Cabe lembrar que, até o ano 2000, 70% dos recursos públicos aplicados em saúde provinham do governo federal. Naquele ano, foi promulgada a EC nº 29, que promoveu um aumento da participação de estados e municípios no financiamento do SUS, fazendo com que, onze anos depois, ao longo da década seguinte, eles passassem a responder

53. A Norma Operacional Básica de 1996 (NOB 96) havia estabelecido duas condições de gestão: gestão municipal da atenção básica e gestão municipal dos sistemas de saúde. A habilitação dos municípios em uma ou outra forma de gestão dependia da oferta de saúde e sua capacidade de produzir outros serviços de saúde além da atenção básica. Em 2002, a Norma Operacional de Assistência à Saúde (Noas) ampliou as áreas de atuação mínimas dos municípios na atenção básica, para incluir a vigilância de algumas doenças e agravos (tuberculose, hanseníase, hipertensão, diabetes) e atenção à saúde de grupos populacionais (saúde da criança, da mulher), além da saúde bucal. Define-se, assim, a condição de Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada. Os estados poderiam ser habilitados na condição de gestão avançada ou gestão plena do sistema estadual. Estas habilitações geraram diferenças nas transferências de recursos do governo federal para os governos municipais.

por aproximadamente metade dos recursos investidos. Ainda que a principal modalidade de aplicação dos recursos federais fosse por meio da descentralização de recursos para estados e, principalmente, para municípios (Servo *et al.,* 2011), o Ministério da Saúde vinha sendo criticado por uma excessiva normatização da forma de repasses (Lima *et al.*, 2012; Goulart, 2001).

As discussões continuaram e uma nova proposta foi elaborada e publicada em 2006, sob a denominação de Pacto de Gestão. Este pacto reforçou a diretriz de regionalização, sem desconhecer os processos anteriores. Nele, a regionalização é definida como "um processo de constituição das regiões de saúde, onde se organize uma rede regionalizada e hierarquizada de atenção visando à universalidade do acesso, a equidade, a integralidade e resolutividade das ações e serviços de saúde" (Brasil, 2005, p. 18).

As regiões de saúde são entendidas como "recortes territoriais em espaços geográficos contínuos" (Brasil, 2007, p. 25), que não se restringem aos limites administrativos, devendo considerar as diversidades locais, as identidades econômicas, sociais e culturais, bem como as infraestruturas existentes não só específicas do setor saúde, mas nas áreas de transporte e comunicação (Brasil, 2007). Estas deveriam ser organizadas de forma a favorecer a cooperação e a solidariedade entre os gestores. Estas regiões de saúde deveriam ser construídas considerando a economia de escala, o acesso a serviços de qualidade, os fluxos assistenciais e as redes viárias existentes e com flexibilidade para responder às diversidades regionais. Ademais, considerava como pressupostos da regionalização a subsidiariedade – a esfera local deveria exercer as funções para as quais tivesse capacidade, sem que estas fossem absorvidas ou transferidas para outras esferas; a cooperação por meio de mecanismos que promovessem a articulação e pactuação; coesão regional; a responsabilização pelos compromissos assumidos; a territorialização, entendida como a clara definição da espacialidade regional, considerando as regiões de saúde existentes e as especificidades regionais (Brasil, 2005).

O pacto observou, também, a necessidade de se avançar na organização do financiamento da saúde, particularmente na forma como os recursos federais seriam transferidos para estados e municípios e também entre estes entes. Esta reorganização foi feita por meio dos blocos de financiamento, os quais buscavam dar maior autonomia para os gestores municipais aplicarem os recursos transferidos pelo governo federal. [54] Isto denota que os processos de descentralização e regionalização deveriam ser pensados em constante articulação.

54. Em 2006, já haviam sido identificadas mais de cem formas de transferência de recursos federais para outros Entes Federados, havendo uma reclamação de que o processo de descentralização destes recursos apresentava um forte componente de tutela federal. No Pacto de Gestão é proposta uma organização destas transferências em blocos (denominados blocos de gestão) e, por meio destes, seria dada maior autonomia no uso dos recursos em cada bloco. Esta discussão fez parte do capítulo *Saúde*, na edição 14 deste periódico.

O Pacto de Gestão estabeleceu os Termos de Compromisso de Gestão (TCGs) a serem pactuados entre Entes Federados, contendo objetivos, metas, atribuições e responsabilidades sanitárias, indicadores de monitoramento e avaliação (CONASS, 2011). Neste pacto, foram criados também os Colegiados de Gestão Regional (CGRs), os quais eram:

> Formados por representação do estado (do nível central ou das estruturas de representação regional das Secretarias de Estado de Saúde) e do conjunto de municípios das regiões [de saúde], podem ser considerados uma inovação da política de saúde ao criar um canal permanente de negociação e decisão intergovernamental, com regras definidas e funcionamento estável, o que possibilitará preencher aquilo que chamamos de "vazio" de governança regional. Os CGRs permitem a identificação de problemas, a definição de prioridades e de soluções para organização da rede assistencial, bem como a formalização de novos modelos de relacionamento entre provedores públicos e privados. Dessa forma, podem ser um instrumento poderoso para a constituição de objetivos compartilhados e do estabelecimento de uma lógica voltada para o bem-estar da população e as necessidades de saúde na provisão dos serviços (Viana, Lima e Ferreira, 2010).

Ainda que se expressem essas expectativas em relação aos CGRs, houve limitações de governança, particularmente, no que se refere à solução para organização da rede assistencial e formalização de novos modelos de relacionamento entre provedores públicos e privados. A implantação dos CGRs no território nacional foi diferenciada, em grande parte, devido às distintas capacidades de gestão e articulação dos Entes Federados, além das condições sociais e outras dimensões do desenvolvimento regional.

Lima *et al.* (2012) avaliaram a implantação do Pacto de Gestão e apresentaram uma agregação dos estados brasileiros em quatro grupos de acordo com sua adesão ao pacto até 2010, incluindo estados com adesão municipal abaixo de 50% até estados com 100% de adesão municipal.

> Grupo 1: estados com baixo percentual de adesão municipal (abaixo de 50%): Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins;
>
> Grupo 2: estados com percentuais médios de adesão municipal (entre 50% e 70%): Maranhão, Paraíba e Roraima;
>
> Grupo 3: estados com alto percentual de adesão municipal (acima de 70% até 99%): Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo;
>
> Grupo 4: estados com adesão total dos municípios (100%): Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Norte (Lima *et al.*, 2012, p. 1.908).

Lima *et al*. (2012) agregam os fatores explicativos para esta diversidade de implantação em três grandes blocos, relacionados a seguir.

1) Histórico-estrutural: antiguidade do processo, presença de identidade regional, dinâmica socioeconômica, características do sistema de saúde (complexidade, perfil e distribuição da oferta de serviços).

2) Político-institucional: incluindo legado de implantação de políticas prévias de descentralização e regionalização da saúde, aprendizado institucional acumulado pelas instâncias colegiadas do SUS e pelos governos estaduais e municipais nos diversos campos e funções gestoras da saúde, existência de uma cultura de negociação intergovernamental, qualidade técnica e política da burocracia governamental, grau de democratização da operação e condução das políticas de saúde.

3) Conjuntural: perfil e trajetória dos atores políticos, dinâmica das relações intergovernamentais, e grau de prioridade do pacto na agenda governamental de estados e municípios.

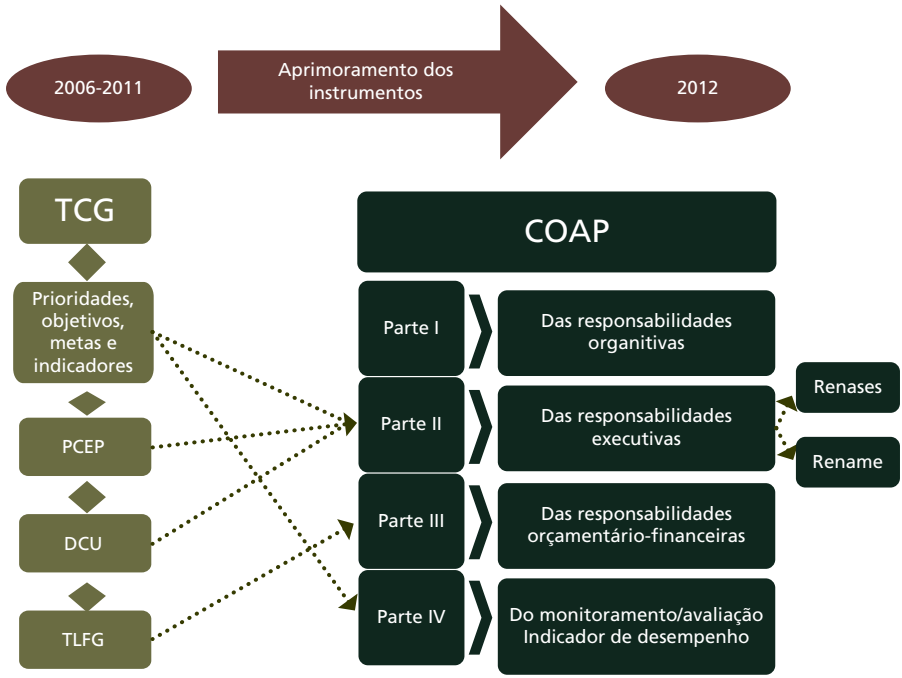
Assim, observa-se que seriam necessários processos adicionais de pactuação, planejamento e discussão federativa; organização e regulação do sistema de saúde como um todo – incluindo sua parte privada; planejamento de políticas públicas com uma dimensão territorial e gestão, discussões que vão além do setor saúde. Além disso, os gestores municipais demonstram preocupação em assumir compromissos regionais e não ter a devida contrapartida dos estados e do governo federal. Alguns afirmam que já houve várias tentativas de "empurrar" a responsabilidade para os municípios sem a devida contrapartida em termos de apoios técnicos e financeiros (Roese, 2012).[55]

Em 2011, como parte do processo de regulamentação da Lei nº 8.080/1990, foi publicado o Decreto nº 7.508 que, entre outros, cria o Contrato Organizativo da Ação Pública (COAP).[56] O contrato integraria vários instrumentos existentes, incorporando, entre outros, o Pacto de Gestão. Ele também criaria novos instrumentos que permitiriam avançar na regionalização. A partir deste decreto, o antigo CGR passa a ser denominado de Colegiado Intergestores Regional (CIR). As relações deste decreto com os instrumentos existentes e as partes constitutivas do COAP estão resumidas na figura 1.

55. Segundo o Ministério da Saúde, em abril de 2011, 419 CGRs estavam presentes em 24 estados e 5.330 municípios, todavia, com diferentes processos de implementação. Informações disponíveis no Portal da Saúde do MS em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/visualizar_texto.cfm?idtxt=28709>. Acesso em: dez. 2012.

56. Este decreto foi analisado na edição 20 deste periódico. Além da breve discussão sobre a regionalização, nesta edição, na seção 3, são apresentadas as novidades quanto a Renases e Rename.

FIGURA 1
O Pacto pela Saúde e o Decreto nº 7.508/2011



Fonte: Ministério da Saúde.
Obs.: Protocolo de Cooperação entre Entes Públicos (PCEP); Declaração de Comando Único (DCU), refere-se a gestão de prestadores que constam da Programação Pactuada e Integrada (PPI);[57] Termo de Limite Financeiro Global (TLFG), trata dos recursos federais de custeio transferidos as Unidades Federadas nos blocos de financiamento.

O Decreto nº 7.508/2011 define regiões de saúde como "espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de Municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde" (Brasil, 2011d). Estas regiões seriam constituídas pelos estados, em pactuação com os municípios, e deveriam conter, no mínimo, ações e serviços de saúde de: atenção primária, urgência e emergência, atenção psicossocial, atenção ambulatorial especializada e hospitalar e vigilância em saúde.[58]

57. A PPI seria aprovada pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB) para estabelecimento dos limites financeiros relacionados aos repasses federais para os municípios.

58. O texto da Noas já trazia uma noção de que uma oferta assistencial mínima dependeria da coordenação das ações, visto que parte dos serviços não estaria presente em todos os municípios. No capítulo que trata da garantia do primeiro nível de referência intermunicipal e da qualificação de microrregiões na assistência à saúde, encontra-se o seguinte texto: "Do ponto de vista da organização da assistência à saúde, além da melhoria da qualidade e resolutividade da Atenção Básica, no âmbito municipal, é importante garantir o acesso de toda a população, o mais próximo possível de sua residência, a um grupo de serviços conformadores do primeiro nível de referência em média complexidade, nem sempre disponível em todos os municípios, que compreende: laboratório, radiologia simples, ultra-sonografia obstétrica, atendimento psicoterápico, fisioterapia básica, algumas ações odontológicas especializadas e leitos hospitalares para atendimento do parto normal, primeiro atendimento em clínica médica e pediatria" (Brasil, 2001, p. 18).

Lenir Santos, uma das protagonistas nas discussões que levaram à publicação do Decreto nº 7.508/2011, afirma que

> a conformação de uma região de saúde não pode se ater apenas ao conceito de territórios limítrofes, uma vez que deve conter todos os elementos que possibilitem a efetividade do direito à saúde. Ela deve ser dotada de características que lhe permitam compreender serviços em qualidade e quantidade suficientes para garantir direitos sociais essenciais para a qualidade de vida. A região de saúde não esteve ainda no palco do SUS como estrela essencial para a efetiva regionalização dos serviços de saúde e uma governança regional centrada nas necessidades regionais e no desempenho dos serviços (Santos, 2012, p. 12).[59]

Na avaliação dessa autora, o Decreto nº 7.508 estabelece as bases para a construção de efetivas regiões de saúde, condições estas que não estiveram presentes até o momento no SUS, sendo a principal delas o estabelecimento de CIR como espaço real de gestão e decisão.

O primeiro estado a aderir ao COAP foi o Ceará, que o fez em agosto de 2012, seguido pelo Mato Grosso do Sul. Entre as possíveis explicações para esta lenta adesão, encontra-se o fato de que a assinatura de contrato entre Entes Federados implica um compromisso formal maior que aquele estabelecido em processos de pactuação anteriores.

O COAP prevê incentivos e sanções, os quais devem ser pactuados em cada contrato. Todavia, como o primeiro contrato foi assinado em 2012, ainda não está claro como este processo funcionaria e não é possível avaliar ainda sua efetividade. Outra possível explicação para o lento processo de adesão ao COAP estaria no processo de revisão de suas regiões de saúde em face das novas exigências do decreto. Contudo, será necessário fazer uma avaliação mais aprofundada deste processo para melhor compreender seus desafios.

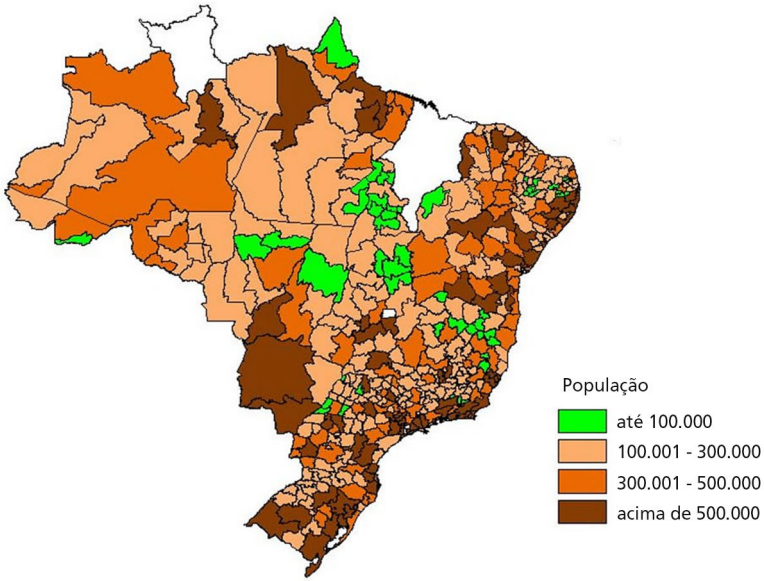
Além das questões federativas e relativas à gestão, são necessários investimentos para que cada região seja capaz de responder por todos estes níveis de atenção, visto que há forte concentração de recursos em algumas regiões do país, conforme será apresentado resumidamente na próxima subseção.

4.2 Análise espacial da oferta de serviços de saúde

Como dito anteriormente, o Decreto nº 7.508/2011 prevê que as regiões de saúde devem responder, no mínimo, por ações e serviços de saúde de atenção primária, urgência e emergência, atenção psicossocial, ambulatorial especializada e hospitalar e vigilância em saúde. Ainda que a formatação das regiões de saúde esteja em discussão, ela tem tomado como ponto de partida as existentes, que, como pode ser visto na figura 2, encontravam-se distribuídas por todo o território nacional.

59. A autora também defende a regionalização como forma de obter ganhos de escala, em direção à eficiência e à economicidade, visto que os recursos são escassos.

FIGURA 2
Mapa dos colegiados de gestão regional, por densidade demográfica (2012)



Fonte: Sala de Apoio à Gestão Estratégica do Portal da Saúde/MS. Disponível em: <http://189.28.128.178/sage/>. Acesso em: out. 2012.
Obs.: 1. Nesta figura aparecem 415 regiões, por CGR, mas algumas delas ainda estão em processo de negociação para definição de quantas serão os CIRs.
2. Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Assim, esses espaços contínuos, nos quais seriam conformadas as regiões de saúde, deveriam ser capazes de ofertar estes serviços. Contudo, o que se observa é uma distribuição desigual desta oferta no território nacional, a qual se torna mais concentrada quanto mais complexo é o serviço ou a tecnologia ofertada.

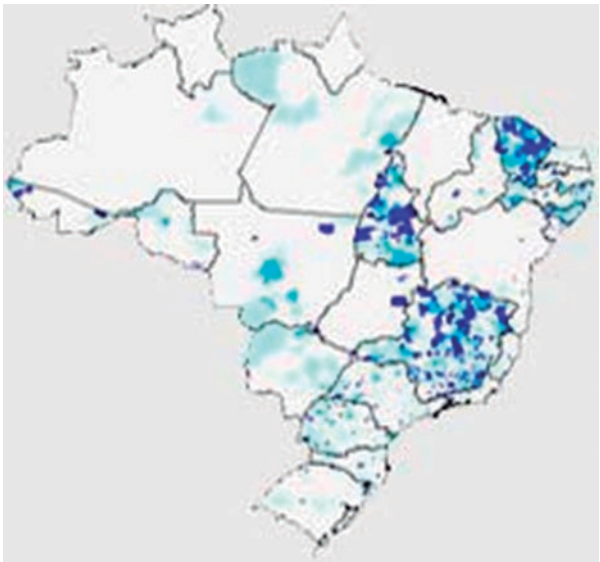
Analisando o primeiro nível do sistema, a atenção básica, observam-se avanços importantes na cobertura por meio de ações e programas governamentais. Estes ganharam maior escala a partir dos incentivos do governo federal para a implantação de equipes de saúde da família, principalmente a partir do estabelecimento do PAB-Variável na Norma Operacional Básica de 1996 (NOB 96). Por meio deste incentivo, buscou-se induzir um modelo de atenção em bases territoriais, multidisciplinar e mais resolutivo.

Sem desconhecer os avanços, deve-se observar que há dificuldades para a universalização da cobertura por meio da estratégia Saúde da Família, entre elas a sua expansão para municípios de grande porte, principalmente aqueles situados em áreas metropolitanas (figura 3).[60]

60. Essas discussões foram objeto de reflexão em várias edições deste periódico, destacando-se as edições 11, 13, 17, 19 e 20, bem como a seção 3 desta edição, que discutiu algumas propostas do governo federal para enfrentá-las.

FIGURA 3
Cobertura municipal por equipes de saúde da família (dez./1998 e dez./2011)

3A – 1998



3B – 2011

Fonte: Histórico de Cobertura da Saúde da Família do Departamento de Atenção Básica do MS.

Se os municípios estavam avançando na cobertura populacional da atenção básica, percebia-se que havia dificuldades, na maioria deles, para garantir o acesso à média complexidade. Estas estavam relacionadas à oferta insuficiente de serviços

de atenção especializada e de apoio à diagnose e terapia, o que gerava deslocamentos da população em busca de atendimento, os quais, por sua vez, aumentavam a dificuldade para organização da referência intermunicipal. Estas dificuldades estavam associadas a diversos fatores, incluindo as grandes diferenças de porte dos municípios (predominância de municípios com menos de 20 mil habitantes) e o fato de muitos deles não terem ou não conseguirem manter estruturas de saúde mais complexas (Roese, 2012).[61] Problemas que persistem ainda hoje.

Quando se analisa a cobertura regional/espacial de alguns indicadores, isso parece ficar mais claro. Analisando, por exemplo, o indicador de leitos por mil habitantes, observa-se que há convergência entre as macrorregiões ao longo do período 1999-2009, resultante da redução da oferta total de leitos em todas as regiões (tabela 5). Contudo, em 2009, vários municípios não possuíam nenhum leito ou tinham menos de 2,5 leitos por mil habitantes – um dos parâmetros de suficiência que tem sido utilizado quando se refere a este indicador.[62]

TABELA 5
Leitos por mil habitantes – Brasil e macrorregiões (1999, 2002, 2005 e 2009)

Brasil e regiões	1999	2002	2005	2009
Brasil	**2,96**	**2,70**	**2,41**	**2,26**
Norte	2,24	2,05	1,85	1,84
Nordeste	2,74	2,50	2,27	2,02
Sudeste	3,03	2,75	2,44	2,35
Sul	3,31	3,08	2,76	2,65
Centro-Oeste	3,46	3,05	2,62	2,32

Fonte: Indicador Ripsa E2, Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS) e IBGE.
Elaboração dos autores a partir do TabNet/Datasus.

Dessa forma, a garantia da integralidade, incluindo o acesso aos serviços necessários para a solução dos problemas de saúde da população, aponta, cada vez mais, para a necessidade de cooperação e articulação intermunicipal. Faz-se necessário também ampliar os investimentos para oferta de determinados serviços em vazios assistenciais (locais sem nenhuma oferta ou com oferta insuficiente).

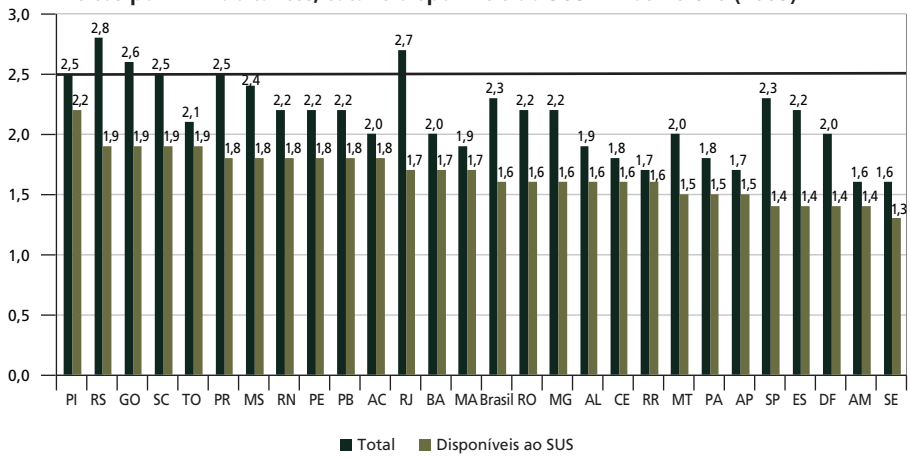
61. "O conceito de integralidade remete, portanto, obrigatoriamente, ao de integração de serviços por meio de redes assistenciais, reconhecendo a interdependência dos atores e organizações, em face da constatação de que nenhuma delas dispõe da totalidade dos recursos e competências necessários para a solução dos problemas de saúde de uma população em seus diversos ciclos de vida. Torna-se, portanto, indispensável desenvolver mecanismos de cooperação e coordenação próprios de uma gestão eficiente e responsável dos recursos coletivos, a qual responda às necessidades de saúde individuais em âmbitos local e regional" (Hartz e Contandriopoulos, 2004, p. S331).

62. O parâmetro de 2,5 a 3 leitos hospitalares totais por mil habitantes foi estabelecido pela Portaria nº 1.101/2002, que está em processo de revisão. Todavia, como não foi publicado novo parâmetro, este continua sendo utilizado.

Outra questão pertinente na discussão sobre a oferta de serviços de saúde refere-se às diferenças de acesso via SUS e por outros modos de financiamento. Sabe-se que menos da metade do financiamento do sistema de saúde brasileiro provém de fontes públicas (IBGE, 2009; Piola *et al*, 2011). Esta repartição pode fazer com que a lógica de parte significativa dos investimentos em saúde e das decisões sobre a organização do sistema de saúde considere fatores de mercado (por exemplo, lucratividade).

Para exemplificar essa situação, considere-se novamente o indicador de leitos por mil habitantes. A mencionada redução da oferta aconteceu em estabelecimentos privados de saúde. Houve aumento da oferta em estabelecimentos públicos, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Contudo, não foi suficiente para compensar a redução da oferta privada. Ainda que se diga que, com o avanço tecnológico, está havendo uma substituição de modalidades de tratamento, com redução da necessidade de internação ou do tempo que se permanece internado, o que se observa é que os parâmetros de oferta de leitos para o SUS estão bem abaixo de 2,5 leitos por mil habitantes (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Leitos por mil habitantes, total e disponíveis ao SUS – Brasil e UFs (2009)



Fonte: AMS.

A análise da oferta total de serviços inclui os serviços ofertados em estabelecimentos públicos e privados. Parte destes serviços está disponível ao SUS. Nos serviços sem internação, principalmente os de menor complexidade, a oferta em estabelecimentos públicos é maior que a oferta em estabelecimentos privados, enquanto nos casos mais especializados ocorre o contrário. No caso de serviços de apoio a diagnose e terapia, essa dependência do setor privado é quase total (tabela 6).

TABELA 6
Estabelecimentos por esfera administrativa e tipo de atendimento – Brasil e macrorregiões (2009)
(Em %)

Brasil e macrorregiões	**Total**		Com internação		Sem internação		Apoio à diagnose e terapia	
	Pública	**Privada**	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Brasil	**55,3**	**44,7**	**41,3**	**58,7**	**0,0**	**69,8**	**9,2**	**90,8**
Norte	**72,6**	**27,4**	62,6	37,4	0,0	84,3	12,2	87,8
Nordeste	**68,5**	**31,5**	60,3	39,7	0,0	78,7	13,6	86,4
Sudeste	**46,8**	**53,2**	26,0	74,0	0,0	62,1	8,7	91,3
Sul	**47,8**	**52,2**	23,7	76,3	0,0	68,0	4,0	96,0
Centro-Oeste	**47,5**	**52,5**	42,0	58,0	0,0	59,4	13,0	87,0

Fonte: AMS.
Obs.: os estabelecimentos privados incluem aqueles que prestam serviços para o SUS e os que prestam serviços somente por meio de intermediação de planos de saúde ou pagamento direto do bolso.

Adicionalmente, quanto mais nova a tecnologia, mais a sua disponibilização atende à lógica de mercado: é o caso, por exemplo, da oferta de equipamentos de ressonância magnética por 1 milhão de habitantes que é altamente concentrada nas capitais e, principalmente, em São Paulo e no Rio de Janeiro (Andreazzi, 2011).

Essa discussão sobre a oferta traz outra questão para o debate: quais serviços devem ser ofertados por meio de uma rede de ações e serviços de saúde que envolva coordenação e cooperação entre diferentes regiões de saúde? Esta questão faz parte do debate sobre redes de atenção à saúde, que será apresentado na próxima subseção.

4.3 Redes de atenção à saúde: uma visão a partir da política pactuada entre os Entes Federativos

A oferta de serviços de saúde deveria ser condicionada pelas necessidades de saúde da população ao longo de seu ciclo de vida. No modelo atual proposto para o sistema brasileiro, a atenção primária à saúde deveria ter capacidade de resposta para a maior parte das demandas da população e coordenar-se com outras ações e serviços para garantir a resolutividade e integralidade da atenção. Por este modelo, a atenção básica deve ser espalhada no território nacional, ficando próxima da população e garantindo seu acompanhamento continuado. A oferta dos outros níveis de atenção deveria ser organizada de acordo com a análise das necessidades de saúde e por meio de um sistema de acesso que considerasse os efeitos de deslocamento (distância) sobre as condições de saúde da população e a escala a partir da qual a oferta seria eficiente e efetiva.

> A construção de uma rede baseia-se na constatação de que os problemas de saúde não se distribuem uniformemente na população, no espaço e no tempo, e envolvem tecnologias de diferentes complexidades e custos. Assim, a organização dos serviços é condição fundamental para que estes ofereçam as ações necessárias de forma apropriada. Para isso, é preciso definir as unidades que compõem a rede por níveis de atenção (hierarquização) e distribuí-las geograficamente (regionalização) (Kuschnir *et al.*, 2011, p. 124).

Assim, o principal objetivo das redes de atenção seria garantir o cuidado integral por meio da oferta de ações e serviços de saúde. Esta formatação da rede pode acontecer em espaços descontínuos, isto é, não precisa ater-se aos limites de um município, estado ou região de saúde.

No Decreto nº 7.508/2011, consta a definição de rede de atenção à saúde como o "conjunto de ações e serviços de saúde articulados em níveis de complexidade crescente, com a finalidade de garantir a integralidade da assistência à saúde" (Brasil, 2011d). As redes deveriam ser capazes de responder às demandas por ações e serviços de saúde em uma ou mais regiões de saúde.

Atualmente, o MS está priorizando a construção de quatro redes temáticas ou linhas de cuidado nos mesmos territórios: *i)* atenção obstétrica e neonatal (Rede Cegonha); *ii)* urgência e emergência; *iii)* atenção psicossocial (enfrentamento do álcool, *crack*, e outras drogas); e *iv)* doenças crônicas: câncer (a partir da intervenção no câncer de colo de útero e mama), cardiovascular e deficiência.[63]

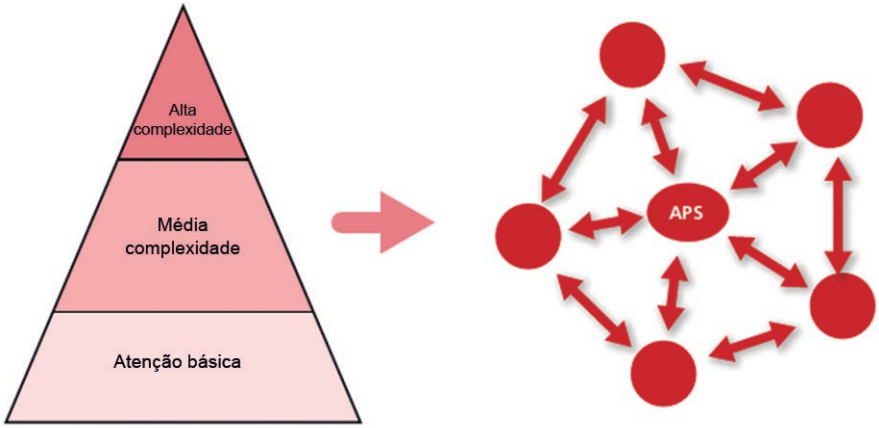
Em debates sobre o tema das redes encontram-se questões conceituais importantes: *i)* as redes deveriam ser organizadas por temas ou de forma a coordenar o cuidado integral independentemente do problema em questão; e *ii)* as redes deveriam ser hierárquicas ou poderia ser considerado um conceito mais horizontal de redes.

Com relação à primeira questão, enquanto as redes temáticas consideram a atenção a grupos populacionais ou problemas de saúde definidos, há propostas de organização de redes que se preocupam mais em organizar uma estrutura de serviços que considere todos os problemas de saúde que podem ser apresentados pelo indivíduo ao longo do ciclo de vida.

63. Essas redes foram apresentadas na seção intitulada *Acompanhamento da política e dos programas* desta e de edições anteriores deste periódico.

Com relação ao formato da estruturação de redes, a crítica à rede hierárquica é apresentada, entre outros, por Mendes (2011), que considera que colocar a atenção primária de saúde (APS) na base de uma pirâmide e como um nível hierárquico inferior significaria uma noção de complexidade equivocada e que privilegia o uso de tecnologias mais complexas.

FIGURA 4
A mudança dos sistemas piramidais e hierárquicos para as redes de atenção à saúde

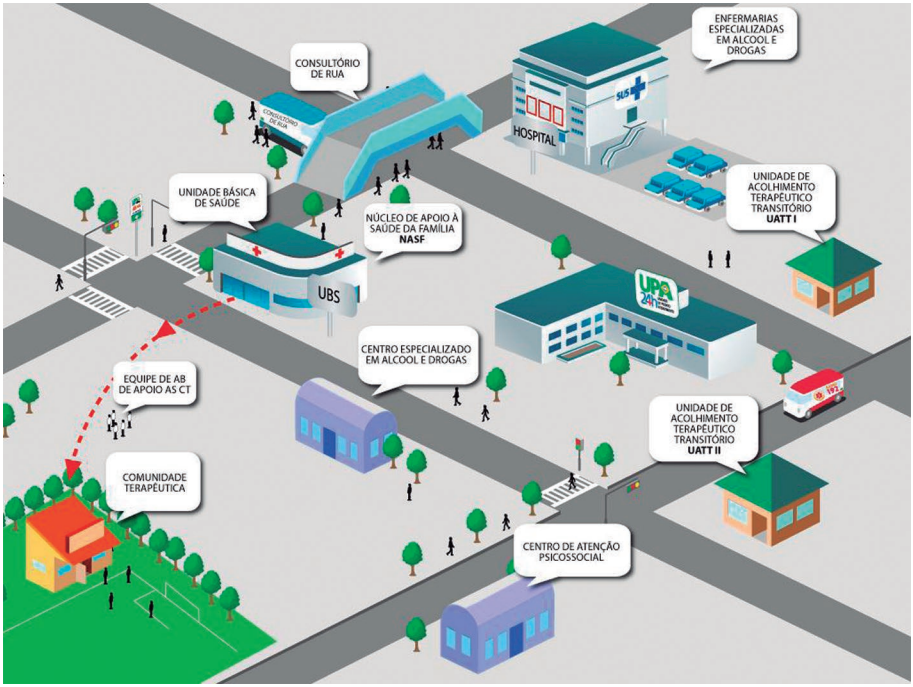


Fonte: Mendes (2011, p. 84).

Essa crítica parece ter eco na área de saúde mental, área em que o MS aponta o Centro de Atenção Psicossocial, com suas equipes multiprofissionais (psiquiatras, enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais etc.), como serviço estratégico na organização da porta de entrada e de regulação da Rede de Atenção Psicossocial (figura 5).[64]

64. Informações disponíveis no Portal da Saúde do MS em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/rede_de_saude_mental_revisado_6_11_2008.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2013.

FIGURA 5
Rede de Atenção Psicossocial



Fonte: Ministério da Saúde.

Contudo, ao agregar os diferentes níveis de atenção em uma só unidade, o CAPS suscita questões relevantes quanto à sua forma de inserção na rede. Como bem lembram Onocko-Campos e Furtado (2006, p. 1.056): "Seria esta uma volta à forma piramidal própria da hierarquização classicamente definida pelo SUS ou estar-se-ia trabalhando com uma concepção de rede horizontal na qual, então, o papel do CAPS poderia ser entendido como o de agenciador, articulador?"

4.4 Algumas considerações adicionais sobre a regionalização em saúde

Avança-se na expansão de cobertura, mas os processos gerenciais e de regulação e os recursos necessários para garantir acesso efetivo, universal, integral e equânime ainda não estão garantidos. Desta forma, mesmo que se observem progressos na desconcentração espacial da oferta de serviços em todos os níveis de complexidade, ainda há diferenças na oferta entre grupos populacionais, os quais estão distribuídos de modo desigual no espaço, favorecendo as regiões mais desenvolvidas. Adicionalmente, internamente às UFs (estados ou municípios), há diferenças na alocação espacial de recursos que estão relacionadas ao fato de que parte dos investimentos privados privilegia os locais com maior concentração de populações e com maior poder aquisitivo.

Considerando a forte participação do financiamento privado, os estabelecimentos privados de saúde podem decidir se irão disponibilizar parte de sua oferta/estrutura de produção para o setor público. Esta escolha dependerá de suas decisões sobre lucro, formação de mercados, entre outras. Para evitar problemas de redução ou ausência de cobertura para determinados serviços, podem ser citadas algumas opções que se colocam para a atuação do Estado: *i)* ampliar a oferta (investimento) pública; *ii)* aumentar os preços pagos para atrair o setor privado; *iii)* reduzir os incentivos públicos ao setor privado, o que poderia gerar aumento dos preços do setor privado; e *iv)* regular a oferta privada.

Para ampliar a oferta pública ou aumentar os preços pagos, seriam necessários mais recursos, que podem vir pela redistribuição do financiamento entre programas e ações ou pela ampliação dos recursos totais destinados ao setor público e não somente ao setor saúde, sem desconsiderar possibilidades de ganhos de eficiência neste setor. Como foi discutido na seção 3, esta questão não está relacionada apenas aos serviços de mais alta complexidade, visto que, mesmo na atenção básica, há ações do governo federal destinadas a realizar investimentos consideráveis em infraestrutura, observando-se, assim, um aumento relativo da participação do financiamento para este nível de atenção. Há também espaço para aumentar a eficiência do gasto público, com melhorias de gestão. Porém, pelas estimativas atuais de necessidade, feitas a partir de comparações internacionais, este caminho, ainda que necessário, não seria suficiente para fazer valer todos os princípios do SUS. Todas estas alternativas devem ser estudadas para que se compreendam os seus mecanismos e as consequências da adoção de cada uma delas.

O fato de haver uma grande participação privada na oferta de serviços públicos é, em si, um problema? Não necessariamente. Há diversos países que construíram sistemas universais, com elevados níveis de integralidade e equidade, em que há grande participação do setor privado na oferta de serviços (entre outros, Alemanha, Japão e França). Contudo, estes países têm participação majoritária do financiamento público e/ou outros mecanismos de regulação da participação privada no sistema de saúde. Em alguns deles, o financiamento público é majoritário, o que gera um grande poder de compra governamental, sendo este, em si, um mecanismo de regulação. Mesmo neste caso, o Estado faz valer seu poder de regulação na tentativa de direcionar o sistema como um todo para os princípios estabelecidos por ele e, muitas vezes, defendidos pela sociedade local. Naqueles em que o financiamento público não é majoritário, o Estado regula, por exemplo, os preços dos bens e serviços de saúde, a partir de negociações com os prestadores e com o segmento de saúde suplementar (planos e seguros) e, também, busca organizar a estrutura de incentivos ao setor privado. Assim, mesmo em sistemas com forte dependência do setor privado, há mecanismos de regulação visando garantir que o sistema seja universal, integral e equânime.

A definição das prioridades para aplicação de recursos finitos deve ser um processo político-social, mas feito de forma transparente e com uma provisão de informações significativa, inclusive de custo/efetividade. Contudo, considerando os conflitos de interesse, inclusive no próprio aparato do Estado, este é um processo em construção no país (Viana, Lima e Ferreira, 2010, p. 9). [65] Este talvez seja o maior desafio para o estabelecimento de uma política regional/territorial. Entre estes atores é fundamental considerar as relações com o setor privado, com os profissionais de saúde e com outros setores sociais e econômicos.

Dessa forma, algumas questões necessitariam de mais trabalhos de pesquisa para serem respondidas, entre elas: *i)* quais os espaços para aumentar a eficiência pública; *ii)* qual a real necessidade de financiamento para a implantação de um sistema público universal, integral e equânime, pensado de modo descentralizado e organizado em uma rede regionalizada e hierarquizada; e *iii)* quais mecanismos de regulação da relação público-privada poderiam ser utilizados pelo Estado para fazer como que o sistema funcione prioritariamente em direção a estes princípios.

No campo político-institucional, é necessário compreender os mecanismos e processos que fazem com que alguns estados avancem mais que outros no processo de regionalização e se estes são replicáveis.

Adicionalmente, deve-se considerar que a regionalização da saúde não é o único processo de regionalização observado no país. Há vários processos relacionados ao desenvolvimento brasileiro, aos fluxos da população e às suas organizações políticas, sociais e culturais. Além dos tradicionais recortes por macrorregiões, outros processos de regionalização dialogam com a proposta para o setor de saúde. Estas regionalizações produzem fluxos que têm impactos sobre a organização do sistema brasileiro de saúde.

Alguns pesquisadores da saúde, em suas análises sobre a regionalização, vêm destacando os limites de um processo que faz diálogos intrasetoriais, mas que tem pouco poder ou instrumentos efetivos para promoção de coordenação intersetorial.

Ianni *et al.* (2012), em sua análise sobre os dilemas da pactuação de saúde em uma região metropolitana, utilizam o exemplo de uma reclamação comum dos gestores de saúde: os deslocamentos de populações que residem em um município e vão buscar serviços de saúde em outros municípios. A principal reclamação é que isto acontecia em níveis de atenção que deveriam ser providos no município, por exemplo, a atenção básica. Estes autores citam o trabalho realizado por Bosquat e Nascimento (2001 *apud* Ianni *et al.*, 2012) para dizer

65. Essa afirmação de Viana, Lima e Ferreira (2010) foi feita no contexto de um relatório que buscava avaliar as Comissões Intergestores Bipartes, que foram criadas como parte do processo de pactuação e em busca da direção única do SUS. Ainda que feita com outro objetivo, ela aplica-se perfeitamente a todos os outros processos de regionalização, às suas instâncias e aos instrumentos.

que a população vai em busca das respostas para suas necessidades de saúde em locais em que entende que esta resposta possa ser mais efetiva. Se o sistema local (municipal) não oferece esta resposta, a população não fica restrita aos limites político-administrativos, deslocando-se para outros municípios. Assim, "as sub-regiões metropolitanas são aquelas capazes de reter a grande maioria dos fluxos dos usuários originados em sua própria área, ou seja, no que se refere ao território 'usado', as lógicas de deslocamentos são regionais e não municipais" (Ianni *et al.*, 2012, p. 928).

Ainda que reconheçam essas dificuldades e limitações do processo de regionalização, em suas entrevistas com gestores de saúde, os autores observaram que há consenso entre eles em relação a avanços já realizados na coordenação intermunicipal e de uma expectativa positiva, naquele momento, com relação à implantação do Pacto de Gestão. Admitem que o setor saúde, neste processo, faria aflorar os conflitos e possíveis soluções em espaços democráticos que são desconhecidos ou incipientes em outros setores.

Embora algumas dessas decisões estejam relacionadas a uma perspectiva setorial, muitas outras dependem de acontecimentos externos ao setor saúde. Neste sentido, destaca-se o modo de organização dos espaços urbanos, as políticas voltadas para eles (por exemplo, transporte público e saneamento) e as decisões de investimento do setor público e privado, que, muitas vezes, implicam mudança temporária ou permanente de grandes contingentes populacionais para atender às demandas por mão de obra nestes espaços, exigindo, por conseguinte, adequações dos serviços de saúde. Convém lembrar, ainda, que a dinâmica produtiva também tem reflexos sobre a saúde da população e, portanto, pode criar novas demandas para o setor. Por exemplo, a ampliação de carros nas ruas e seus reflexos sobre acidentes, qualidade do ar, saúde mental etc.; ou, ainda, o uso de agrotóxicos para aumentar a produtividade do agronegócio e seus reflexos sobre a saúde da população.

Assim, além das demandas consideradas mais estruturadas, os gestores da saúde se defrontam com novas questões, algumas delas geradas por outras políticas setoriais. Ao pensar a regionalização da saúde, é importante entender estas dinâmicas e suas expressões territoriais, bem como ter noção de suas implicações. Deve-se entender que a discussão sobre regiões de saúde requer planejamento – como dito, muitas vezes, indo além do setor saúde – e uma capacidade de coordenação, pactuação e decisão intra e intersetorial, bem como intragovernamental e entre o governo e outros segmentos da sociedade.

Ainda está pouco claro como foram feitas as análises de escala e possibilidades nacionais de construção das regiões de saúde ou o quanto estes processos têm considerado outros processos de regionalização. Algumas análises recentes indicam que as discussões sobre regionalização da saúde ainda são muito internas ao próprio setor.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. F. **Poder compensatório e política de defesa da concorrência**: referencial geral e aplicação ao mercado de saúde suplementar brasileiro, 2009. Tese (Doutorado) – Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, 2009.

ALMEIDA, P. F. *et al*. Desafios à coordenação dos cuidados em saúde: estratégias de integração entre níveis assistenciais em grandes centros urbanos. **Caderno de saúde pública**, v. 26, n. 2, p. 286-298, 2010.

ANDREAZZI M. A. R. **Pesquisa de assistência médico sanitária (AMS) 2009**. Brasília: Bottlenecks; Costs and Equity, 8 ago. 2011.

ARAÚJO, J. D.; FERREIRA, E. S. M.; NERY, G. C. Regionalização dos serviços de Saúde Pública: a experiência do estado da Bahia, Brasil. **Revista de saúde pública**, Mar 1973, v. 7, n. 1, p.1-19.

BALDANI, M. H.; ALMEIDA, E. S.; ANTUNES, J. L. F. Equidade e provisão de serviços públicos odontológicos no Paraná. **Revista de saúde pública**, v. 43, n. 3, p. 446-454, 2009.

BESLEY, T.; HALL, J.; PRESTON, I. The demand for private health insurance: do waiting lists matter? **Journal of public economics**, v. 72, n. 2, p. 155-181, 1999.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso nacional, 1988.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. **Regionalização da assistência à saúde**: aprofundando a descentralização com equidade no acesso: Noas 01/2001 e Portaria MS/GM nº 95, de 26 de janeiro de 2001 e regulamentação. Brasília: MS, 2001.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Mais saúde**: direito de todos: 2008-2011. v. 4. ed. Brasília: MS, 2010. (Série C. Projetos, Programas e Relatórios)

_____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 373, de 27 de fevereiro de 2002.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. **Pacto de gestão**: garantindo saúde para todos. Brasília: MS, 2005.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. **Regionalização solidária e cooperativa**: orientações para sua implementação no SUS. Brasília: MS, 2007.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de atividades do primeiro trimestre de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/2009_Relat%C3%B3rio_1%C2%BA_Trimestre.pdf>.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Avaliação da efetividade dos programas de atividade física no Brasil**. Brasília: MS, 2011a.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022**. Brasília: MS, 2011b.

_____. Ministério da Saúde. **Apresentação da SBBrasil**: Pesquisa Nacional de Saúde Bucal 2010. Brasília, 2011c. Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/cnsb/sbbrasil/arquivos/apresentacao_abbrasil_2010.pdf>.

_____. Ministério da Saúde. Implantação do Decreto nº 7.508/2011 e aprimoramento do Pacto pela Saúde. Brasília, 2011d. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/2b_apresentacao_nov2011.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2012.

_____. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011e.

_____. Portaria nº 2.527, de 27 de outubro de 2011. Redefine a atenção domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: Congresso nacional, 2011f.

_____. Portaria nº 1.401, de 15 de junho de 2011. Institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o incentivo para construção de polos da Academia da Saúde. Brasília: Congresso nacional, 2011g.

_____. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2011. Brasília: Congresso Nacional, 2011h.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Relatório Anual de Gestão 2011**. Brasília, 2012a.

_____. Ministério da Saúde. **Saúde mental em dados**, Brasília, ano 7, n. 10, mar. 2012b.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ)**: manual instrutivo. Brasília, 2012c.

_____. Presidência da República. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do Artigo 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2012d.

_____. Ministério da Saúde. Mortalidade do adulto: taxas de mortalidade segundo sexo, causas e regiões. *In*: _____. **Saúde Brasil 2001**: uma análise da situação de saúde e da vigilância em saúde da mulher. Brasília: Ministério da Saúde, 2012e.

_____. Ministério da Saúde. Mortalidade infantil: tendências, componentes e causas de morte. *In*: _____. **Saúde Brasil 2001**: uma análise da situação de saúde e da vigilância em saúde da mulher. Brasília: Ministério da Saúde, 2012f.

_____. Ministério da Saúde. Mortalidade por doenças crônicas no Brasil: situação em 2010 e tendências de 1991 a 2010. *In*: _____. **Saúde Brasil 2001**: uma análise da situação de saúde e da vigilância em saúde da mulher. Brasília: Ministério da Saúde, 2012g.

_____. Ministério da Saúde. Tendências em 20 anos da mortalidade entre idosos no Brasil: 1991-2010. *In*: _____. **Saúde Brasil 2001**: uma análise da situação de saúde e da vigilância em saúde da mulher. Brasília: Ministério da Saúde, 2012h.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012**. Brasília: Congresso nacional, 2012i.

CASTRO, J. A. *et al*. **Gasto Social Federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasilia: Ipea, set. 2012. (Nota Técnica, n. 11).

CONASS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **O Sistema Único de Saúde**. Brasília: Conass, 2011. (Coleção Para Entender a Gestão do SUS). v. 1.

DEITOS, A. R. **Avaliação na atenção especializada em saúde bucal**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030**: diretrizes para a prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro. Rio de Janeiro: Fiocruz; Ipea; MS; SAE, 2012.

FREITAS, L. R. S.; GARCIA, L. P. Evolução da prevalência do diabetes e deste associado à hipertensão arterial no Brasil: análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1998, 2003 e 2008. **Epidemiol. serv. saúde**, v. 21, n. 1, 2012.

GÉRVAS, J.; FERNÁNDEZ, M. P. Pago por desempeño. **AMF 2008**, v. 4, n. 6, p. 344-352, 2012. Disponível em: <http://www.equipocesca.org/organizacion-de-servicios/pago-por-desempeno-%C2%ABpay-for-performance%C2%BB-p4p/>. Acesso em: 22 nov. 2012.

GOLDBERG, D. K. Antitruste e a barganha coletiva no mercado de saúde suplementar. *In*: MATTOS, C.; FRANCO NETO, A. A. M. (Orgs.). **A revolução do antitruste no Brasil 2**: A teoria econômica aplicada a casos concretos. São Paulo: Singular, 2008. p.329-357.

GOULART, F. A. A. Esculpindo o SUS a golpes de portaria – Considerações sobre o processo de formulação das NOBs. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2001.

GUERRA, K. C. M. **Os centros de especialidades odontológicas nos municípios do estado do Rio de Janeiro**: uma investigação dos fatores identificáveis como facilitadores ou não na implantação de uma política de indução financeira. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

HARTZ, Z. M. A.; CONTANDRIOPOULOS, A.-P. Integralidade da atenção e integração de serviços de saúde: desafios para avaliar a implantação de um "sistema sem muros". **Caderno de saúde pública**, v. 20, suplemento 2, p. S331-S336, 2004.

HEIMANN, L. S. *et al*. **Quantos Brasis**? alocação de recursos no SUS. São Paulo: SES-SP/Nisis/IS/CIP, 2002.

HOFMARCHER, M. M.; OXLEY, H.; RUSTICELLI, E. **Improved health system performance through better care coordination**. Paris: OECD Publishing, 2007. (Health Working Papers, n. 30).

IANNI, A. M. Z. *et al*. Metrópole e região: dilemas da pactuação da saúde. O caso da região metropolitana da baixada santista, São Paulo, Brasil. **Caderno de saúde pública**, v. 12, n. 5, p. 925-934, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – Um panorama da saúde no Brasil: acesso e utilização dos serviços, condições de saúde e fatores de risco e proteção à saúde 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. 15 anos de gasto social federal, notas sobre o período de 1995 a 2009. **Comunicado do Ipea**, n. 98, Brasília, jul. 2011.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Vários anos.

JACOMETTI, E. J.; STEPHAN-SOUZA, M. A. I. Espaço, território e região: conceitos-chave para a compreensão da atratividade de Juiz de Fora no processo de regionalização da saúde na macrorregião sudeste de Minas Gerais. **Revista APS 13**, suplemento 1, 2010.

JUNQUEIRA, S. R. *et al*. Indicadores socioeconômicos e recursos odontológicos em municípios do estado de São Paulo, Brasil, no final do século XX. **Epidemiol. serv. saúde**, v. 15, n. 4, p. 41-53, 2006.

KUSCHNIR, R. *et al*. Configuração da rede regionalizada e hierarquizada de atenção à saúde no âmbito do SUS. *In*: GONDIM, R., GRABOIS, V., MENDES JUNIOR, W. V. (Orgs.). **Qualificação dos gestores do SUS**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz/ENSP/EAD; 2011. p.121-151.

LEE, I. *et al*. Effects of physical inactivity on non-communicable diseases. **The Lancet**, v. 380, n. 9.838, p. 219-229, 21 July 2012.

LIMA, A. C. S.; CABRAL, E. D.; VASCONCELOS, M. M. V. B. Política Nacional de Saúde Bucal: acessibilidade e utilização de serviços odontológicos especializados em um município de médio porte na Bahia. **Revista baiana de saúde pública**, v. 34, n. 2, p. 371-1387, 2010.

LIMA, J. C.; RIVERA, F. J. U. Redes de conversação e coordenação de ações de saúde: estudo em um serviço móvel regional de atenção às urgências. **Caderno de saúde pública**, v. 26, n. 2, p. 323-36, 2010.

LIMA, L. D. *et al.* Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. **Ciência e saúde coletiva**, v. 17, n. 7, p. 1.903-1.914, 2012.

MACHADO, E. M. *et al*. **Atenção básica à saúde em Minas Gerais**: desigualdade na distribuição de recursos financeiros e na prestação de serviços básicos após a introdução do piso de atenção básica. Belo Horizonte: FJP, 2003.

MALTA, D.; SILVA, J. B. Policies to promote physical activity in Brasil. **The Lancet**, v. 380, n. 9.838, p.195-196, 21 July 2012.

MALTA, D. *et al*. Padrão de atividade física em adultos brasileiros: resultados de um inquérito por entrevistas telefônicas 2006. **Epidemiol. serv. saúde**, v. 18, p. 7-16, 2009.

MELLO, G. A.; IBAÑEZ, N.; VIANA, A. L. Um olhar histórico sobre a questão regional e os serviços básicos de saúde no estado de São Paulo. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 853-866. 2011.

MENDES, E. V. **As redes de atenção à saúde**. Brasília: OPAS, 2011. p. 549.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. Análise da implantação do sistema de atendimento pré-hospitalar móvel em cinco capitais brasileiras. **Caderno de saúde pública**, v. 24, n. 8, p. 1.877-1.886, 2008.

ONOCKO-CAMPOS, R. T.; FURTADO, J. P. Entre a saúde coletiva e a saúde mental: um instrumental metodológico para avaliação da rede de centros de atenção psicossocial (CAPS) do Sistema Único de Saúde. **Caderno de saúde pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 5, p. 1.053-1.062, maio 2006.

PINTO, H. A; KOERNER, R. S.; SILVA, D. C. A. **Prioridade se traduz em mais e melhores recursos para atenção básica**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.rededepesquisaaps.org.br/wp-content/uploads/2012/06/artigoprioridade.pdf>.

PEREIRA, M. O. **Análise da política do Ministério da Saúde do Brasil para atenção integral dos usuários de álcool e outras drogas**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PINTO, H. A.; SOUZA, A.; FLORÊNCIO, A. R. **O Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica**: reflexões sobre o seu desenho e processo de implantação. Brasília, 2012. Mimeografado. Disponível em: <https://www.box.com/s/d0310809211144811e60>. Acesso em: 5 out. 2012.

PORTO, S. M. *et al.* **Metodologia de alocação equitativa de recursos**. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2001. (Relatório final de projeto REFORSUS).

RIO DE JANEIRO. Atenção às urgências: Especial UPAs. **Emergência**, mar. 2012. Disponível em: <http://www.ecosistemas.com.br/doc/Especial_36.pdf>.

ROESE A. **Planejamento regional ascendente e regionalização**: atores e estratégias da organização dos fluxos de utilização dos serviços de saúde. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2012.

SANTOS L. **Regionalizando a descentralização**: região de saúde como imposição constitucional ou como ato de vontade dos Entes Federativos? Campinas: Idisa, 2012.

SERVO, L. M. *et al*. Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. *In*: MELAMED, C.; PIOLA, S. (Orgs.). **Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ipea, 2011.

SOUZA, L. F.; CHAVES, S. C. L. Satisfação dos usuários assistidos nos centros de especialidades odontológicas do município de Recife, Pernambuco, Brasil. **Caderno de saúde pública**, v. 26, n. 5, p. 991-1.002, 2010.

VIANA, A. L. D.; LIMA, L. D.; FERREIRA, M. P. Condicionantes estruturais da regionalização na saúde: tipologia dos colegiados de gestão regional. **Ciência & saúde coletiva**, n. 15, v. 5, p. 2.317-2.326, 2010.

VIEGAS, M. A. *et al*. **Metodologia de alocação equitativa de recursos**: uma proposta para Minas Gerais. Belo Horizonte: SES, 2004.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World Health Statistics**. 2012. Disponível em: <http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/EN_WHS2012_Full.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

O capítulo de educação da edição nº 21 do periódico *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* é composto de três seções, além desta apresentação: fato relevante; acompanhamento da política e dos programas do Ministério da Educação (MEC); e tema em destaque.

Como fato relevante, destaca-se a aprovação, na Câmara dos Deputados, de emenda ao Projeto de Lei (PL) do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, que propõe elevar para 10% do produto interno bruto (PIB) a porcentagem mínima a ser aplicada na educação pública nas três esferas de governo – municipal, estadual e federal. A aprovação por unanimidade dos 10% do PIB para a educação na Câmara dos Deputados – a casa legislativa que representa a população brasileira – é um fato de relevância histórica, já que tem o potencial de colocar a educação no Brasil em um novo patamar de prioridade na partilha do fundo público. Caso seja ratificada pelo Senado e pela presidenta da República, a medida resultará na duplicação do atual montante de investimentos em educação pública no Brasil nos próximos dez anos, tendo como base destes investimentos esta porcentagem do PIB. Este percentual de investimentos é visto, pela maior parte dos especialistas em educação, como necessário para o Brasil atingir as metas colocadas no novo PNE e, em dez anos, dar um salto na capacidade de atendimento e qualidade da educação pública, para melhorar significativamente a situação educacional da população brasileira. Trata-se de uma luta histórica dos movimentos sociais de docentes e estudantes; luta esta que ainda está em processo, mas que teve no biênio 2011/2012 um dos seus capítulos mais relevantes.

O acompanhamento da política e dos programas MEC tem duplo propósito: realizar o balanço de 2011, que coincide com o término da vigência do Plano Plurianual (PPA 2008-2011); e analisar em que medida foram alcançadas as metas integrantes deste plano. Por fim, o tema em destaque terá como objeto a análise da expansão da Rede Federal de Educação Superior e Profissional e Tecnológica que vem sendo empreendida pelo MEC nos últimos anos, sob a ótica da territorialidade.

2 FATO RELEVANTE

2.1 Aprovação dos 10% do PIB para a educação na Câmara dos Deputados

A discussão do novo PNE, que deveria vigorar entre 2011 e 2020, se prolongou durante todo o ano de 2011 e continua a gerar polêmica. O tema que tem atrasado

a aprovação do PNE refere-se à Meta 20 da proposta original do governo, que diz respeito à questão do financiamento. O projeto enviado ao Congresso previa 7% do PIB investidos em educação nos próximos dez anos, o que, devido à forte pressão dos movimentos sociais, não foi aceito pela maioria dos deputados. O Executivo tentou acordo na Câmara dos Deputados propondo elevação desta porcentagem para 7,5%, o que também não foi aceito. O relator do PNE na Câmara propôs 8%, mas os movimentos sociais não abriram mão dos 10%.

Em meados de 2012, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada para discutir o novo PNE, aprovou por unanimidade a meta de aplicação de 10% do PIB em educação pública de forma progressiva, no prazo de dez anos. Em seguida, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) ratificou em caráter conclusivo esta percentagem e encaminhou o projeto diretamente ao Senado Federal. Caso seja aprovado sem alterações pelos senadores, só precisará da sanção presidencial.

Trata-se de um marco histórico relevante, pois é antiga a pressão dos movimentos sociais em favor dos 10% do PIB investidos em educação. Caso efetivada esta proposta, acarretará a duplicação do atual patamar de gasto público em educação como proporção do PIB. Movimentos sociais, estudantes, professores, intelectuais e gestores da área educacional pressionam pela aprovação dos 10% com o argumento de que as metas previstas no novo PNE não poderiam ser atingidas com investimentos menores que este. Por um lado, pesa a favor deste segmento o histórico do PNE anterior, cujas metas não foram alcançadas, em parte, pela falta de investimento. Por outro lado, há a pressão de setores empresariais e gestores ligados à área econômica do governo federal, que têm resistido à aprovação dos 10% do PIB com argumentos de austeridade fiscal e de que os recursos financeiros atualmente investidos deveriam ser mais bem aplicados, reforçando a proposta de que 7% do PIB seriam suficientes. A posição destes últimos setores prevaleceu no governo federal durante todo o ano de 2011 e meados de 2012.

Diante da pressão social, que combinou mobilização popular e trabalho técnico das entidades envolvidas para mostrar a necessidade dos 10%, o Executivo Federal começou a ceder. A primeira evidência deste reposicionamento foi ter permitido a aprovação, por unanimidade, dos 10% na Câmara dos Deputados. Influenciou, neste novo posicionamento do governo, a discussão sobre a possível destinação à educação do Fundo Social (FS) e dos *royalties* do petróleo a serem obtidos com a exploração do chamado pré-sal. Espera-se que pelo menos 50% destes recursos sejam destinados obrigatoriamente à educação. O MEC tem defendido o patamar de 100%, com o entendimento de que as riquezas geradas pelo pré-sal são finitas e que deveriam deixar como legado para as próximas gerações um novo patamar de qualidade da educação brasileira.

Ocorre que a discussão em torno dos recursos do pré-sal é outro impasse de difícil resolução no curto prazo. Contrapõem-se, de um lado, os interesses dos municípios e dos estados produtores de petróleo e, de outro, o entendimento dos não produtores como também detentores do direito de usufruir desta riqueza. Além disso, não há garantias de que os recursos do pré-sal, que caberiam ao estado no regime de partilha, mesmo que investidos totalmente na educação, sejam suficientes, pelo menos no curto e médio prazo, para alcançar um patamar de investimentos que atinja os 10% do PIB. Os *royalties* representariam uma alíquota de apenas 15% sobre o valor total da produção do petróleo. Esta dúvida, por sinal, fica evidente quando se observa que o PNE que sai da Câmara dos Deputados prevê investimentos crescentes em educação pública, nas três esferas de governo, que devem atingir 7% do PIB até o quinto ano de vigência do plano; e 10% até o décimo ano.

A intenção do governo federal no Congresso parece tratar os dois assuntos – destinação dos recursos do pré-sal e financiamento da educação – de forma casada, como uma alternativa de pressão para que a discussão de um tema acelere a discussão do outro. Não está assegurado, porém, que os setores que pressionaram pelos 10% do PIB e foram vitoriosos na Câmara dos Deputados, notadamente estudantes, professores e movimentos sociais, aceitem atrelar fortemente a discussão do financiamento da educação à definição do destino dos recursos do pré-sal. Paralelamente, outras fontes de financiamento têm sido lembradas na discussão, notadamente a redução dos encargos da dívida pública e as mudanças nos impostos que desonerassem o consumo e taxassem mais a renda, imprimindo progressividade no sistema tributário brasileiro, ainda fortemente regressivo. De qualquer forma, embora seja desejável que o novo PNE faça menção às fontes de recursos em suas estratégias, a aprovação da meta de investimento em educação no novo plano não está subordinada à definição legal da origem dos recursos adicionais necessários para se atingir este montante. A aprovação dos 10% do PIB coloca, às três esferas de governo, a tarefa de garantir investimentos desta monta em educação pública, a partir do remanejamento de recursos que o Estado brasileiro já dispõe no seu orçamento ou que possa requerer. O mais provável é que múltiplas fontes sejam usadas para tanto.

Junto à definição de investimentos públicos da ordem de 10% do PIB em educação pública, o projeto do novo PNE que sai da Câmara amplia e detalha mais as estratégias para cumprimento desta meta. A maior parte delas se refere à implantação do CAQi – custo aluno-qualidade inicial (box 1), que deverá ser implantado no prazo de dois anos da vigência do novo PNE e ser progressivamente reajustado até a implementação plena do custo aluno-qualidade (CAQ). Este é um parâmetro parâmetro para o financiamento da educação básica, que será estabelecido a partir

do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais, como investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; outros indicadores como aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar também serão acompanhados. Como estratégia para garantir os 10% do PIB investidos em educação, também foi definido que caberá à União a complementação de recursos financeiros em favor de todos os estados, do Distrito Federal e dos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

BOX 1
Custo aluno qualidade inicial (CAQi)

Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 estabelecem como dever dos Poderes Públicos assegurar padrões mínimos de qualidade do ensino. Para tanto, a LDB dispõe sobre a necessidade de se definirem insumos sem os quais não seria possível alcançar tais padrões de qualidade.

O CAQi surge como resposta a essa demanda inserida no texto da LDB. Trata-se do resultado de estudo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, por meio do qual foram estimados os insumos necessários para se ofertar educação básica de qualidade para todos – professores e pessoal de apoio técnico-administrativo; infraestrutura física e equipamentos educacionais –, bem como transformados esses quantitativos em valores monetários.

Além de abranger esses elementos centrais da instituição escolar, o CAQi leva em consideração a dimensão e natureza das unidades de ensino, jornada dos alunos (tempo parcial/tempo integral), proporção de alunos por turma/professor, assim como a valorização dos profissionais do magistério (salário, plano de carreira e formação inicial e continuada).

Por sua vez, os custos estão desagregados segundo sua dupla natureza: custos de implantação (infraestrutura e equipamentos) e aqueles necessários para a manutenção das escolas e preservação das condições de oferta de ensino de qualidade.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio de sua Câmara de Educação Básica, aprovou o Parecer Nº 8/2010, no qual reconheceu a importância do CAQi como estratégia de política pública para o enfrentamento das desigualdades educacionais brasileiras, fato este que reforça sua utilização para efeito da quantificação monetária das metas do futuro PNE .

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

A presente seção tem por objetivo geral analisar a evolução físico-financeira dos principais programas finalísticos sob a responsabilidade do MEC, tendo como recorte temporal o período compreendido pelo último PPA, de 2008 a 2011. Pretende-se evidenciar as tendências assumidas pela evolução dos gastos, bem como identificar os principais resultados alcançados com base nos indicadores definidos para o acompanhamento e a avaliação dos respectivos programas e ações.

3.1 Educação superior

3.1.1 Brasil Universitário

O programa Brasil Universitário, que responde precipuamente pela manutenção e expansão da rede federal de educação superior, teve execução da ordem de R$ 25,6 bilhões em 2011. Em relação a 2010, houve aumento real de aproximadamente 10%. Mas, quando se considera o período 2008-2011, se verifica que o crescimento foi superior a 48%. Deste total, R$ 23,2 bilhões foram executados pelo MEC, tendo em vista que a concessão de financiamento a estudantes de ensino superior não gratuito (Fies), com dispêndios da ordem de R$ 2,5 bilhões, é realizada por meio de operações oficiais de crédito. Considerando apenas as ações executadas pelo MEC, verifica-se que houve crescimento real de 7,8% no período 2010-2011, índice inferior ao da expansão do gasto total deste ministério no mesmo período, que foi de 10,8%.

A principal ação finalística do Brasil Universitário é o funcionamento dos cursos de graduação, que assegura a manutenção das instituições federais de educação superior (Ifes). Em 2011, esta ação respondeu por 61% dos recursos executados pelo MEC, enquanto em 2008, no primeiro ano do PPA, a proporção correspondia a 75% do total. Isso se deve ao fato de os dispêndios realizados sob este programa terem sido ampliados em quase 46%, ao passo que esta ação teve acréscimo de cerca de 18%.

Considerando que o número de matrículas nas Ifes cresceu cerca de 44% no período 2008-2011, pode-se afirmar que houve aumento da eficiência do gasto no âmbito destas instituições de ensino, uma vez que o aumento dos dispêndios realizados para sua manutenção ficou bastante aquém deste índice.

As ações que mais contribuíram para que o programa alcançasse essa taxa de crescimento foram aquelas vinculadas à ampliação, reforma e adequação da rede física das Ifes. Em 2011, cerca de 10% dos recursos do Brasil Universitário executados pelo MEC tiveram esta destinação, o que corresponde a uma proporção consideravelmente maior que os 4,2% referentes a 2008. Além do aumento de investimentos em infraestrutura, cabe também ressaltar o crescimento de 474% da ação funcionamento dos hospitais de ensino, no mesmo período.[1] A tabela 1 apresenta o resumo dos dispêndios do programa, segundo as principais ações no período 2008-2011.

1. Em 27 de janeiro de 2010, foi instituído o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), no âmbito do qual passaram a ser financiados pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério da Saúde (MS).

TABELA 1
Gastos realizados sob o programa Brasil Universitário, segundo as principais ações – Brasil (2008-2011)

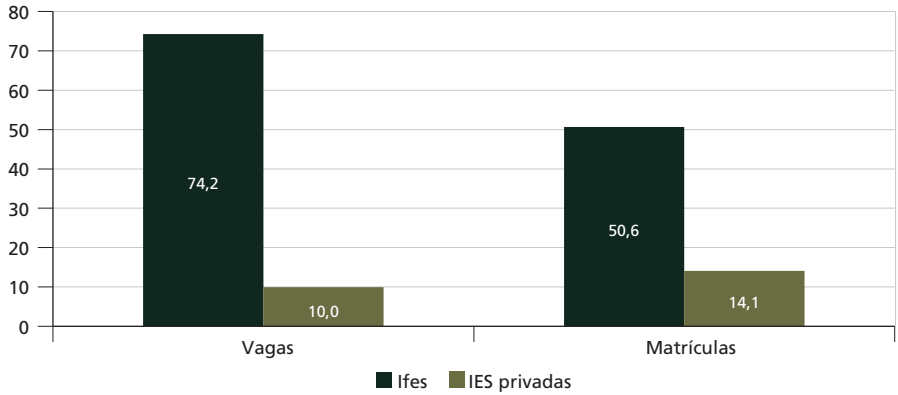
	2008 (a)	2010 (b)	2011 (c)	Variação (%)	
	R$	R$	R$	c/b	c/a
Gasto total	**17.306.256.116**	**23.381.996.361**	**25.697.167.844**	**9,9**	**48,5**
Concessão de financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito	1.250.109.865	1.715.169.280	2.322.966.446	35,4	85,8
Administração do financiamento concedido a estudantes do ensino superior não gratuito	123.359.230	124.148.589	143.572.830	15,6	16,4
Ensino e pesquisa de graduação em estatística e geociências	484.991	571.843	525.697	-8,1	8,4
Gastos realizados pelo MEC	15.932.302.030	21.542.106.649	23.230.102.871	7,8	45,8
Funcionamento de cursos de graduação	11.991.229.132	13.279.708.896	14.201.501.361	6,9	18,4
Funcionamento dos hospitais de ensino	490.649.511	2.763.451.027	2.814.926.919	1,9	473,7
Ampliação, reforma e adequação física das Ifes	666.443.291	1.941.367.029	2.307.415.788	18,9	246,2
Assistência ao estudante do ensino de graduação	165.666.294	327.853.725	401.113.697	22,3	142,1
Complementação para o funcionamento das instituições federais de ensino superior	288.671.133	220.054.323	111.375.017	-49,4	-61,4
Complementação para o funcionamento dos hospitais de ensino federais	88.907.456	85.589.356	224.520.637	162,3	152,5
Apoio à residência multiprofissional	156.133.712	172.669.913	235.546.561	36,4	50,9
Serviços à comunidade por meio da extensão universitária	42.091.418	62.010.096	85.571.090	38,0	103,3
Treinamento especial para alunos de graduação de entidades de ensino superior (PET)	26.682.130	39.104.373	61.601.940	57,5	130,9
Contribuicao da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais	1.908.319.066	2.509.338.685	2.659.811.692	6,0	39,4
Demais ações	107.508.887	140.959.227	126.718.170	-10,1	17,9

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.
Obs.: valores corrrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Conforme se observa na tabela 1, algumas ações registraram aumentos expressivos de dispêndios, tais como o funcionamento dos hospitais de ensino e o conjunto daquelas relacionadas à ampliação e melhoria da infraestrutura das Ifes. Cabe também destacar o crescimento de 86% do Fies no período de quatro anos, que certamente implicou a melhoria das condições de permanência dos estudantes do setor privado.

A significativa ampliação de investimentos realizados pela União na expansão das Ifes implicou, nos últimos anos, o aumento da oferta de vagas e das matrículas no âmbito dessas instituições de ensino, maior inclusive que o verificado no setor privado, conforme ilustra o gráfico 1.

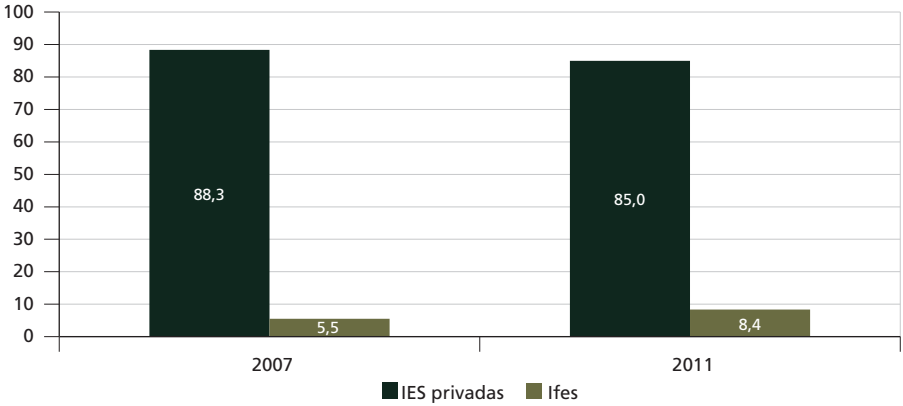
GRÁFICO 1
Taxas de crescimento de matrículas e vagas ofertadas (2007-2011)
(Em %)



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)/Ministério da Educação (MEC).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Mesmo diante desse crescimento mais intenso verificado nos últimos anos, a participação das Ifes em relação ao total de vagas ofertadas continua baixa, tal como pode ser observado no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Proporção de vagas ofertadas por redes de ensino (2007 e 2011)
(Em %)

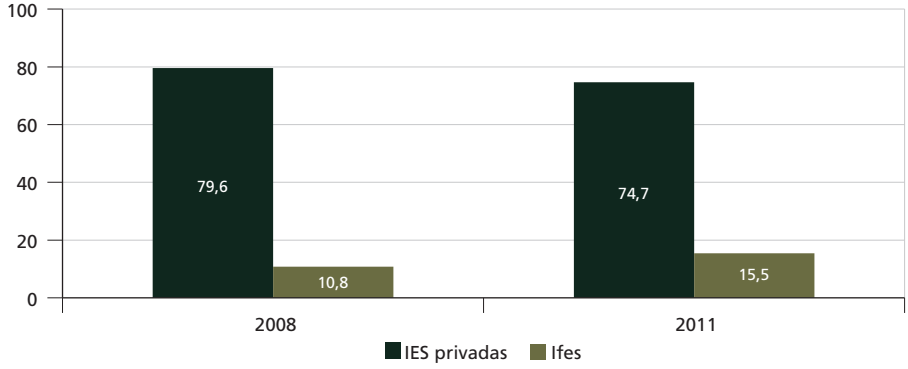


Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Apesar de a proporção de vagas oferecidas pelas instituições de ensino superior (IES) privadas situar-se em torno de 85% do total ofertado, sua participação no total de novos ingressantes é de cerca de 10 pontos percentuais (p.p.) menor. Isso se deve

ao fato de a taxa de ocupação destas vagas ser inferior a 50% do total ofertado. No caso das Ifes, o movimento é justamente o inverso, de modo que a participação proporcional no total de ingressantes é quase o dobro daquela referente à oferta de vagas, tal como pode ser constatado mediante comparação entre os gráficos 2 e 3.

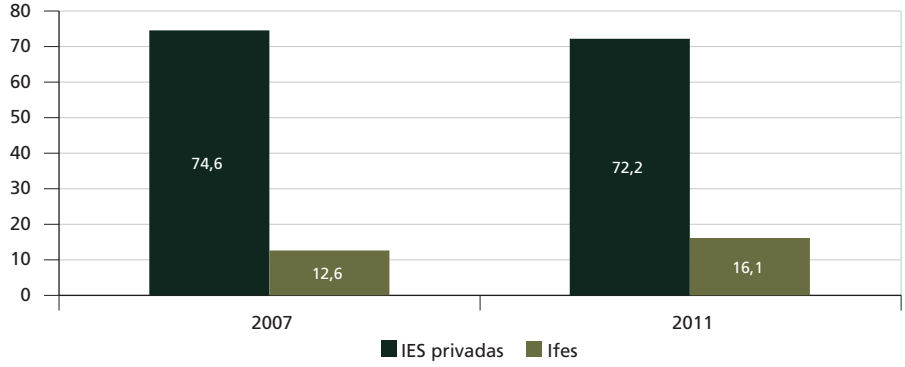
GRÁFICO 3
Proporção de ingressantes em cursos de graduação por redes de ensino (2008 e 2011)
(Em %)



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A participação do setor privado no total de matrículas também é majoritária, ainda que esta tenha registrado pequeno decréscimo em anos recentes, conforme pode ser observado no gráfico 4. Duas causas podem ser apontadas para este fato. Primeiramente, a própria saturação da demanda, enquanto o outro fator foi o maior crescimento das redes públicas e, em especial, das Ifes.

GRÁFICO 4
Proporção do total de matrículas por redes de ensino (2007 e 2011)
(Em %)



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

O programa Brasil Universitário conta com seis indicadores para seu monitoramento, sendo que três deles referem-se à titulação de docentes e os demais aos estudantes, conforme ilustra a tabela 2.

TABELA 2
Indicadores e metas do programa Brasil Universitário – PPA (2008-2011)

	2006[1]	2006[2]	2011[1]	2011[2]	Meta
Taxa de docentes (em exercício) com doutorado atuando nas instituições federais de educação superior - graduação presencial (%)	44,3	47,3	66,9	56,7	56,9
Taxa de docentes (em exercício) com mestrado atuando nas instituições federais de educação superior - graduação presencial (%)	26,3	26,9	26,4	28,9	20,4
Taxa de docentes (em exercício) com graduação atuando nas instituições federais de educação superior - graduação presencial (%)	29,4	25,8	6,3	14,3	22,7
Coeficiente de alunos por docentes em exercício na educação superior	15,2	15,5	15,8	16,1	16,3
Taxa de matrícula de alunos em instituições federais de educação superior - graduação presencial no turno noturno (%)	25,4	25,3	33,9	29,7	40,1
Taxa de matrículas de alunos em cursos de graduação presenciais no turno noturno (%)	60,1	60,9	63,5	63,4	64,1

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)/ Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan); INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Notas: [1] Dados têm como fonte o SIGPlan.
[2] Dados obtidos a partir do Censo da Educação Superior do MEC.

Conforme se observa na tabela 2, as metas estabelecidas para os indicadores de titulação foram apenas parcialmente alcançadas. No caso dos docentes com doutorado, o índice divulgado pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) evidencia que a meta teria sido alcançada com larga margem. Entretanto, quando este é apurado pelo Censo da Educação Superior 2011, o resultado alcançado fica 0,2 p.p. abaixo da meta estabelecida. Pode-se considerar que o principal avanço ficou por conta da redução da proporção de docentes graduados. Mas, também neste caso, há certa discrepância entre os dados do SIGPlan e aqueles disponibilizados pelo INEP. Se, em 2006, a diferença entre ambos era de apenas 3,6 p.p., em 2011 amplia-se para 8,0 p.p. Neste caso, tal diferença pode ter sido resultado da maneira como o indicador foi apurado. De acordo com o censo do INEP, havia 14,3% de docentes com graduação, incluindo nesta porcentagem aqueles com cursos de especialização. Porém, se excluídos estes, o índice cairia para 7,3%, valor bem mais próximo daquele divulgado pelo SIGPlan. Cabe lembrar, no entanto, que este não foi o procedimento adotado para a apuração do indicador no ano de 2006, fato este que inviabiliza sua utilização ao final do período analisado. Por fim, houve ligeiro aumento da proporção de docentes com mestrado, o que não constitui, necessariamente, um fato negativo, uma vez que foi reduzida de forma substantiva a proporção de docentes graduados e ampliada a taxa de professores doutores.

No que se refere aos estudantes, considera-se que o indicador mais relevante seja a taxa de matrículas nas Ifes em cursos de graduação noturnos, tendo em vista que este indicador reflete a ampliação das possibilidades de ingresso de estudantes-trabalhadores na educação superior pública. Por sua vez, o outro indicador de matrículas refere-se ao conjunto das redes de ensino e é profundamente influenciado pelo setor privado, que responde por cerca de três quartos das matrículas, sendo 73% deste total em cursos noturnos. No primeiro caso, o resultado alcançado ficou distante da meta estabelecida para 2011, em que pese o esforço do MEC, por intermédio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em expandir a oferta de vagas nas Ifes. No entanto, deve-se reconhecer que a meta de 40% era bastante ousada, sobretudo quando se tem em conta um período de apenas quatro anos. Ainda assim, deve-se ressaltar que a proporção de matrículas no período noturno, nas Ifes, cresceu 17% no período 2006-2011, ao passo que no conjunto das redes de ensino o aumento foi de apenas 4%.

3.1.2 Desenvolvimento do ensino da pós-graduação e da pesquisa científica

O orçamento executado sob este programa em 2011, por intermédio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), atingiu cerca de R$ 2,2 bilhões. Este montante de recursos representou acréscimo de 32% em relação aos dispêndios realizados em 2010, o que supera em larga margem a variação dos gastos do MEC no mesmo período.

As ações destinadas à concessão de bolsas de estudo no país e exterior responderam por cerca de 78% dos valores executados, ou seja, R$ 1,7 bilhão. Este montante é aproximadamente 35% maior que o executado no ano anterior ao censo de 2010. Esta ampliação de recursos viabilizou o aumento de 24% no total de bolsas concedidas ao longo de 2011, beneficiando mais de 72 mil estudantes, sendo cerca de 46 mil em nível de mestrado e o restante em doutorado.

Quando se tem por referência o período 2008-2011, verifica-se que a taxa de crescimento atingiu 70%. Em certa medida, houve desconcentração na distribuição de bolsas segundo as Grandes Regiões brasileiras. As que tiveram maior crescimento foram Centro-Oeste, Nordeste e Norte, com taxas entre 128% e 92%, enquanto Sul e Sudeste registraram, respectivamente, 85% e 45%, conforme se observa na tabela 3. Cabe ainda destacar que a região Centro-Oeste foi a que registrou as maiores taxas de crescimento, tanto na concessão de bolsas de mestrado, quanto de doutorado.

TABELA 3
Bolsas de estudo distribuídas pela Capes – Brasil e Grandes Regiões (2008-2011)

	2008	2009	2010	2011	Variação (%) 2011/2008	Variação (%) 2011/2010
Brasil	**42.305**	**47.153**	**58.107**	**72.071**	**70,4**	**24,0**
Norte	1.804	2.392	2.915	3.461	91,9	18,7
Nordeste	7.015	9.249	11.723	14.704	109,6	25,4
Sudeste	22.830	22.702	26.940	33.176	45,3	23,1
Sul	8.275	9.733	12.467	15.312	85,0	22,8
Centro-Oeste	2.381	3.077	4.062	5.418	127,6	33,4

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

Outra ação significativa é o acesso à informação científica e tecnológica, por meio da qual é mantido o Portal Capes de Periódicos. Por intermédio desta ação foram despendidos cerca de R$ 158 milhões, em 2011. Este montante é 31% maior que o executado no ano anterior. O número de acessos ao portal tem crescido ano a ano. No biênio 2010-2011, as consultas a textos completos ampliaram-se de 25 milhões para 34 milhões, o que corresponde a um crescimento de 36%. Considerando-se o período 2007-2011, que compreende o ano que antecede a vigência do PPA e o último ano deste, o aumento foi bem mais expressivo, chegando a 89%.

Cabe ressaltar que este programa, juntamente com os do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), responde por parcela majoritária do financiamento da pesquisa científica no Brasil, sobretudo aquela de natureza básica, desenvolvida em universidades. O incremento verificado nas duas últimas décadas no financiamento de bolsas de estudo a mestrandos e doutorandos tem gerado crescimento significativo do número de publicações em periódicos nacionais e estrangeiros, de modo a colocar o Brasil como um dos países que mais evoluíram neste setor.

3.2 Educação básica

3.2.1 Programa Brasil Escolarizado

Trata-se do maior programa do MEC voltado à educação básica, o qual executou cerca de R$ 18 bilhões em 2011. Em relação a 2010, houve crescimento em termos reais da ordem de 11%, o qual foi viabilizado pelo aumento de 45% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Na ausência desta ação, os dispêndios do Brasil Escolarizado teriam sofrido queda de aproximadamente 17%.

Portanto, a complementação da União ao FUNDEB constitui a ação de maior vulto e corresponde a 58% do total executado. Além desta ação prevista pela

Emenda Constitucional (EC) 53/2006 que criou este fundo, o Brasil Escolarizado responde por importantes ações de apoio aos sistemas públicos de ensino, tal como se observa na tabela 4.

TABELA 4
Gastos realizados por meio do programa Brasil Escolarizado, segundo as principais ações (2010-2011)

Ações	2010 (R$)	2011 (R$)	Variação (%)
Complementação da União ao FUNDEB	7.160.076.917	10.410.562.059	45,4
Apoio à alimentação escolar na educação básica	3.240.646.475	3.058.042.888	- 5,6
Dinheiro direto na escola para a educação básica	1.522.185.102	1.501.299.189	- 1,4
Distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino médio	133.013.094	720.679.200	441,8
Distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino fundamental	914.631.736	443.471.424	-51,5
Apoio ao transporte escolar na educação básica	636.044.613	573.815.057	- 9,8
Concessão de bolsa de incentivo à formação de professores para a educação básica	421.570.894	504.691.541	19,7
Infraestrutura de tecnologia da informação para a educação pública	226.227.122	184.609.306	-18,4
Formação inicial e continuada a distância	247.611.136	146.864.899	-40,7
Distribuição de acervos bibliográficos para a educação básica	124.408.592	81.757.946	-34,3
Apoio ao fortalecimento do ensino médio	853.090.908	-	-
Apoio à recuperação da rede física escolar pública	479.860.863	74.000.000	-84,6
Outras ações	297.892.929	281.355.497	- 5,6
Total	**16.257.260.381**	**17.981.149.007**	**10,6**

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: valores corrrigidos pelo IPCA médio de 2011.

A maioria das ações teve seus gastos reduzidos no biênio 2010-2011. Além da complementação da União ao FUNDEB, apenas duas outras ações registraram aumento de dispêndios: distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino médio e concessão de bolsa de incentivo à formação de professores para a educação básica.

De acordo com o PPA 2008-2011, o Brasil Escolarizado pode ser avaliado por intermédio de cinco indicadores, sendo todos relacionados a taxas de frequência, segundo faixas etárias e níveis de ensino. A tabela 5 apresenta a evolução destes indicadores no período em referência, bem como as metas estabelecidas para 2011.

TABELA 5
Indicadores e metas do programa Brasil Escolarizado – PPA (2008-2011)
(Em %)

Indicadores	2005	2008	2009	2011	Meta 2011
Taxa de frequência à escola da população de 0 a 3 anos	13,0	18,1	18,4	20,8	54,4
Taxa de frequência líquida à pré-escola (4 a 6 anos)	62,9	72,8	74,8	75,9	87,5
Taxa de frequência líquida ao ensino fundamental (7 a 14 anos)	94,4	94,9	95,3	95,5	97,5
Taxa de frequência líquida ao ensino médio	45,2	50,4	50,9	51,6	52,8
Taxa de frequência bruta ao ensino médio	80,7	85,5	79,7	82,2	91,9

Fonte: SIGPlan/MP; IBGE (2012).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Tal como pode ser constatado, a meta que ficou mais distante de ser alcançada foi a taxa de frequência à escola (creches) de crianças de 0 a 3 anos. Entretanto, ao se analisar esse resultado, não se pode desconsiderar o fato de que a responsabilidade pela oferta deste nível de ensino recai sobre os municípios, reconhecidos como os Entes Federados mais frágeis. Por sua vez, não houve por parte das demais esferas de governo aportes financeiros que viabilizassem a construção de creches e, consequentemente, a ampliação da oferta de vagas.

Nesse sentido, a meta de 54,4% significava nada menos que quadruplicar a oferta de vagas em quatro anos, o que implicaria na incorporação de cerca de 3,6 milhões de crianças a mais do que o total que frequentava creches em 2005. Trata-se, pois, de um desafio nada trivial, considerando-se as fragilidades financeiras de boa parte dos municípios brasileiros, bem como a morosidade dos processos licitatórios relacionados a obras públicas.

Entre os cinco indicadores, dois deles apresentavam maiores chances de sucesso no que se refere ao alcance das metas estabelecidas: as taxas de frequência aos ensinos fundamental[2] e médio. No entanto, considerando-se que a metodologia de cálculo adotada para a apuração destes indicadores não inclui os estudantes que frequentam nível de ensino ulterior, os resultados obtidos em 2011 ficaram ligeiramente abaixo das metas estabelecidas.

Em relação ao ensino médio, conclui-se que a meta deixou de ser atingida pelo fato de o crescimento das matrículas neste nível de ensino ter sofrido inflexão a partir de 2005, quando registrou-se redução em termos absolutos. Apesar disso, a taxa de frequência líquida continuou a crescer, uma vez que a redução das matrículas ocorreu na faixa etária de 18 anos ou mais (Corbucci, 2009). Pelo fato de, em 2009, o ensino fundamental ter sido ampliado à faixa de 6 a 14 anos, foi comprometida a meta relativa à taxa de frequência líquida da pré-escola – que abrangia a faixa etária de 4 a 6 anos e passou, a partir deste período, a compreender apenas crianças de 4 a 5 anos de idade. Portanto, em face desta mudança, poder-se-ia calcular, no limite, a taxa de frequência escolar na faixa etária à qual se referia o indicador original.

3.2.2 Programa Qualidade na Escola

Os dispêndios no âmbito do programa Qualidade na Escola foram majorados em 17%, em valores constantes no biênio 2010-2011. Conforme pode ser observado na tabela 6, houve reformulação das ações que integram este programa neste último ano do PPA. Acredita-se que tais mudanças foram suscitadas pelo

2. Em 2009, o ensino fundamental foi ampliado para nove anos, de modo a abranger as crianças de 6 anos de idade. No entanto, o indicador do PPA 2008-2011 refere-se à faixa etária de 7 a 14 anos, razão pela qual sua apuração em 2011 considerou esta faixa etária.

interesse de conferir maior especificidade ao programa, por exemplo, mediante a criação das ações voltadas à construção de escolas para a educação infantil e de instalações esportivas escolares. Com isso, o apoio à reestruturação da rede física da educação pública da educação básica teve redução de cerca de 45% no montante executado em 2011.

TABELA 6
Gastos realizados por meio das principais ações do programa Qualidade na Escola (2010-2011)

Gastos	2010 (R$)	2011 (R$)	Variação (%)
Gasto total	**2.765.210.579**	**3.238.443.873**	**17,1**
Apoio ao desenvolvimento da educação básica	1.340.123.252	611.274.281	-54,4
Apoio à reestruturação da rede física pública da educação básica	940.848.582	521.419.332	-44,6
Apoio ao transporte escolar – Caminho da Escola	166.783.226	380.008.804	127,8
Concessão de bolsa de iniciação à docência	85.734.507	144.972.830	69,1
Implantação de escolas para educação infantil	-	890.998.782	-
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	-	479.524.999	-

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: valores corrrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Outra ação que merece destaque é o Apoio ao Transporte Escolar – Caminho da Escola, por meio da qual são financiados veículos para o transporte escolar, cujo orçamento foi ampliado em cerca de 130%. Trata-se de um reforço ao apoio ao transporte escolar na educação básica, ação esta que integra o programa Brasil Escolarizado.

Por fim, a concessão de bolsas de iniciação à docência também registrou incremento significativo no período sob análise. Trata-se do Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID), instituído em 2007, voltado a estudantes de licenciatura e pedagogia das universidades públicas que desenvolvem projetos de educação nas escolas da rede pública. São priorizadas disciplinas com maior carência de professores na educação básica, tais como ciências e matemática para 5ª a 8ª série do ensino fundamental; e física, química, biologia e matemática para o ensino médio.

O programa Qualidade na Escola é acompanhado por meio de seis indicadores, sendo a metade deles voltada a professores e a outra parte a alunos. Os três primeiros medem o grau de formação, enquanto os demais se referem à adequação idade-série e ao número de séries concluídas. A tabela 7 retrata sua evolução ao longo de quatro anos, além de permitir a comparação entre os resultados alcançados e as metas estabelecidas para 2011.

TABELA 7
Indicadores e metas do programa Qualidade na Escola – PPA (2008-2011)

Indicadores	2006	2011	Meta 2011
Índice de adequação de escolaridade da população de 11 a 18 anos	0,85	n.d.	0,93
Número médio de séries concluídas da população de 10 a 14 anos	4,4	4,2	5,4
Número médio de séries concluídas da população de 18 a 35 anos	8,3	9,3	9,1
Taxa de docentes com nível superior na educação infantil (%)	42,9	54,7	70,0
Taxa de docentes com nível superior no ensino fundamental (%)	71,8	78,6	85,8
Taxa de docentes com nível superior no ensino médio (%)	95,4	94,1	100,0

Fonte: Brasil (2010a).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Entre os indicadores de nível de formação de docentes, o que apresentou resultado mais distante da meta foi o da educação infantil. Apesar disso, também foi o indicador que registrou maior evolução ao longo do período sob análise. Tendência oposta foi delineada pela taxa de docentes do ensino médio com formação em nível superior, que registrou pequeno recuo no mesmo período.

3.2.3 Índice de desenvolvimento da educação básica

Além dos indicadores que constam dos programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola, cabe destacar a evolução do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), utilizado pelo MEC para acompanhar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cuja vigência se estenderá até 2021.

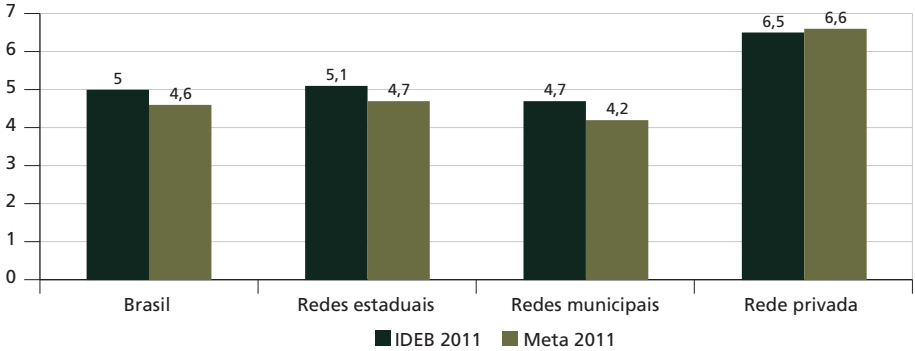
O IDEB é um indicador composto, formado por duas dimensões: *i*) fluxo, calculado com base nos dados de aprovação, reprovação e abandono escolar, declarados anualmente pelas escolas por meio do Censo da Educação Básica; e *ii*) desempenho, aferido a partir da média do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) para o país e Unidades da Federação (UFs), e da média da Prova Brasil para as escolas e os municípios. Ou seja, são metas que levaram em conta os diferentes patamares em que se encontravam, em 2007, as escolas, as redes de ensino, os municípios e as UFs. Portanto, as metas estabelecidas para 2011, assim como aquelas que deverão ser alcançadas em 2021, têm como referência o ano-base de 2007.

Apesar de o IDEB não ser utilizado como indicador do Brasil Escolarizado e tampouco do Qualidade na Escola, em alguma medida reflete os investimentos realizados por intermédio destes dois programas. Por exemplo, a complementação da União ao FUNDEB assegura o gasto mínimo por aluno em todo o país. De forma semelhante, os dispêndios com a distribuição de livros didáticos a todos os estudantes de escolas públicas também interferem nos resultados deste indicador.

Ensino fundamental

Os resultados divulgados pelo INEP, referentes ao IDEB 2011, sugerem que, de modo geral, a educação brasileira está a caminho de atingir a meta de 6,0 pontos em 2021. No que se refere aos anos iniciais do ensino fundamental, as redes públicas estaduais e municipais superaram a meta estabelecida para 2011, conforme observado no gráfico 5.

GRÁFICO 5
IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental – Brasil (2011)

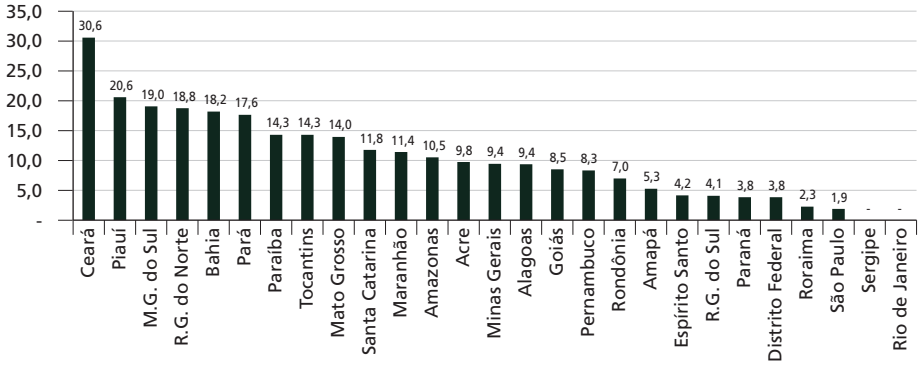


Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Apesar de a rede privada não ter atingido a meta de 6,6 pontos, o seu desempenho mantém-se muito acima daqueles obtidos pelas redes públicas de ensino.

Quando se analisam os resultados do IDEB por UF, verifica-se que todas elas conseguiram atingir a meta estabelecida para 2011, conforme se observa no gráfico 6.

GRÁFICO 6
Variação entre o IDEB alcançado nos anos iniciais do ensino fundamental nas redes públicas e a meta estabelecida para 2011, por UF

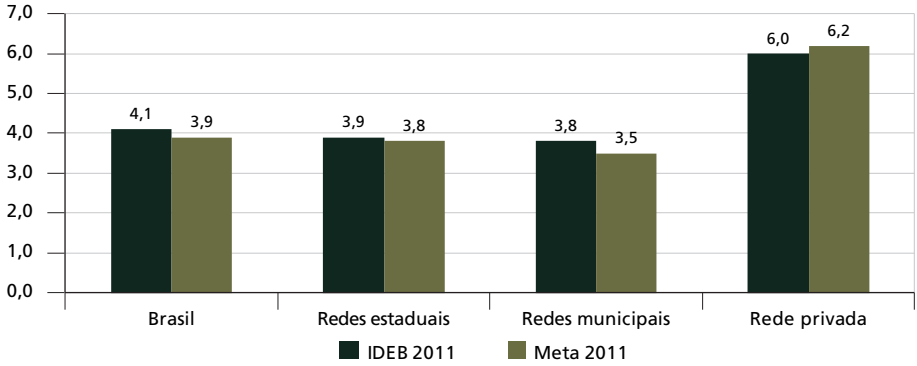


Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Entre as doze UFs que superaram a meta em pelo menos 10%, nove delas localizam-se nas regiões Norte e Nordeste. Via de regra, são aquelas que ostentam os menores IDEBs. Em situação oposta estão oito UFs que superaram a meta em menos de 5%. Neste grupo, encontram-se seis UFs que estão localizadas nas três regiões mais ricas do país, entre as quais cinco registram IDEB igual ou maior que 5,0 pontos, o que reforça o entendimento de que a evolução deste indicador tende a ser mais lenta à medida que o índice aumenta.

Por sua vez, nos anos finais do ensino fundamental, a meta de 3,9 pontos foi atingida com folga de 0,2 ponto. Mais uma vez, as redes públicas conseguiram superar as metas estabelecidas para 2011, com destaque para as redes municipais (gráfico 7).

GRÁFICO 7
IDEB dos anos finais do ensino fundamental – Brasil e redes de ensino (2011)



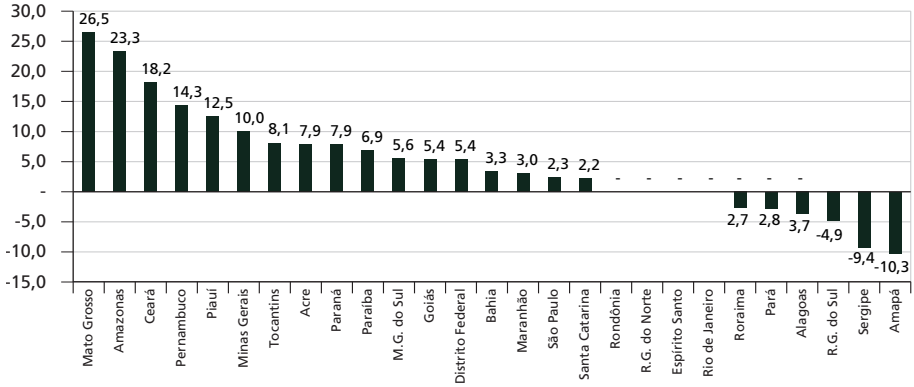
Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Quando se comparam os resultados do IDEB nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, constata-se que o desempenho dos alunos das redes públicas cai de maneira mais acentuada que no setor privado. Por exemplo, se nas redes estaduais a queda chega a 31%, no setor privado fica em torno de 8%.

Se as redes públicas em conjunto atingiram as metas dos anos iniciais do ensino fundamental em todas as UFs, tal fato não foi constatado quando se tem por referência os anos finais (gráfico 8). Portanto, há evidências de que a permanência dos estudantes na escola não vem sendo acompanhada de equivalente nível de desempenho ao longo de todo o ensino fundamental.

GRÁFICO 8

Variação entre o IDEB alcançado nos anos finais do ensino fundamental nas redes públicas e a meta estabelecida para 2011, por UF



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

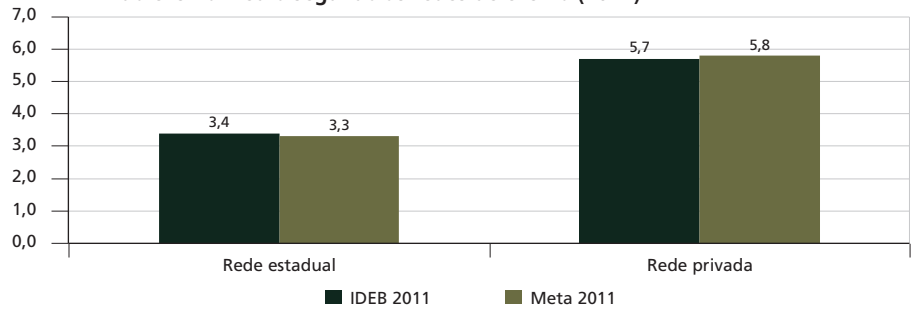
Conforme se observa no gráfico 8, 21 UFs tiveram desempenho acima da meta estabelecida para 2011, com dezessete delas superando o índice estabelecido. De modo inverso, seis UFs ficaram aquém do esperado. Cabe ressaltar que entre estas estão Rio Grande do Sul e Roraima. No primeiro caso, um estado com um dos maiores índices de desenvolvimento humano (IDH) no país; por sua vez, Roraima é a UF com maior gasto por aluno no âmbito do FUNDEB.

Ensino médio

O IDEB do ensino médio é calculado de forma amostral. Além disso, tomaram parte somente alunos das redes estadual e privada. Os resultados indicam aumento da diferença entre estas redes de ensino, se comparadas às existentes nos anos iniciais do ensino fundamental. O gráfico 9 apresenta os resultados alcançados em 2011.

GRÁFICO 9

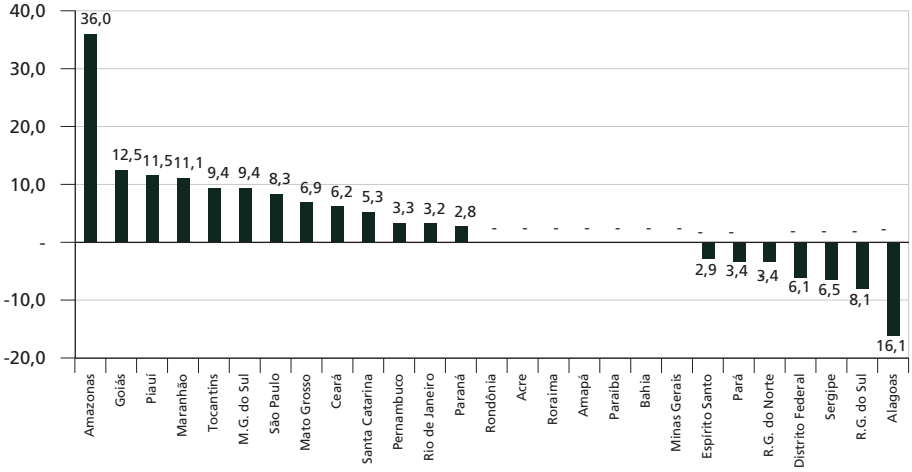
IDEB do ensino médio segundo as redes de ensino (2011)



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em relação ao IDEB do ensino médio, verifica-se tendência semelhante à dos anos finais do ensino fundamental, com sete redes estaduais que não atingiram a meta estabelecida para 2011, conforme gráfico 10.

GRÁFICO 10
Variação entre o IDEB alcançado no ensino médio nas redes estaduais e a meta estabelecida para 2011, por UF



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A evolução dos resultados do IDEB, entre os anos iniciais do ensino fundamental e o ensino médio, evidencia que o desempenho dos estudantes das redes públicas sofre maior queda que os da rede privada. Nesta última, o resultado no ensino médio corresponde a 88% da pontuação nos anos iniciais do ensino fundamental. Por sua vez, no conjunto das redes públicas, a proporção é de apenas 72%.

Prova Brasil

Como mencionado, a Prova Brasil é um dos componentes do IDEB. Já que se trata de um exame quase que censitário para os estudantes de 5º e 9º anos (4ª e 8ª séries) das redes públicas,[3] é possível fazer uma série de análises com os dados divulgados pelo INEP, no âmbito das escolas e das UFs. Vale ressaltar que os dados do SAEB, utilizados para calcular o IDEB do ensino médio, não permitem análises igualmente diversificadas, pois seus dados são coletados por meio de uma amostra representativa apenas dos estados, do Distrito Federal e do Brasil, não dos municípios brasileiros.

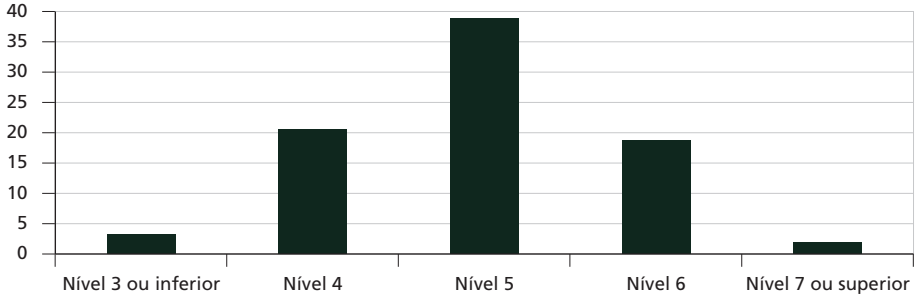
3. Ficam de fora apenas as escolas com menos de vinte estudantes matriculados nas séries testadas.

Aplicada a cada dois anos desde 2005, a Prova Brasil avalia o desempenho em língua portuguesa, com foco em leitura; e em matemática, com foco em resolução de problemas. O resultado de cada escola é divulgado na forma de uma média de proficiência, que remete ao conjunto de habilidades, entre aquelas delineadas pela matriz de referência da respectiva disciplina avaliada, que os estudantes demonstraram ter desenvolvido. Assim, a escala de 500 pontos da Prova Brasil permite uma interpretação pedagógica do estágio do aprendizado revelado pelos alunos de cada escola examinada. Essa escala é dividida em níveis, sendo onze para língua portuguesa e treze para matemática. Ressalte-se, contudo, que as habilidades mais complexas medidas em língua portuguesa estão concentradas no nível 9 e as de matemática no nível 12 – níveis superiores a estes estão relacionados ao currículo do ensino médio, não sendo, portanto, objeto de avaliação da Prova Brasil.

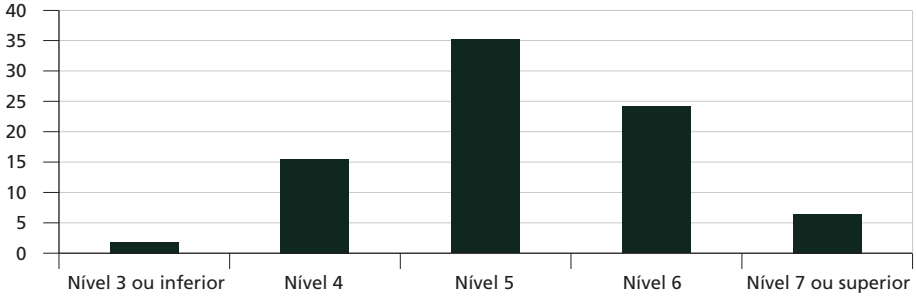
Tanto em língua portuguesa quanto em matemática, entre 75% e 79% das escolas brasileiras concentram-se nos níveis 4, 5 ou 6 de proficiência para o 9º ano do ensino fundamental (antiga 8ª série), conforme pode ser observado no gráfico 11.

GRÁFICO 11
Distribuição de frequência dos níveis médios de proficiência obtidos pelas escolas brasileiras na Prova Brasil 2011 – língua portuguesa e matemática, 9º ano do ensino fundamental
(Em %)

11A – Língua portuguesa



11B – Matemática

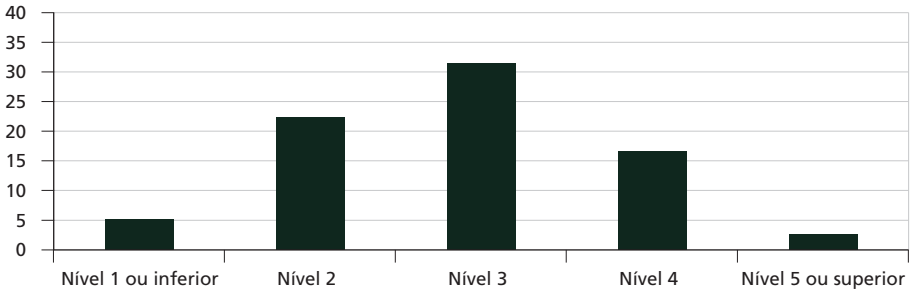


Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

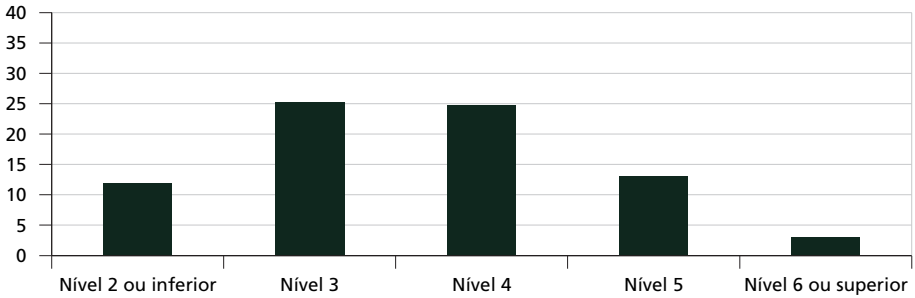
Já para o 5º ano, 70% das escolas figuram nos níveis 2, 3 ou 4 em língua portuguesa, enquanto 63% concentram-se nos níveis 3, 4 ou 5 em matemática (gráfico 12).

GRÁFICO 12
Distribuição de frequência dos níveis médios de proficiência obtidos pelas escolas brasileiras na Prova Brasil 2011 – língua portuguesa e matemática, 5ºano do ensino fundamental
(Em %)

12A – Língua portuguesa



12B – Matemática



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Vale ressaltar que as distribuições de frequência plotadas no gráfico 12 se referem à média das escolas, e não dos estudantes. Essa assertiva é importante para que o leitor não incorra no equívoco conhecido como falácia ecológica, isto é, atribuir a indivíduos as características de grupos. Assim, as escolas que estão no nível 5, por exemplo, obtiveram tal posição devido à média da proficiência de seus estudantes na Prova Brasil, sendo possível plotar, para cada uma delas, a própria distribuição de seus estudantes entre os diversos níveis de proficiência – informação que, para a unidade escolar, é a mais importante, tendo em vista que intervenções

pedagógicas possam ser planejadas e implementadas pela escola.[4] Para fins da presente análise, contudo, é útil perceber o desempenho médio das escolas. Mais do que averiguar que pelo menos três quartos delas apresentam desempenho médio nos níveis intermediários ou inferiores da escala da Prova Brasil nas quatro avaliações aplicadas, é pertinente notar quatro aspectos.

1) No 9º ano, percentuais significativos de escolas apresentam médias de proficiência que deveriam ser observadas desde o 5º ano. Como se pode ver no quadro A.1 (apêndice A), os níveis 4 ou inferiores descrevem as mesmas habilidades tanto para o 5º ano quanto para o 9º ano – isto significa dizer que o corpo discente de escolas em tal nível no 9º ano desenvolve, em média, habilidades que já deveriam estar auferidas pelo menos quatro anos antes. Em língua portuguesa, esta porcentagem aproxima-se de 25%; e em matemática, de 20%.

2) Ao final do 5º ano, o desempenho médio das escolas brasileiras é muito baixo, tanto em português quanto em matemática, o que inibe as perspectivas de que em um futuro próximo os estudantes brasileiros, hoje nos anos iniciais do ensino fundamental, venham a exibir desempenhos mais altos nas séries finais do que os que foram avaliados no 9º ano em 2011.

3) O cenário nacional delineado pelos gráficos 11 e 12 esconde uma discrepância que só é revelada quando se verifica a distribuição de frequência das escolas por níveis de proficiência em separado por cada estado e para o Distrito Federal. Os estados das regiões Norte e Nordeste concentram a maioria de suas escolas sempre em um ou dois níveis a menos do que o restante do país.

4) Há um número elevado de escolas sem nota (mais de 20% no 5º ano e pouco mais de 15% no 9º ano). Isto sugere que o Brasil dispõe de um contingente bastante elevado de pequenas escolas (vale lembrar que não são avaliadas aquelas com menos de vinte alunos matriculados na série testada). Sendo razoável supor que essas pequenas escolas concentram-se em áreas rurais, permanece uma incógnita o estágio de aprendizado no Brasil rural (particularmente nas regiões Norte e Nordeste, onde os percentuais de escolas não avaliadas são mais elevados).

4. Dados desagregados pelo nível do estudante ainda não estavam disponíveis no momento do fechamento desta edição. Além disso, quando divulgados, costumam constar sem identificação das escolas e de seus alunos, por questões de sigilo – embora o INEP costume tornar disponível a cada escola um boletim com a distribuição da frequência de seus alunos pelos diversos níveis de proficiência.

Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos

O governo federal centraliza suas ações de combate ao analfabetismo e aumento da escolarização no programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (BAEJA). Nos últimos anos, algumas mudanças foram introduzidas no sentido de imprimir maior efetividade à educação que é oferecida para jovens e adultos, com ênfase na alfabetização. A concessão de bolsas a alfabetizadores constitui um exemplo das novas medidas introduzidas. A tabela 8 apresenta os dispêndios no biênio 2010-2011, segundo as principais ações integrantes deste programa.

TABELA 8
Dispêndios no biênio 2010-2011, segundo as principais ações integrantes do programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos

	2010 (R$)	2011 (R$)	Variação (%)
Concessão de bolsa para equipes de alfabetização	410.070.136	339.200.000	- 17,3
Apoio a iniciativas para melhoria da qualidade da educação de jovens e adultos	29.332.855	8.307.784	- 71,7
Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos	200.687.657	132.803.924	- 33,8
Distribuição de materiais e livros didáticos para a educação de jovens e adultos	21.328.381	303.400.000	1.322,5
Total	**669.945.965**	**789.219.787**	**17,8**

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: valores corrrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Conforme observado na tabela 8, os gastos com esse programa tiveram ampliação de aproximadamente 18%, em virtude do aumento dos dispêndios com a distribuição de materiais e livros didáticos, que ultrapassaram a cifra de R$ 300 milhões, em 2011. Por sua vez, as outras três ações finalísticas evidenciaram tendências opostas, com diminuição considerável do valor gasto, o que não guarda sintonia com as ainda altas taxas de analfabetismo encontradas no Brasil e a baixa escolaridade geral da população, evidenciadas inclusive pelo não cumprimento das metas para as áreas previstas no PPA 2008/2001.

Os números da PNAD 2011 revelaram que a taxa de analfabetismo no Brasil está em 8,6%, quando em 2009 a taxa estava em 9,7%. A diminuição de 1,1 p.p. em dois anos reafirma a tendência de queda lenta do analfabetismo na década, contrariando a diretriz do PNE 2001-2010, segundo o qual o analfabetismo já deveria ter sido erradicado do país. Além disso, pela meta presente no PPA 2008-2011, a taxa deveria estar em 6,19%. Os demais indicadores que integram o acompanhamento do Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos no âmbito do PPA 2008-2011 também não atingiram as metas previstas (tabela 9).

TABELA 9
Indicadores e metas do programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos – PPA 2008/2011
(Em %)

	2005	2011	Meta
Proporção da população na faixa etária de 15 anos ou mais com escolaridade inferior à 4ª série	23,4	20,4	15,7
Taxa de analfabetismo da população na faixa etária de 15 a 29 anos	3,7	2,0	2,1
Taxa de analfabetismo da população na faixa etária de 15 anos ou mais	11,1	8,6	6,2
Taxa de analfabetismo da população na faixa etária de 15 anos ou mais na área rural	25,0	21,2	14,0
Taxa de analfabetismo da população na faixa etária de 15 anos ou mais na região Nordeste	21,9	16,9	12,3

Fonte: SIGPlan/MP.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Chama atenção a defasagem entre os índices registrados em 2011 e as metas estabelecidas para as taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais na área rural e no Nordeste. É sabido que os maiores desafios para a erradicação do analfabetismo referem-se a estas áreas. De acordo com a PNAD 2011, cerca da metade dos analfabetos nesta faixa etária concentrava-se na região Nordeste, proporção que correspondia a aproximadamente 7 milhões de pessoas.

São os dados do Censo 2010 do IBGE, consolidados apenas em 2011, porém, que trazem um panorama mais preciso e completo da situação do analfabetismo no Brasil, pois a partir do censo é possível desagregar os dados e considerar cada município brasileiro. Quando decompostos segundo diversas categorias, os dados do censo refletem as profundas desigualdades existentes no país. Em 2010, cerca de 13,5 milhões de brasileiros eram analfabetos, o que correspondia a uma taxa de 9,4%, como mostra a tabela 10.

TABELA 10
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, por categorias selecionadas (2010)
(Em %)

Categorias	2010
Brasil	**9,38**
Norte	11,12
Nordeste	18,54
Sudeste	5,29
Sul	4,95
Centro-Oeste	6,99

(Continua)

(Continuação)

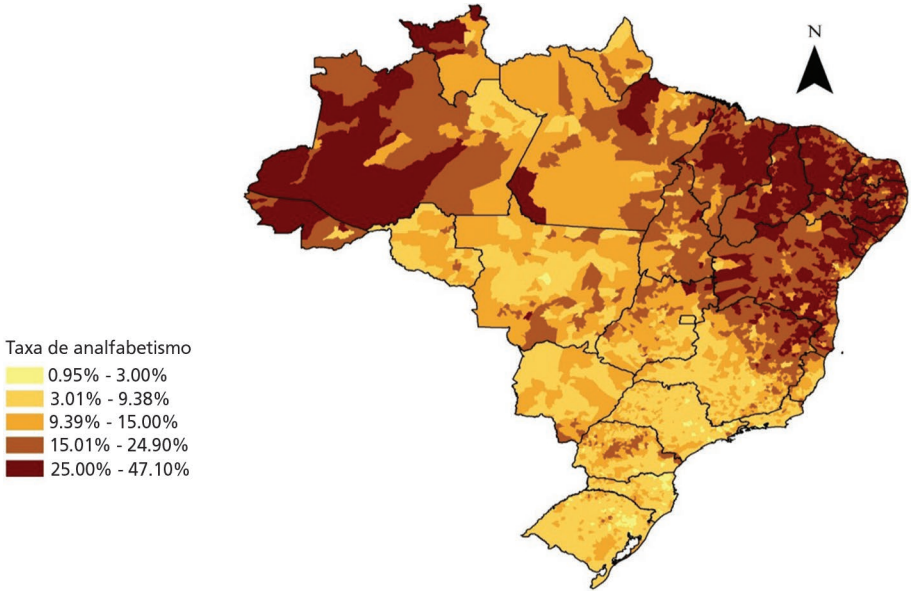
Categorias	2010
Localização	
Urbano metropolitano	4,10
Urbano não metropolitano	8,69
Rural	22,89
Sexo	
Masculino	9,69
Feminino	9,09
Raça ou cor	
Branca	5,71
Negra	12,85
Faixa etária	
15 a 24 anos	2,21
25 a 29 anos	3,78
30 a 39 anos	6,39
40 anos ou mais	16,09

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

Há uma concentração de analfabetos no grupo etário de 40 anos ou mais. Porém, não é desprezível a quantidade de analfabetos entre os mais novos. Entre os negros, a taxa alcança 12,8%; na população rural, há 22,9% de analfabetos. As desigualdades regionais continuam bastante evidentes. O Nordeste, seguido do Norte, puxa a taxa brasileira de analfabetos para cima. Situação grave é encontrada no estado de Alagoas, com 23,6% de analfabetos, seguido de Piauí, Paraíba e Maranhão, todos com mais de 20% de analfabetos. No meio rural de Alagoas, há 38,1% de analfabetos. Todos os demais estados nordestinos possuem taxas de analfabetismo maiores que 15%. Fora do Nordeste, o Acre, com 16,5% de analfabetos, completa a lista.

Com base nas taxas de analfabetismo dos municípios brasileiros, contabilizadas pelo Censo 2010, é possível observar com mais precisão como este problema se distribui pelo país. O mapa 1 traz estas informações, com destaque para as duas faixas com as áreas mais claras no mapa, que representam os municípios nos quais a taxa de analfabetismo é menor que a taxa nacional de 9,4%. Há uma concentração maior destes municípios no centro sul do Brasil. Já as faixas com cores mais escuras representam os municípios com taxas superiores à média nacional, com destaque para os municípios que possuem 25% ou mais de analfabetos.

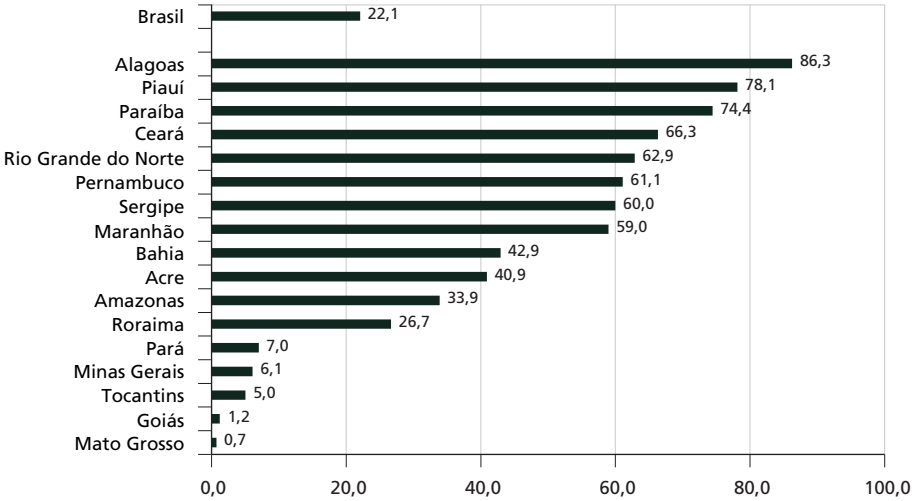
MAPA 1
Taxa de analfabetismo, por município (2010)



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

O programa Brasil Alfabetizado, apesar de ter atuação em todo o território nacional, define como prioridade no combate ao analfabetismo o atendimento àqueles municípios que possuem taxa igual ou superior a 25%. No ano 2000, eram 1.928 municípios brasileiros que se encontravam nesta situação; no ano de 2010, este número caiu para 1.228, o que ainda representa mais de um quinto do total dos municípios brasileiros. Os municípios com taxa de analfabetismo igual ou superior a 25% estão distribuídos em dezessete estados e, em pelo menos oito, representam mais da metade de todos os seus municípios (gráfico 13).

GRÁFICO 13
Proporção de municípios com taxa de analfabetismo de 25% ou mais (2010)
(Em %)



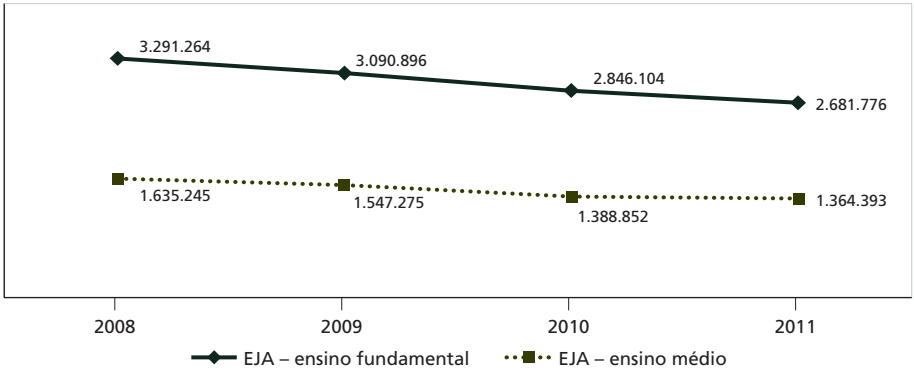
Fonte: IBGE (2010).
Elaboração: Disoc/Ipea

O destaque negativo novamente é o estado de Alagoas, onde 88 dos seus 102 municípios possuem taxa igual ou superior a 25%. Em termos absolutos, a Bahia lidera com 179 municípios nesta situação, seguida de Piauí e Paraíba, com 175 e 166 municípios, respectivamente. Maranhão, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte completam a lista de estados com mais de 100 municípios com taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. De fato, 91,3% dos municípios com esta taxa de analfabetismo estão no Nordeste.

Entre os municípios com taxas mais elevadas de analfabetismo, há um grupo extremo composto por 26 municípios com taxas superiores a 40%. O município de Salgadinho, em Pernambuco, alcança 47,13%. No outro extremo, há um grupo de 36 municípios com taxas de analfabetismo iguais ou menores que 2%. Os municípios de Feliz, no Rio Grande do Sul, e São João do Oeste, em Santa Catarina, têm 0,95% e 0,96% de analfabetos, respectivamente.

No que se refere especificamente à Educação de Jovens e Adultos (EJA), continua a queda de matrículas registradas pelo Censo Escolar do INEP. Em 2008, o censo escolar registrou mais de 4,9 milhões de matrículas na educação de jovens e adultos. Em 2011, este número caiu para 4.046.169. Uma queda de 18% em quatro anos (gráfico 14).

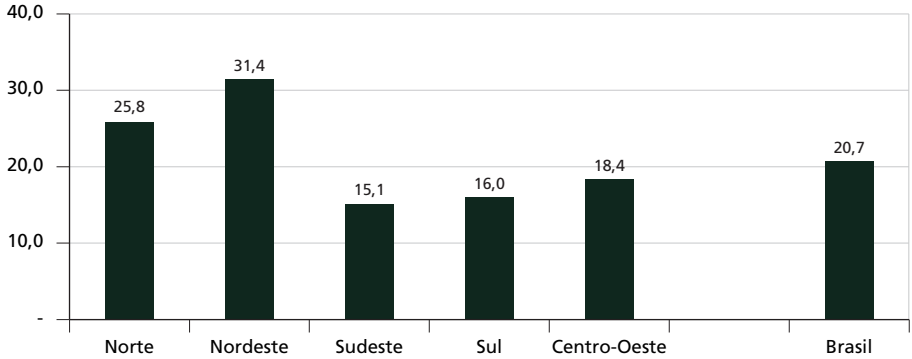
GRÁFICO 14
Número de matrículas na EJA – Brasil (2008-2011)



Fonte: INEP/MEC.

Embora parte desta queda possa ser atribuída à regularização do fluxo escolar com menor repetência e menor evasão escolar, há um evidente paradoxo nesta queda de matrículas no EJA, tendo em vista que, a despeito de alguns avanços positivos nos indicadores, o analfabetismo e a baixa escolaridade da população brasileira permanecem extremamente relevantes. O analfabetismo funcional, por exemplo, entendido como a percentagem de indivíduos na população de 15 anos ou mais que possui escolaridade inferior a quatro anos, está em 20,7% no Brasil (IBGE, 2012). Esta porcentagem representa aproximadamente 30 milhões de brasileiros, o que é apenas uma parte[5] do contingente potencial enorme de alunos para o EJA.

GRÁFICO 15
Proporção de pessoas de 15 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo – Brasil e Grandes Regiões (2011)
(Em %)



Fonte: IBGE (2012).

5. Além destes 30 milhões, há os brasileiros que completaram quatro anos de estudo, mas não alcançaram todos os anos finais do ensino fundamental e/ou não completaram o ensino médio.

O Nordeste concentra um contingente de 12,3 milhões de analfabetos funcionais, seguido, em termos absolutos, pelo Sudeste, que apesar de possuir a menor taxa de analfabetismo funcional entre as Grandes Regiões brasileiras (15,1%) possui um montante de 9,6 milhões de pessoas nesta situação. A tabela 11 traz o número total de analfabetos funcionais por Grandes Regiões e faixas etárias.

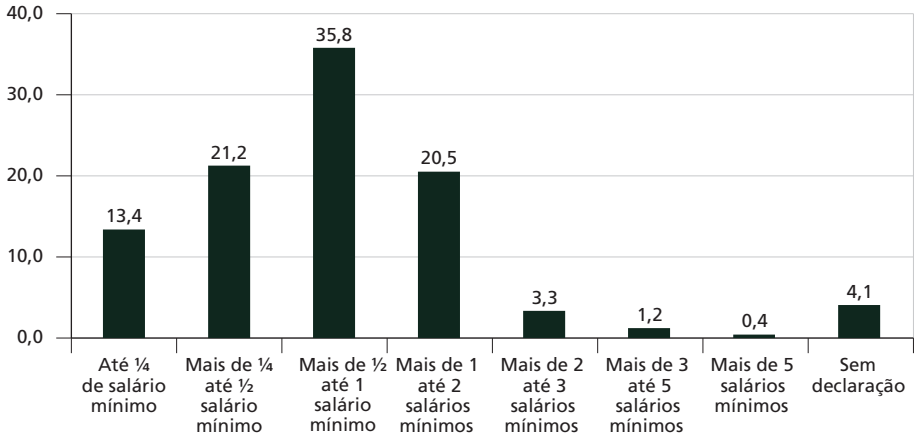
TABELA 11
Número total de analfabetos funcionais por faixa etária e Grandes Regiões (2011)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
15 a 17 anos	658.629	111.408	310.679	174.328	37.515	24.699
18 a 24 anos	1.286.463	206.409	589.281	322.150	96.685	71.938
25 a 29 anos	1.407.938	202.372	688.389	339.843	105.615	71.719
30 a 39 anos	4.514.480	509.724	2.132.484	1.231.430	384.391	256.451
40 a 59 anos	11.037.653	1.114.244	4.520.855	3.494.259	1.265.374	642.921
60 anos ou mais	11.240.168	794.010	4.146.542	4.122.327	1.572.210	605.079
Total	**29.880.274**	**2.893.270**	**12.264.993**	**9.613.832**	**3.446.620**	**1.661.559**

Fonte: IBGE (2012).

Há uma forte concentração no número de analfabetos funcionais em pessoas de baixa renda. O gráfico 16 mostra os 30 milhões de brasileiros analfabetos funcionais divididos por faixas de renda.

GRÁFICO 16
Brasileiros analfabetos funcionais divididos por faixas de renda (2010-2011)
(Em %)



Fonte: IBGE (2012).

Cerca de 70% dos analfabetos têm renda de até um salário mínimo e 91% chegam ao máximo de dois salários mínimos. Portanto, baixa escolaridade e renda estão bastante associadas. Como se trata de jovens e adultos – aproximadamente

dois terços dos analfabetos funcionais ainda estão em idade ativa –, fica claro que a necessidade de trabalhar é algo imperioso na vida de grande parte destas pessoas. Logo, frequentar bancos escolares nestas condições, mesmo que em horários ou formatos alternativos, implica esforço adicional do alfabetizando que, via de regra, precisaria ser assistido por programas e ações de incentivo à sua permanência na escola, tais como auxílio para transporte, alimentação, livros, material escolar e eventualmente bolsas de estudo. Em relação à população rural, por sua vez, as dificuldades parecem estar mais no acesso ao EJA, propriamente na existência do serviço para atender esta população e nas adaptações que o EJA deve ter para atender este público.

Desenvolvimento da Educação Especial

Continua crescendo de forma rápida o número de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais[6] na rede de ensino básico. Em 2010, eram 702.603 matrículas; em 2011, este número atingiu o quantitativo de 752.305 matrículas. As escolas exclusivamente especializadas ou as classes especiais das escolas comuns perdem importância: se, em 2007, representavam mais de 50% do total de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais, em 2011 elas respondiam por apenas 25% desse total. Esta mudança se justifica pela orientação firme do MEC em favor da educação inclusiva, principalmente a partir de 2008 com a publicação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, que advoga o papel das escolas em se adaptarem para receberem e atenderem, de forma adequada, todos os alunos. A política nacional para a educação especial orienta que a matrícula de alunos da educação especial seja realizada em classes comuns, prevendo o atendimento educacional especializado no turno contrário à escolarização, oferecido preferencialmente em salas de recursos, centros de atendimento educacional especializado ou instituições especializadas conveniadas com as secretarias de educação.

As matrículas de alunos da educação especial nas classes comuns do ensino básico ou do EJA chegaram a um total de 558.423 em 2011, um aumento de 7,1% em relação a 2010, como mostra a tabela 12.

TABELA 12
Evolução das matrículas de alunos da educação especial (2010-2011)

	2010		2011		Variação (%)
	Total	(%)	Total	(%)	
Escolas exclusivamente especializadas e/ou em classes especiais	218.271	31,1	193.882	25,8	-11,2
Classes comuns em escolas regulares	484.332	68,9	558.423	74,2	15,3
Total	**702.603**	**100,0**	**752.305**	**100,0**	**7,1**

Fonte: Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED)/INEP/MEC.
Obs.: o mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

6. Os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação.

As escolas privadas respondem por mais de dois terços do total de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais em escolas exclusivamente especializadas e/ou em classes especiais nas escolas regulares. Nesta modalidade, são mais de 130 mil matrículas em escolas privadas e pouco mais de 63 mil em escolas públicas das redes municipais, estaduais ou federais. Já as matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais em classes comuns do ensino regular estão eminentemente nas escolas públicas, responsáveis por 94,2% do total.

O programa Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC na Escola), uma parceria entre o MEC, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), é um dos responsáveis pelo aumento do número de matrículas de crianças e jovens com necessidades específicas que estavam fora da escola. O BPC na Escola promove o monitoramento do acesso à escola das crianças e jovens de zero a 18 anos, que recebem o BPC. Um cruzamento dos dados do BPC com os do Censo Escolar 2007do MEC identificou que, dos 340.536 beneficiários do BPC naquela faixa etária, 239.962, ou 70,5%, não tinham registros no sistema regular de ensino. Novo cruzamento feito em 2010 identificou sensível melhora, pois dos 435.298 beneficiários na faixa de zero a 18 anos, 206.281 estavam fora da escola, o que representa menos da metade, ou seja, 47,4%.

Em 2011, houve alterações na estrutura do MEC responsável pela condução da política voltada para os alunos da educação especial. A Secretaria de Educação Especial (SEESP) foi fundida com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade (SECAD), que passou a ser Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). O argumento preponderante para esta junção é a proposta de que as políticas de educação especial dialoguem mais facilmente com as políticas educacionais voltadas à diversidade, ao combate ao analfabetismo e à EJA. Na prática, com esta incorporação, o MEC parece tentar utilizar o prestígio alcançado pela área de educação especial, dado o relativo sucesso de implantação da política de educação inclusiva no país, para contrabalançar o desgaste provocado pelo pouco êxito nas demais políticas sob a responsabilidade da antiga SECAD, blindando a nova Secadi de críticas mais contundentes e fazendo-a depositária das manifestações sociais de apoio à implantação da educação inclusiva, que se multiplicaram em 2011, frente a algumas resistências localizadas.

O programa Desenvolvimento da Educação Especial organiza as ações do MEC na área. Trata-se de um programa por meio do qual o governo federal atua de forma secundária, haja vista o montante de recursos executado anualmente ser relativamente baixo e o financiamento da educação especial estar incluído, em parte, no financiamento da educação básica. Em 2011, foram despendidos R$ 100 milhões, enquanto no ano anterior tinham sido executados R$ 137 milhões (em valores constantes).

Cerca de três quartos do montante executado em 2011 destinaram-se à manutenção de duas instituições federais de ensino (Instituto Benjamin Constant e Instituto Nacional de Surdos) e à distribuição de equipamentos para a educação especial, conforme pode ser verificado na tabela 13.

TABELA 13
Gastos do programa Desenvolvimento da Educação Especial, por ações (2010-2011)

	2010 (R$)	2011 (R$)	Variação (%)
Gastos totais	**137.463.850**	**100.374.206**	**-27,0**
Distribuição de Equipamentos para a Educação Especial	33.483.603	22.525.515	-32,7
Funcionamento do Instituto Benjamin Constant	24.862.337	26.876.958	8,1
Funcionamento do Instituto Nacional de Surdos	36.490.429	27.406.309	-24,9
Formação de Professores e Profissionais para a Educação Especial	20.327.066	6.562.610	-67,7

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Ipea/Disoc.
Obs.: valores corrrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Em que pese o exíguo orçamento do programa, foram estabelecidos oito indicadores para o seu acompanhamento no âmbito do PPA 2008-2011. Portanto, há certa incompatibilidade entre o que é investido e o que se espera atingir com tais investimentos. A tabela 14 apresenta a evolução dos referidos indicadores, bem como as metas que deveriam ser alcançadas em 2011.

TABELA 14
Indicadores e metas do programa Desenvolvimento da Educação Especial – PPA 2008-2011

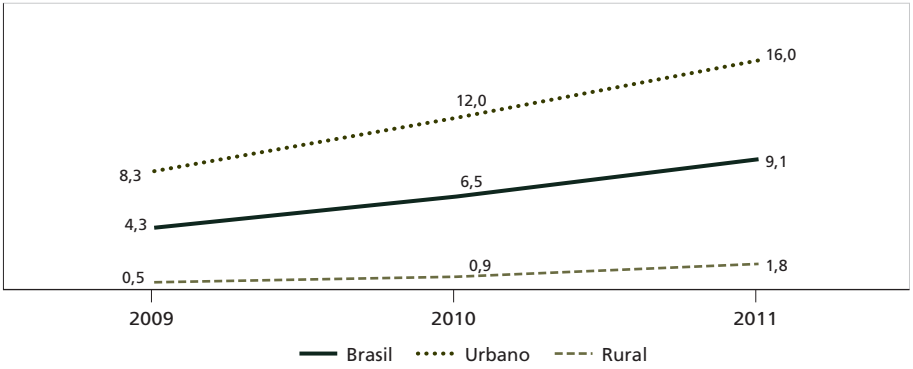
Indicadores	2006	2011	Meta 2011
Índice de acesso à educação básica	39,0	49,3	97,0
Índice de atendimento educacional especializado	100,0	174,8	160,0
Índice de matrícula de alunos com necessidades educacionais especiais na rede pública de ensino	59,7	113,2	100,0
Taxa de escolas públicas da educação básica com acessibilidade física	12,8	21,9	25,0
Taxa de matrícula de alunos com necessidades educacionais especiais em classes comuns de escolas regulares na educação básica	46,4	74,2	68,0
Taxa de municípios com matrícula na educação especial	89,0	99,3	97,0
Taxa de prevalência da educação inclusiva nos municípios brasileiros	57,0	85,5	72,0
Taxa de qualificação docente para atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais na educação básica	2,1	3,9	5,5

Fonte: SIGPlan/MP.
Elaboração: Ipea/Disoc.

A despeito da queda nos valores gastos pelo governo federal na educação especial, crescem no país a infraestrutura e os equipamentos para atender os alunos com necessidades educacionais especiais que chegam rápido às classes comuns do ensino básico. A capacidade da maioria das escolas de atender alunos com necessidades educacionais especiais, porém, ainda é bastante limitada. Como mostra

o gráfico 17, as salas de recursos multifuncionais organizadas para a oferta do atendimento educacional especializado, utilizadas no contraturno da escolarização, estão presentes em menos de 10% do total de escolas brasileiras.

GRÁFICO 17
Escolas públicas em atividade que possuem sala de atendimento especial
(Em %)



Fonte: DEED/INEP/MEC.

A variação verificada entre os anos de 2010 e 2011, em especial, demonstra que a evolução no número de escolas brasileiras com sala de atendimento especial tem sido rápida. As salas de recursos multifuncionais para atendimento educacional especializado têm uma importância fundamental na política de educação inclusiva, pois elas reúnem equipamentos, tecnologias e materiais didáticos adaptados a diferentes tipos de necessidades especiais. Sua função é complementar o ensino regular para os alunos da educação especial. Apesar do avanço rápido, a cobertura de salas de atendimento especial ainda deve ser considerada pequena, dado que o conceito de educação inclusiva advoga que todas as crianças e jovens tenham o direito de frequentar a escola regular mais próxima de sua casa. As regiões Norte e Nordeste possuem a realidade mais crítica, com menor porcentagem de escolas com sala de atendimento especial, como mostra a tabela 15.

TABELA 15
Escolas públicas em atividade que possuem sala de atendimento especial – Brasil e Grandes Regiões (2010-2011)

	2010		2011		Variação (%)
	Total	(%)	Total	(%)	
Brasil	**10.397**	**6,5**	**14.410**	**9,1**	**38,6**
Norte	1.175	5,1	1.646	7,3	40,0
Nordeste	1.809	2,7	3.080	4,7	70,2

(Continua)

(Continuação)

	2010		2011		Variação (%)
	Total	(%)	Total	(%)	
Sudeste	3.585	8,8	4.261	10,4	18,8
Sul	2.641	13,0	3.810	18,8	44,2
Centro-Oeste	1.183	15,5	1.613	21,1	36,4

Fonte: DEED/INEP/MEC.

Obviamente, a variação verificada no biênio, que chega a mais de 70,2% no Nordeste, deve ser relativizada, tendo em vista que parte de uma base muito pequena no número de escolas com salas de recursos para a educação especial. Na mesma região, a cobertura passou de 2,7% do total de escolas com este equipamento em 2010 para 4,7% em 2011.

Quando se trata de um tema mais básico como a adequação física das vias de acesso ao edifício escolar, bem como das demais dependências das escolas para alunos com alguma dificuldade de locomoção – como cadeirantes, por exemplo –, o número de escolas brasileiras que declara estar adequada para receber estes alunos é mais expressivo, porém ainda baixo. Das escolas que oferecem o ensino médio, mais de um terço declara ter dependências e vias acessíveis a alunos com deficiência física ou mobilidade reduzida; considerando as escolas que oferecem o ensino fundamental, pouco mais de 17% declaram o mesmo. As escolas privadas, em geral, aparecem em melhor situação se comparadas às escolas públicas, mas de qualquer forma é importante lembrar que se trata de uma informação declaratória da escola, que não necessariamente passa por uma avaliação especializada para saber se realmente as dependências e vias são acessíveis. Entre as escolas públicas, destaque para as que possuem ensino médio na região Centro-Oeste, com 50% de escolas que declararam possuir dependências e vias acessíveis.

TABELA 16
Total de escolas com dependências e vias acessíveis para alunos com deficiência física ou mobilidade reduzida, por Grandes Regiões
(Em %)

	Total		Rede pública		Rede privada	
	Fundamental	Médio	Fundamental	Médio	Fundamental	Médio
Brasil	**17,1**	**35,2**	**14,9**	**33,6**	**29,8**	**39,0**
Norte	8,4	30,3	7,0	26,0	34,9	51,4
Nordeste	12,5	41,7	9,9	39,0	30,9	49,3
Sudeste	19,7	25,3	20,0	26,8	18,8	22,4
Sul	30,8	41,5	28,4	41,5	51,6	65,0
Centro-Oeste	38,5	50,1	32,2	41,3	62,5	70,7

Fonte: DEED/INEP/MEC.

Segundo o MEC, em 2011, um total de 12.166 escolas teriam sido contempladas no Programa Escola Acessível, sendo 3.304 escolas estaduais e 8.862 escolas municipais. Este programa repassa recursos federais para investimentos e manutenção na área de acessibilidade nas escolas públicas brasileiras. Espera-se que, nos próximos anos, os investimentos melhorem a infraestrutura e a capacidade das escolas de receberem, de forma adequada, os alunos da educação especial.

Educação do Campo

Uma área que permanece à margem da política federal de educação é a educação do campo. O fechamento de escolas no meio rural continua de forma acelerada, assim como cai expressivamente o número de matrículas no campo, como mostra a tabela 17, que apresenta indicadores de número de matrículas e número de escolas comparando as localizações urbana e rural.

TABELA 17
Número de escolas e matrículas na educação básica por localização (2009-2011)

	Matrículas			
	2009	2010	2011	Variação (%)
Rural	6.680.375	6.437.958	6.293.885	-5,8
Urbano	45.900.077	45.111.931	44.678.734	-2,7
Total	**52.582.461**	**51.551.899**	**50.974.630**	**-3,1**
	Escolas			
	2009	2010	2011	Variação (%)
Rural	83.036	79.388	76.229	-8,2
Urbano	114.432	115.551	116.818	2,1
Total	**197.468**	**194.939**	**193.047**	**-2,2**

Fonte: DEED/INEP/MEC.
Elaboração: Ipea/Disoc.

No começo de 2012, diante dos números que apontavam o fechamento rápido de escolas no meio rural, o governo federal enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que propõe retirar dos prefeitos a possibilidade de determinar o fechamento de qualquer escola por meio de um ato administrativo simples. Pela proposta, toda e qualquer decisão em relação ao fechamento de escolas deveria ser discutida primeiramente no âmbito do conselho municipal de educação. Há um reconhecimento tácito no MEC de que a maior facilidade de acesso das prefeituras aos financiamentos federais para o transporte escolar, em relação à busca de recursos para construção, reforma ou ampliação de escolas, tem sido um fator importante na decisão dos prefeitos de fechar escolas no campo e substituí-las por frotas de ônibus que desloquem os alunos das áreas rurais para as escolas urbanas. Também em 2012, o governo federal lançou o Programa Nacional de Educação do Campo

(PronaCampo), que visa fornecer apoio técnico e financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios para implementação da política de educação do campo. O PronaCampo prevê ações em quatro áreas: gestão e práticas pedagógicas, formação de professores, educação de jovens e adultos e educação profissional e tecnológica.

A instituição de procedimentos que dificultam o fechamento de escolas do campo e a criação do PronaCampo podem ter desdobramentos positivos no futuro. O Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC),[7] que representa o setor, porém, fez duras críticas ao governo federal por não ter estabelecido canais de participação e de diálogo com a sociedade para a construção do PronaCampo, e também anunciou não reconhecer a proposta do MEC de educação profissional e tecnológica para o campo. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) Campo, teria sido elaborado, segundo o FONEC, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), controlado pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), uma entidade patronal que teria interesses no campo educacional contrários aos de agricultores familiares e camponeses.

De qualquer forma, é necessário esperar a implementação para uma análise mais atenta do PronaCampo e de sua capacidade de impactar positivamente a educação do meio rural. Por enquanto, as políticas[8] já efetuadas pelo MEC voltadas especificamente à educação do campo, apesar de essenciais, estão funcionando como um atenuador secundário para a indução que a política do transporte escolar tem feito no sentido contrário, ou seja, a de fechamento de escolas.

A falta de uma política federal estruturante em relação à educação do campo afasta o sistema educacional do cumprimento de um papel mais relevante no próprio desenvolvimento do campo brasileiro. Ora, espera-se que a educação cumpra um papel em relação ao desenvolvimento do país, e se busca nas cidades uma interação das escolas com a realidade local, a relação entre educação e desenvolvimento neste modelo será muito provavelmente uma relação entre educação e desenvolvimento urbano-industrial. Assim, o campo permanece sendo visto como local de atraso; produtor e fornecedor de alimentos e matérias-primas, mas não como um local viável para a existência de escolas, pois, para tanto, podem-se deslocar os alunos do meio rural para a cidade mais próxima. Trata-se de uma visão também na área de educação, excessivamente urbanocêntrica, que entende o campo como um setor econômico, e não como um território onde se localizam todas as relações sociais e dimensões da vida humana, inclusive a dimensão educativa e, portanto, a escolarização formal.

7. Manifesto do Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC) de 21 de agosto de 2012, disponível em: <http://www.mst.org.br/Veja-o-manifesto-do-Forum-Nacional-de-Educacao-do-Campo>.

8. Algumas dessas políticas são: o apoio aos cursos de licenciatura do campo nas universidades, a confecção de livros didáticos específicos, o desenvolvimento de metodologias para as classes multisseriadas, além de ações pontuais de reformas e aquisição de mobiliário para escolas do campo.

3.3 Desenvolvimento da educação profissional e tecnológica

Este programa registrou intensa expansão nos últimos anos. Somente no biênio 2010-2011, o montante de recursos executados ampliou-se em cerca de 38%, em valores constantes, tal como pode ser observado na tabela 18.

TABELA 18
Gastos realizados por intermédio das principais ações do programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica (2010-2011)

	2010 (R$)	2011 (R$)	Variação (%)
Gasto total	**4.284.850.851**	**5.897.529.947**	**37,6**
Funcionamento da Educação Profissional	2.674.975.201	3.384.849.558	26,5
Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica	459.090.806	190.818.620	-58,4
Reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica	374.485.084	679.079.040	81,3
Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional	104.410.244	102.445.005	-1,9
Modernização das Redes Públicas Estadual e Municipal de Educação Profissional e Tecnológica	79.240.730	280.709.935	254,2

Fonte: MEC; IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: valores corrrigidos pelo IPCA médio de 2011.

A expansão se deve à nova orientação da política do MEC para a educação profissional, adotada a partir de 2004, com a revogação do Decreto nº 2.208/97, e em 2005, com a revogação do dispositivo da Lei nº 9.649, de 1998, que limitava a expansão da oferta de educação profissional por parte da União, mediante criação de novas unidades de ensino, ao estabelecimento de parcerias com estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais (ONGs). Desde então, o MEC vem realizando vultosos investimentos na expansão de sua rede de instituições de ensino, ampliando substancialmente a oferta de vagas.

O aumento dos dispêndios por intermédio do funcionamento da educação profissional, que constitui ação programática de maior vulto desse programa, é um dos reflexos imediatos da expansão da rede federal ocorrida nos últimos anos.

Apesar de ter havido redução dos dispêndios por meio da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, houve ampliação dos gastos com a reestruturação da rede federal, de modo que o somatório destas duas ações implicou um volume de recursos executados maior que o do ano anterior.

Ainda mais expressivo foi o aumento de recursos transferidos a estados e municípios, por intermédio da ação de modernização das redes públicas de educação profissional e tecnológica. Trata-se de mais uma evidência que reforça a prioridade que o MEC tem conferido ao fortalecimento dos sistemas públicos de educação profissional.

Em que pesem todos os investimentos realizados nos últimos anos, não foi atingida a meta quanto ao número-índice de matrículas iniciais na educação profissional de nível técnico e tecnológico (ano-base 2006 =100) – em ambos os casos, aproximadamente 225. De acordo com o relatório do SIGPlan, o índice alcançado no nível técnico foi de 153, enquanto no tecnológico chegou a 155. Entretanto, estes índices foram apurados a partir dos dados até então disponíveis, referentes aos censos educacionais de 2010. Mas, quando se utilizam os dados de 2011, que correspondem ao último ano do PPA em referência, verifica-se que o índice de matrículas no ensino técnico eleva-se para 168 e o do tecnológico para 172.

Apesar de as metas não terem sido alcançadas, considera-se bastante significativo o aumento médio de 70% em cinco anos. A título de comparação, as matrículas em cursos de graduação presenciais tiveram crescimento de apenas 23% em idêntico período. Portanto, é preferível reconhecer que houve superestimação das metas a concluir com a avaliação de que o programa não foi exitoso.

4 TEMA EM DESTAQUE – AVANÇOS RECENTES DAS REDES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA E SUPERIOR

4.1 Introdução

A carência de mão de obra qualificada tem sido apontada como um dos gargalos do crescimento econômico brasileiro, sobretudo quando se tem em conta a qualidade da oferta. Áreas como construção civil e indústria de transformação tendem a ser direta e profundamente afetadas pela insuficiência de profissionais qualificados.

A falta de engenheiros vem sendo veiculada pela mídia como um possível "apagão" de mão de obra que estaria prestes a ocorrer. De forma semelhante, o dinamismo da construção civil dos últimos anos pode estar sendo afetado pela insuficiência de pessoal de nível médio (pedreiros, eletricistas, encanadores, marceneiros etc.), com efetiva qualificação para o desempenho destas funções. Além de constituir alternativa de empregabilidade para aqueles que não têm formação em nível superior, cuja oferta de vagas está concentrada nas instituições de ensino privadas, as profissões de nível médio (técnico) constituem um nicho de mercado promissor em tempos de implantação de infraestrutura (energia, sistemas de transportes urbanos, saneamento básico, instalações esportivas) e da ampliação do acesso à casa própria, seja por meio de expansão do crédito para construção ou compra, seja pelo programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Quando se tem em conta que os custos de implantação e manutenção de instituições de ensino profissional de nível técnico são menores que os da educação superior, ampliam-se as possibilidades de interiorização daquele nível de formação profissional.

Por sua vez, os anos recentes têm evidenciado contenção da expansão da educação superior privada e crescimento mais acentuado da rede federal. O primeiro fato aponta para uma possível saturação do mercado, enquanto o segundo evidencia a disposição do governo federal em investir maciçamente na ampliação da oferta de vagas públicas.

Diante desse quadro situacional, buscou-se analisar a expansão das redes federais de educação profissional, técnica e superior, com foco na territorialidade, considerando-se para tanto sua distribuição segundo os níveis macro, meso e microrregional.

4.1.1 Educação técnica

A história da educação profissional de nível médio no Brasil remonta ao início do século XX, quando o presidente Nilo Peçanha criou dezenove escolas de aprendizes artífices, sendo uma em cada capital brasileira e duas outras nas cidades de Campos, no Rio de Janeiro, e Pelotas, no Rio Grande do Sul. Tal iniciativa era justificada pela necessidade de prover as classes proletárias de meios que garantissem sua sobrevivência. Além disso, havia uma razão velada, relacionada ao controle social da juventude mais propensa aos desvios de conduta.

Apesar de essas escolas de aprendizes terem sido criadas sob um contexto agrário-exportador, ainda predominante na economia brasileira, sua reorientação para as demandas de uma sociedade em processo de industrialização já é claramente percebida desde 1930, com a crise da economia cafeeira e o subsequente advento do Estado Novo.

A partir de 1942, as escolas de aprendizes são transformadas em escolas industriais e técnicas, em conformidade com as novas demandas dos setores produtivos nacionais. Outra mudança mais relevante foi a que vinculou a formação profissional ofertada por estas instituições ao ensino secundário formal, de modo a equiparar ambas as modalidades de ensino como requisito de ingresso na educação superior.

Com a aceleração e o aprofundamento do processo de industrialização do país, na segunda metade dos anos de 1950, as escolas industriais são transformadas em escolas técnicas federais. Além da nova denominação, também conquistam maior autonomia didática e de gestão, na condição de autarquias federais.

Sob o Regime Militar (1964-1985), a primeira mudança significativa que afetou o ensino técnico no país, ao menos sob o ponto de vista da organização e gestão das escolas, foi aquela introduzida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1971, que tornou obrigatório o ensino técnico-profissional no 2º grau (atual ensino médio).

Considerando-se a inadequação da infraestrutura existente e o despreparo dos professores, tal medida foi avaliada como inócua, tendo-se em conta os resultados

alcançados em termos de formação profissional técnica legada aos estudantes, de modo que tal dispositivo veio a ser revogado pela Lei nº 7.044, de 1982.

A transformação das escolas técnicas federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) teve início em 1978, por meio da Lei nº 6.545, que contemplou apenas as escolas técnicas de Minas Gerais, Paraná e do Rio de Janeiro. Tal medida ampliou o leque de ação destas instituições de ensino, permitindo-lhes, assim, ofertar cursos de educação superior, inicialmente nas áreas das engenharias, cuja demanda era crescente em tempos de vultosos investimentos em infraestrutura que o país vinha realizando.

A ampliação do processo de transformação das escolas técnicas em CEFETs foi viabilizada pela Lei nº 8.948, que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Apesar de tal dispositivo legal ter sido introduzido em dezembro de 1994, somente em 1999 é que ocorreu, de fato, a mudança de denominação e atribuições das demais escolas técnicas federais.

Em que pese ter sido ampliado o escopo de atuação das instituições de ensino integrantes da rede federal, não houve aumento significativo da oferta de vagas. A principal explicação deste fato recaía na orientação da política encampada pelo MEC, que continha a expansão física de sua rede de escolas. Até 2002, a rede federal era constituída de apenas 140 unidades de ensino, que haviam sido implantadas no período 1909-2002.

O Decreto nº 5.154, de 2004, abriu caminho para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Assim, teve início em 2006 a primeira fase desta expansão, cujo objetivo inicial era implantar escolas em unidades federadas desprovidas de tais instituições, bem como em periferias de metrópoles e em municípios longínquos. Em todos os casos, deveriam ser levadas em conta as potencialidades locais de geração de emprego e renda. Em um segundo momento, teve-se como meta beneficiar o maior número de mesorregiões, mediante a instalação de unidades de ensino em cidades-polo, facilitando assim o acesso às novas unidades de ensino de populações até então desassistidas.

Em 2008, são criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), por meio da aglutinação de 31 CEFETs, 75 unidades descentralizadas de ensino (UNEDs), 39 escolas agrotécnicas, sete escolas técnicas federais e oito escolas vinculadas a universidades. Apenas dois CEFETs e oito escolas vinculadas a universidades não aderiram à nova denominação. No primeiro caso, a razão principal seria a pretensão destas instituições de se transformarem em universidades tecnológicas, assim como ocorreu com o CEFET do Paraná. Deste modo, foram implantados 38 IFETs *multicampi*, distribuídos por todas as unidades federadas.

Os IFETs foram concebidos como um dos fatores imprescindíveis de dinamização das economias regionais e locais, considerando-se, para tanto, suas vocações e demandas produtivas. Além de ofertarem formação técnica integrada ao ensino médio, também disponibilizam cursos subsequentes para quem já concluiu o ensino médio, e também concomitantes, ou seja, para aqueles que o estão cursando em outras instituições de ensino.

Em relação à evolução recente das matrículas, verifica-se que a rede federal tem obtido crescimento acima daquele registrado na rede privada. No período 2007-2011, a expansão das matrículas foi da ordem de 73%, enquanto no setor privado foi de apenas 50% em idêntico período. Ainda assim, o setor privado respondia, ao final deste período, por 46% do total de matrículas na educação profissional de nível médio, proporção que superava em larga margem a das instituições federais (15%) e municipais (3%), e com menor diferencial a das redes estaduais (36%).

Em 2012, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica abrange 38 IFETs, dois CEFETs, 24 unidades de ensino vinculadas às universidades federais, dois institutos especializados, uma universidade tecnológica e o Colégio Pedro II. Encontram-se em funcionamento 442 unidades de ensino distribuídas por 391 municípios. Para o biênio 2013-2014, estão previstas 131 novas unidades de ensino que beneficiarão outros 125 municípios. Portanto, a expectativa é de ao final de 2014 terem sido contemplados 516 municípios brasileiros com ao menos uma unidade de ensino vinculada à rede federal de educação profissional.

De acordo com o censo escolar, realizado pelo INEP, no biênio 2010-2011 houve aumento de 40% no total de municípios atendidos pela rede federal de educação profissional (tabela 19).

TABELA 19
Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – municípios atendidos – Brasil e Grandes Regiões (2010-2011)

	Municípios atendidos		Variação (%)
	2010	2011	
Brasil	**242**	**340**	**40,5**
Norte	26	36	38,5
Nordeste	72	114	58,3
Sudeste	70	92	31,4
Sul	56	68	21,4
Centro-Oeste	18	30	66,7

Fonte: Brasil (2010b).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme se observa na tabela 19, as maiores taxas de crescimento foram registradas nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, enquanto os menores aumentos ocorreram no Sul e Sudeste. O maior crescimento das primeiras é coerente com o fato de que nestas regiões a proporção de matrículas nas demais redes de ensino era menor que a da população em idade ativa. Ou seja, as três regiões detinham 42% da população brasileira de 15 a 64 anos, mas apenas 32% das matrículas nas redes estaduais, 19% na rede privada e 7% nas municipais. Portanto, a opção pela implantação de unidades de ensino da rede federal nas regiões com menor oferta de vagas é condizente com o objetivo de reduzir as desigualdades de acesso à educação no Brasil.

Paralelamente à ampliação do número de municípios atendidos, houve aumento das matrículas em cada região, conforme apresenta a tabela 20, cujos dados também permitem acompanhar esta expansão por meio da proporção de matrículas por mil habitantes, na faixa etária em idade ativa (15 a 64 anos).

TABELA 20
Matrículas na rede federal de educação profissional técnica – Brasil e Grandes Regiões (2010-2011)

	2010		2011		Variação (%)
	Matrículas	Matríc./mil hab.	Matrículas	Matríc./mil hab.	
Brasil	**165.355**	**1,26**	**189.988**	**1,42**	**12,3**
Norte	17.752	1,74	22.470	2,10	20,4
Nordeste	56.186	1,60	68.174	1,90	19,2
Sudeste	51.360	0,91	55.362	0,96	5,9
Sul	30.478	1,59	31.609	1,62	1,7
Centro-Oeste	9.579	0,98	12.373	1,21	23,7

Fonte: Brasil (2010b); IBGE (2010; 2012).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Assim como são observadas diferenças significativas entre as cinco macrorregiões, quando se desagregam os dados por UFs são observados diferenciais ainda maiores no âmbito de cada macrorregião. Por exemplo, no Sudeste, verifica-se que a proporção de matrículas por mil habitantes no Espírito Santo é cerca de 23 vezes maior do que em São Paulo (tabela 21).

No entanto, deve-se relativizar esse diferencial, uma vez que em São Paulo é predominante a participação das redes de ensino estadual e privada. A título de comparação, quando se considera o total de matrículas, verifica-se que o índice neste estado chega a 12,6 matrículas por mil habitantes, contra 16,9 no Espírito Santo. Nesse sentido, os dados apresentados pela tabela 21 devem ser analisados de forma individual, pois não refletem o conjunto do ensino técnico no país.

TABELA 21
Matrículas na rede federal de educação profissional técnica, segundo as UFs (2010-2011)

	Matrículas		Matrículas por mil hab.		Variação (%)
	2010	2011	2010	2011	
Norte					
Rondônia	1.072	2.059	1,01	1,87	86,2
Acre	-	-	-	-	
Amazonas	5.847	6.819	2,67	2,98	11,5
Roraima	1.776	1.575	6,22	5,02	-19,4
Pará	5.969	7.717	1,23	1,51	22,7
Amapá	-	690	-	1,52	
Tocantins	3.088	3.610	3,41	3,80	11,2
Nordeste					
Maranhão	5.979	7.215	1,44	1,72	19,5
Piauí	6.026	7.746	2,93	3,79	29,4
Ceará	4.549	6.252	0,81	1,08	34,1
Rio Grande do Norte	8.842	9.781	4,13	4,44	7,5
Paraíba	5.103	5.383	2,05	2,07	1,2
Pernambuco	10.885	12.585	1,85	2,08	12,6
Alagoas	3.480	5.403	1,72	2,63	52,7
Sergipe	3.059	3.016	2,21	2,12	-4,0
Bahia	8.263	10.793	0,88	1,14	29,7
Sudeste					
Minas Gerais	23.478	27.156	1,73	1,97	14,2
Espírito Santo	8.155	9.211	3,32	3,66	10,1
Rio de Janeiro	14.813	14.283	1,33	1,26	-5,1
São Paulo	4.914	4.712	0,17	0,16	-6,0
Sul					
Paraná	10.338	6.703	1,42	0,90	-36,9
Santa Catarina	8.014	9.337	1,80	2,02	12,1
R. G. do Sul	12.126	15.569	1,62	2,08	28,2
Centro-Oeste					
Mato Grosso do Sul	93	890	0,06	0,51	814,1
Mato Grosso	4.660	4.740	2,22	2,14	-3,4
Goiás	4.391	5.890	1,05	1,36	29,3
Distrito Federal	435	853	0,24	0,44	87,5

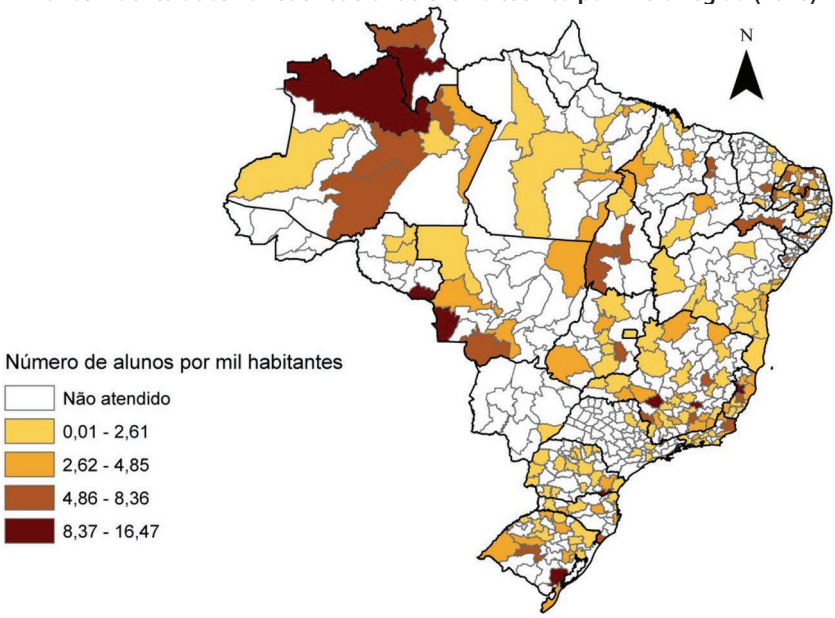
Fonte: Brasil (2010b); IBGE (2010; 2012).
Elaboração: Disoc/Ipea.

A análise da evolução do indicador apresentado na tabela 21 deve considerar, no entanto, que as duas colunas não são perfeitamente comparáveis, uma vez que as bases de dados referentes à população são distintas – Censo Populacional 2010 e

PNAD 2011. Enquanto o Censo 2010 compreende toda a população brasileira, a PNAD é de natureza amostral. Neste sentido, a redução de índices de algumas UFs que tiveram aumento absoluto de matrículas poderia ser explicada por este fator.

Em que pese a considerável expansão física da rede federal de educação profissional de nível médio nos últimos anos, constata-se que diversas áreas do país ainda não dispõem de unidades de ensino pertencentes a esta rede. Além disso, a proporção de matrículas por mil habitantes na maioria das microrregiões também é incipiente, conforme pode ser observado no mapa 2.

MAPA 2
Alunos matriculados na rede federal de ensino técnico por microrregião (2010)



Elaboração: Disoc/Ipea.

O mapa 2 também evidencia que diversas microrregiões, em especial aquelas situadas nas regiões Norte e Centro-Oeste, compreendem grandes extensões territoriais, razão pela qual a oferta de vagas em apenas um de seus municípios pode ser insuficiente para atrair potenciais demandantes residentes em outros municípios que integram a mesma microrregião. Por sua vez, essa situação não se apresenta nas regiões Sul e Sudeste, bem como na maioria dos estados do Nordeste.

Nesse sentido, entende-se que a continuidade do processo de expansão da rede federal de educação profissional deverá ter em conta essa heterogeneidade da ocupação territorial brasileira, assim como a oferta de ensino pelas demais redes públicas, como parâmetros de definição da localização das novas unidades de ensino.

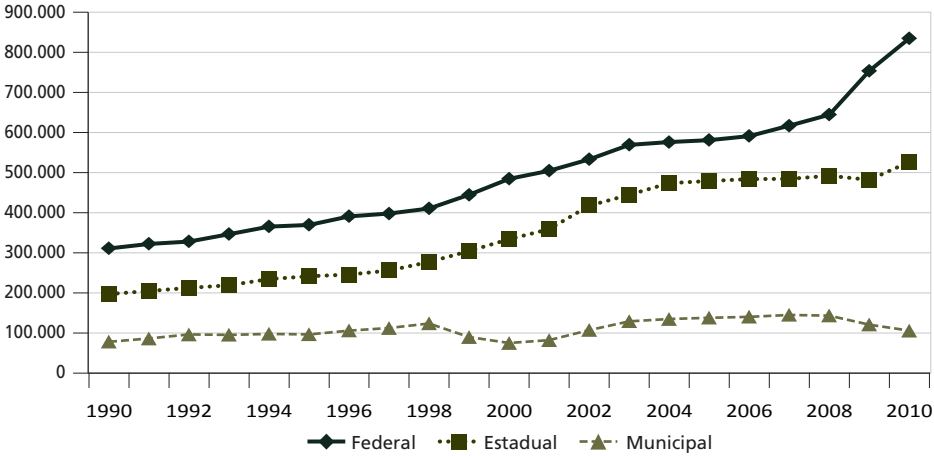
Não obstante os vultosos investimentos realizados pelo MEC na ampliação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que viabilizaram a oferta dessa modalidade de ensino às populações de áreas até então desprovidas deste serviço, os dados apresentados evidenciam que parcela significativa do território brasileiro ainda não é abrangida por essa rede.

Desse modo, a expectativa do governo federal de oferecer 600 mil vagas até 2014, aliada às iniciativas do PRONATEC que compreendem, entre outras, o apoio à expansão das redes estaduais e os acordos de gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S), vêm ao encontro das demandas daqueles que vislumbram a formação profissional de nível médio como ponto terminal.

4.1.2 Educação superior

Assim como os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, e os estados no ensino fundamental e médio, o governo federal tem como atribuição precípua o ensino superior. Depois de um período relativamente longo sem ampliar a sua rede de ensino superior, o governo federal retomou o processo de expansão que irá ter um impacto significativo no aumento do número de matrículas a partir de 2008, como mostra o gráfico 18.

GRÁFICO 18
Evolução do total de matrículas no ensino superior público no Brasil (1990-2010)



Fonte: DEED/INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se pode observar, o ensino superior público federal demorou dezoito anos para dobrar o número de matrículas, saindo de 308.867 em 1990 para 643.101 em 2008, um crescimento médio de pouco mais de 100 mil novas matrículas a cada seis anos. Entre 2008 e 2010, o crescimento saltou para quase 100 mil novas

matrículas por ano, chegando a 833.934 alunos matriculados em toda a rede federal de ensino superior em 2010. A tabela 22 mostra a evolução, de 2004 a 2010, do número total e percentual de alunos matriculados no ensino superior presencial no Brasil, por Grande Região e por tipo de instituição.

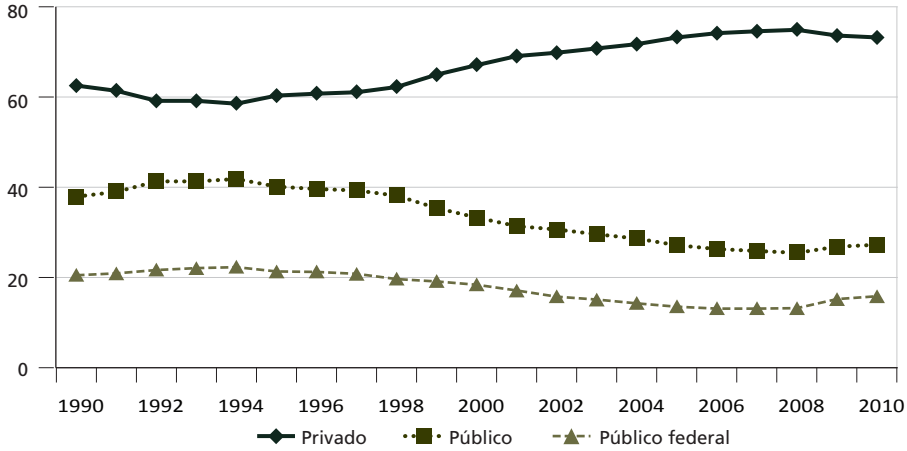
TABELA 22
Total de matrículas no ensino superior – Brasil (2004, 2007 e 2010)

	2004		2007		2010	
	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)
Brasil	**4.163.733**	**100,0**	**4.880.381**	**100,0**	**5.449.120**	**100,0**
Norte	250.676	6,0	303.984	6,2	352.358	6,5
Nordeste	680.029	16,3	853.319	17,5	1.052.161	19,3
Sudeste	2.055.200	49,4	2.431.715	49,8	2.656.231	48,7
Sul	793.298	19,1	864.264	17,7	893.130	16,4
Centro-Oeste	384.530	9,2	427.099	8,8	495.240	9,1
Privado	2.985.405	71,7	3.639.413	74,6	3.987.424	73,2
Público	1.178.328	28,3	1.240.968	25,4	1.461.696	26,8
Federal	574.584	13,8	615.542	12,6	833.934	15,3
Estadual	471.661	11,3	482.814	9,9	524.698	9,6
Municipal	132.083	3,2	142.612	2,9	103.064	1,9

Fonte: Brasil (2004, 2007 e 2010).
Elaboração: Ipea.

Depois de 2008 também se inverte a curva de participação do ensino superior público sobre o total de vagas em relação ao ensino superior privado. Desde pelo menos 1994, o ensino privado vinha ganhando espaço continuamente, chegando a representar quase 75%, ou seja, três quartos do total de alunos matriculados no ensino superior no Brasil. As redes públicas, a federal, as estaduais e até as municipais perderam espaço continuamente, caindo de 41,6% em 1994, para 25,1% do total de alunos matriculados em 2008 (gráfico 19).

GRÁFICO 19
Evolução da proporção de matrículas no ensino superior por natureza institucional – Brasil (1990-2010)



Fonte: DEED/INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Este aumento de participação da rede pública, e o crescimento do número de alunos matriculados na rede federal de ensino superior a partir de 2008, foi possível graças ao impulso dado, anos antes, a um processo contínuo de expansão das unidades da rede federal de ensino superior. Esta expansão se deu por meio da criação de novas universidades federais no período de 2003 a 2010 e pela ampliação e multiplicação dos *campi* das universidades federais já existentes, especialmente em direção a novos municípios e regiões onde estas universidades não estavam presentes. Também contribuiu para o aumento no número de alunos matriculados a criação, no ano de 2008, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, formada principalmente pelos IFETs, que, além dos cursos de educação básica e profissional, oferecem também cursos superiores, especialmente de tecnologia.

Um dos aspectos centrais da expansão da rede federal de ensino superior, que fica mais evidente a partir de 2008, é um processo de crescente interiorização das novas unidades e *campi* das universidades já existentes, além da tentativa de aumentar a malha de cobertura da rede federal de ensino superior em porções mais amplas do território nacional.

Historicamente, as universidades públicas, entre elas principalmente as federais, estavam localizadas prioritariamente nas capitais dos estados. O saldo da expansão anterior em termos de unidades, que demorou toda a segunda metade do século XX, foi caracterizado pelo esforço do governo federal em estabelecer pelo menos uma universidade federal em todos os estados da Federação e no Distrito Federal, ou seja, em todas as cidades capitais de estados foi estabelecida pelo menos uma

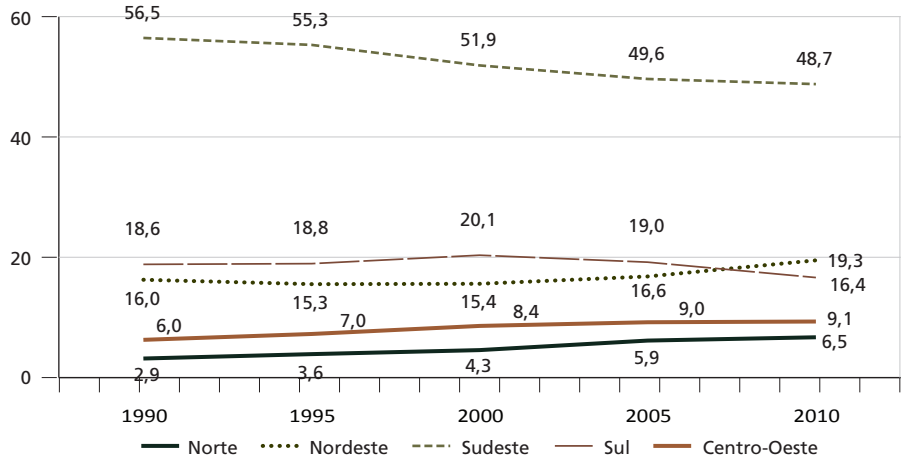
universidade federal. A última criada foi a Universidade Federal do Tocantins, constituída no ano 2000.

Nas poucas cidades não capitais que sediavam universidades federais, dinâmicas territoriais históricas culminaram na criação destas instituições. Algumas remontam ao período do Império, quando foram constituídas escolas e instituições para dar conta de dinâmicas socioeconômicas características de determinados territórios, que, posteriormente, transformaram-se em universidades federais. É o caso do interior de Minas Gerais, que sedia muitas universidades federais, algumas criadas a partir de escolas do governo central que foram constituídas no contexto da dinâmica socioeconômica advinda da mineração. Outro exemplo é o próprio estado do Rio de Janeiro, que sediou a capital do Brasil até 1959, cujo número de universidades era bastante superior ao de outros estados, graças à dinâmica administrativa da capital federal e à sua localização litorânea estratégica, para onde convergiam as relações econômicas estabelecidas no interior de toda a parte centro-sul do Brasil. Aliás, a dinâmica territorial estabelecida a partir da localização litorânea também esteve na gênese das escolas que deram origem às primeiras universidades no Nordeste brasileiro e na cidade de Belém do Pará, no Norte do Brasil.

Nos fins do século XIX e na primeira metade do século XX, a dinâmica republicana que deu novo impulso às elites locais, neste período buscando aspectos de modernidade para seus respectivos estados, esteve na gênese das escolas e institutos que deram origem às universidades federais nas regiões Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Norte do país. Durante toda a história de constituição das universidades públicas federais fica evidente o papel do território como categoria relevante para a expansão, diferenciação e diversificação destas universidades.

No atual processo de expansão da rede federal de ensino superior, esta dinâmica territorial é um dos aspectos mais presentes. O governo federal declara que, no curso do processo de interiorização, pretende contemplar todos os territórios da cidadania e todas as mesorregiões brasileiras, e priorizar municípios populosos com alta porcentagem de extrema pobreza; municípios ou microrregiões com população acima de 50 mil habitantes e municípios com arranjos produtivos locais (APLS) estabelecidos. Também declara querer priorizar estados com oferta de ensino superior abaixo da média nacional. O gráfico 20 mostra a evolução da participação das Grandes Regiões no total de matrículas da educação superior, segundo o Censo da Educação Superior do INEP.

GRÁFICO 20
Evolução total de matrículas no ensino superior no Brasil por grandes regiões (1990-2010)
(Em %)



Fonte: DEED/INEP/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

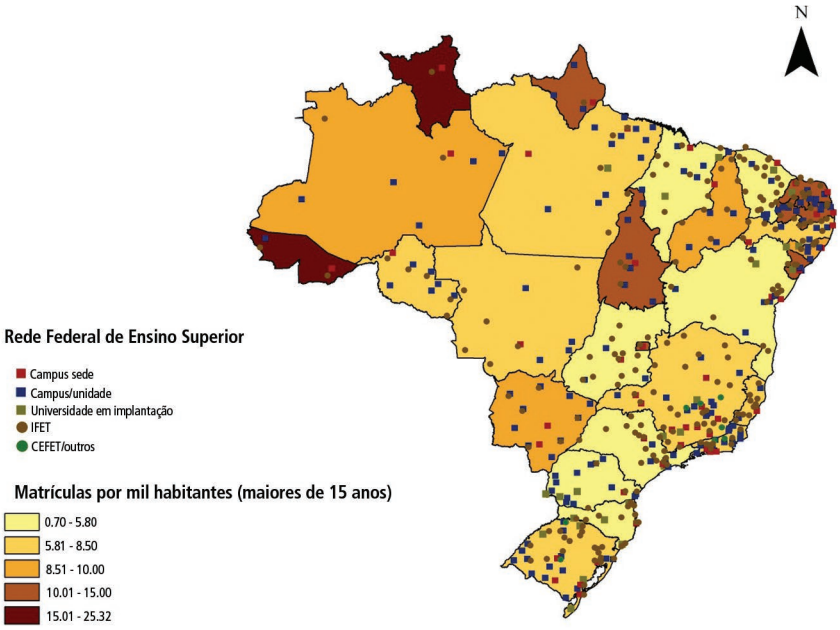
As mudanças mais evidentes são a queda da porcentagem de alunos matriculados na região Sudeste em relação às demais regiões e o crescimento rápido da participação dos alunos matriculados no ensino superior no Nordeste. Esta última mudança, em especial, evidencia certa diminuição das desigualdades regionais, já que no Nordeste existiam historicamente menos alunos matriculados no ensino superior em relação ao existente no Sul do Brasil, que tem apenas metade do total da população do Nordeste. A situação se inverteu justamente no ano de 2008, quando a participação percentual do Nordeste no total de alunos matriculados no ensino superior no Brasil passou de 17,5% em 2007, para 18% em 2008; e a da região Sul caiu de 17,7% para 17,5% no mesmo período. Em 2010, a participação do Nordeste chegou a 19,3%, o que evidencia que, pelo menos no último período, o objetivo colocado pelo governo federal de atender prioritariamente estados com menor oferta de ensino superior tem sido alcançado.

É crível pensar que, para além das intenções do governo federal, há outras dinâmicas regionais de como se organizam e se movem determinadas forças sociais no território que, por sua vez, acabam influindo, se não determinando, a instalação ou não de uma instituição federal de ensino superior naquele espaço. Estas dinâmicas econômicas casam com os anseios de crescimento econômico buscado pelo governo federal, como, por exemplo, os grandes empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Além disso, há dinâmicas advindas da capacidade de mobilização dos setores populares locais em prol da instalação de uma universidade federal em determinada região, que podem, inclusive, estabelecer uma feição de

universidade mais próxima da realidade local. É o caso da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), cujas fortes características voltadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento regional são fruto de intensa mobilização dos movimentos sociais das regiões norte, noroeste do Rio Grande do Sul, oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná, onde foram instalados seus vários *campi*.

O mapa 3 demonstra a distribuição no território nacional das unidades federais de educação nos municípios que possuíam alunos matriculados no ensino superior federal no ano de 2010. O mapa também estabelece uma relação, em cada estado, entre o total de alunos matriculados na rede federal por mil habitantes de 15 anos ou mais.

MAPA 3
Alunos matriculados na rede federal de ensino superior por UF (2010)



Fonte: DEED/INEP/MEC.
Elaboração: IpeaMapas.

É possível identificar algumas diferenças entre os estados. As cores mais fortes representam aqueles que têm cobertura de matrículas na rede federal de ensino superior à média nacional. Destacam-se os estados de Roraima e Acre, cuja baixa população faz com que a relação de matrículas seja mais expressiva – porém o mesmo não se pode dizer da localização das unidades, concentradas em suas duas capitais e raras no interior –, assim como toda a região Norte, o Mato Grosso e a Bahia. Este último estado está justamente com a cor mais clara, junto com Goiás,

Maranhão, Ceará, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Todos apresentam índice de matrículas, por mil habitantes, menor que a média nacional. Há, obviamente, razões distintas. Enquanto historicamente os estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina têm poucas universidades federais, mas numerosas e boas universidades públicas estaduais, os demais estados sofrem com a exclusão das políticas públicas que historicamente afeta as regiões fora do eixo centro-sul do Brasil.

Em 2010, a rede federal de ensino superior era formada por um total de 99 instituições, sendo 58 universidades, quatro faculdades e 37 IFETs e CEFETs. No caso destes últimos, considerados apenas os que ofertavam, além da educação de nível profissional e técnico, cursos superiores.

TABELA 23
Número de instituições federais de ensino superior e porcentagem sobre o total de instituições de cada Grande Região (2010)

	Ifes		Universidades	Faculdades	IFETs/CEFETs
	Total	(%)			
Brasil	**99**	**4,2**	**58**	**4**	**37**
Norte	14	9,6	9	-	5
Nordeste	25	5,8	14	-	11
Sudeste	34	2,9	19	4	11
Sul	17	4,4	11	-	6
Centro-Oeste	9	3,7	5	-	4

Fonte: DEED/INEP.

O Reuni é o programa federal que organiza o processo de expansão das universidades federais, buscando ampliar o acesso e a permanência na educação superior. A meta do Reuni é dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais no ensino superior federal. As ações preveem, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, o aumento do número de alunos por professor, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão. Já as vagas em cursos de graduação, criadas a partir de 2008 na já mencionada Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, têm efeito complementar à ampliação do ensino superior federal via universidades.

O Brasil é um país continental, com uma grande população, com múltiplas realidades regionais e especificidades no que diz respeito a culturas, biomas e processos locais diversos. Ocorre que o número de instituições federais de ensino superior, apesar do aumento verificado nos últimos anos, ainda é pequeno. Uma universidade ou mesmo um instituto federal em um determinado território participa ativamente das relações sociais locais, ao mesmo tempo em que induz

novos nexos socioeconômicos, dissemina e favorece a construção de novos valores naquele espaço, alterando a dinâmica local. É justo prever que todas as regiões e todos os brasileiros tenham o direito de acessar o ensino superior federal público, gratuito e de qualidade, em uma distância razoável de seus locais de moradia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**: exercício 2010. Brasília: MEC, 2010a.

_____. _____. **Censos escolares 2010 e 2011**. Brasília: MEC, 2010b. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/search?Subject%3Alist=Censo%20Escolar>.

_____. **Censo da educação superior**. Brasília: MEC, 2004, 2007 e 2010. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-da-educacao-superior>.

CORBUCCI, P. R. **Sobre a redução das matrículas no ensino médio regular**. Brasília: Ipea, set. 2009. (Texto para Discussão, n. 1.421).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2010. **Censo populacional 2010 do IBGE**. 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>.

_____. **PNAD 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000010135709212012572220530659.pdf>.

APÊNDICE

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Habilidades reveladas por cada nível da escala de proficiência da Prova Brasil – língua portuguesa e matemática, 5ª e 9ª ano do ensino fundamental

	Língua portuguesa (5ª ano)	Língua portuguesa (9ª ano)
Nível 2	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5ª ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: localizar informação explícita. Exemplo: identificando, entre vários personagens, o principal, e, em situações mais complexas, a partir de seleção e comparação de partes do texto; identificar o tema de um texto; inferir informação em texto verbal (características do personagem) e não verbal (tirinha); interpretar pequenas matérias de jornal, trechos de enciclopédia, poemas longos e prosa poética; e identificar o conflito gerador e finalidade do texto.	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9ª ano mais do que as habilidades que estudantes do 5ª ano já teriam desenvolvido nesse mesmo nível.
Nível 3	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5ª ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: interpretar, a partir de inferência, texto não verbal (tirinha) de maior complexidade temática; identificar o tema a partir de características que tratam de sentimentos do personagem principal; e reconhecer elementos que compõem uma narrativa com temática e vocabulário complexos.	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9ª ano mais do que as habilidades que estudantes do 5ª ano já teriam desenvolvido nesse mesmo nível.
Nível 4	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5ª ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: identificar narrador observador em um discurso direto; selecionar entre informações explícitas e implícitas as que correspondem a um personagem; localizar informação em um texto informativo; inferir informações que provocam efeito de humor em um texto; interpretar texto verbal com apoio de imagens; identificar o significado de uma expressão em um texto informativo; inferir o sentido de uma expressão metafórica e o efeito de uma onomatopeia; interpretar história em quadrinhos a partir de inferências sobre a fala da personagem, identificando o desfecho do conflito; e estabelecer relações entre as partes de um texto, identificando substituições pronominais que contribuem para a coesão do texto.	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9ª ano mais do que as habilidades que estudantes do 5ª ano já teriam desenvolvido nesse mesmo nível.
Nível 5	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5ª ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: identificar o efeito de sentido decorrente do uso da pontuação (reticências); inferir a finalidade do texto; distinguir um fato da opinião relativa a este fato; distinguir o sentido metafórico do literal de uma expressão; reconhecer efeitos de ironia ou de humor em textos variados; identificar a relação lógico-discursiva marcada por locução adverbial ou conjunção comparativa; interpretar texto com apoio de material gráfico; e localizar a informação principal.	Neste nível, alunos de 9ª ano conseguem, ademais: inferir o sentido de uma palavra ou expressão; estabelecer relação causa/consequência entre partes e elementos de um texto; identificar o tema de textos narrativos, argumentativos e poéticos de conteúdo complexo; identificar a tese e os argumentos que a defendem em textos argumentativos; e reconhecer o efeito de sentido decorrente da escolha de uma determinada palavra ou expressão.

(Continua)

(Continuação)

Nível 6	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5ª ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: localizar características do personagem em texto poético; distinguir um fato da opinião relativa a este fato; identificar uma definição em texto expositivo; estabelecer relação causa/consequência entre partes e elementos do texto; inferir a finalidade do texto a partir do suporte; inferir o sentido de uma palavra ou expressão; identificar a finalidade do texto; identificar o assunto em um poema; comparar textos que tratam do mesmo tema, reconhecendo diferentes formas de tratar informação; interpretar texto a partir de material gráfico diverso (gráfico, tabelas etc.); e estabelecer relações entre as partes de um texto, identificando substituições pronominais que contribuem para a coesão do texto.	Neste nível, alunos de 9ª ano conseguem, ademais: estabelecer relações entre partes de um texto, reconhecendo o sentido de uma expressão que contribui para a continuidade do texto; estabelecer relações lógico-discursivas presentes no texto, marcadas por conjunções, advérbios etc.; reconhecer o efeito do sentido decorrente da exploração de recursos ortográficos e/ou morfossintáticos; identificar a tese e o argumento que a defendem em texto com a linguagem informal; inferir informações a partir de um julgamento em textos narrativos longos; inferir efeitos de ironia ou humor em narrativas curtas; e inferir o sentido de uma expressão em texto narrativo longo e de vocabulário complexo.
	Matemática (5ª ano)	Matemática (9ª ano)
Nível 2	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5ª ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: reconhecer o valor posicional dos algarismos em números naturais; ler informações e dados apresentados em gráfico de coluna; e interpretar mapa que representa um itinerário.	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9ª ano mais do que as habilidades que estudantes do 5ª ano já teriam desenvolvido neste mesmo nível.
Nível 3	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5ª ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: calcular resultado de uma adição com números de três algarismos, com apoio de material dourado planificado; localizar informação em mapas desenhados em malha quadriculada; reconhecer a escrita por extenso de números naturais e a sua composição e decomposição em dezenas e unidades, considerando o seu valor posicional na base decimal; e resolver problemas relacionando diferentes unidades de uma mesma medida para cálculo de intervalos (dias, semanas, horas e minutos).	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9ª ano mais do que as habilidades que estudantes do 5ª ano já teriam desenvolvido nesse mesmo nível.
Nível 4	Além das habilidades referentes aos níveis anteriores, escolas com proficiência média de 5ª ano neste nível estão conseguindo, em média, desenvolver em seus alunos a capacidade de: ler informações e dados apresentados em tabela; reconhecer a regra de formação de uma sequência numérica e dar continuidade a ela; resolver problemas envolvendo subtração, estabelecendo relação entre diferentes unidades monetárias; resolver situação-problema envolvendo a ideia de porcentagem, diferentes significados da adição e da subtração e adição de números racionais na forma decimal; identificar propriedades comuns e diferenças entre poliedros e corpos redondos, relacionando figuras tridimensionais com suas planificações; e localizar informação em mapa.	Escolas com média de proficiência neste nível não estão conseguindo, na média, desenvolver em seus estudantes de 9ª ano mais do que as habilidades que estudantes do 5ª ano já teriam desenvolvido neste mesmo nível.

(Continua)

(Continuação)

Nível 5	Os alunos do 5º e do 9º anos, além das habilidades já descritas, conseguem: identificar a localização/movimentação de objeto em mapas, desenhado em malha quadriculada; reconhecer e utilizar as regras do sistema de numeração decimal, tais como agrupamentos e trocas na base 10 e o princípio do valor posicional; calcular o resultado de uma adição por meio de uma técnica operatória; ler informações e dados apresentados em tabelas; resolver problema envolvendo o cálculo do perímetro de figuras planas, desenhadas em malhas quadriculadas; resolver problemas utilizando a escrita decimal de cédulas e moedas do sistema monetário brasileiro, estabelecendo trocas entre cédulas e moedas do sistema monetário brasileiro, em função de seus valores, e com números racionais expressos na forma decimal, envolvendo diferentes significados da adição ou subtração; reconhecer a composição e decomposição de números naturais, na forma polinomial; identificar a divisão como a operação que resolve uma dada situação-problema; e identificar a localização de números racionais na reta numérica.	Neste nível, alunos de 9º ano conseguem, ademais: identificar a localização/movimentação de objeto em mapas e outras representações gráficas; ler informações e dados apresentados em gráficos de colunas; localizar dados em tabelas de múltiplas entradas; associar informações apresentadas em listas ou tabelas ao gráfico que as representam e vice-versa; identificar propriedades comuns e diferenças entre poliedros e corpos redondos, relacionando figuras tridimensionais com suas planificações; e resolver problemas envolvendo noções de porcentagem.
Nível 6	Os alunos do 5º e do 9º anos, além das habilidades já descritas, conseguem: identificar planificações de uma figura tridimensional; resolver problemas estabelecendo trocas entre cédulas e moedas do sistema monetário brasileiro, em função de seus valores, envolvendo diferentes significados da adição e subtração e envolvendo o cálculo de área de figura plana, desenhada em malha quadriculada; reconhecer a decomposição de números naturais nas suas diversas ordens; identificar a localização de números racionais representados na forma decimal na reta numérica; estabelecer relação entre unidades de medida de tempo; ler tabelas comparando medidas de grandezas; identificar propriedades comuns e diferenças entre figuras bidimensionais pelo número de lados e pelos tipos de ângulos; e reconhecer a composição e decomposição de números naturais em sua forma polinomial.	Neste nível, alunos de 9º ano conseguem, ademais: reconhecer as representações decimais dos números racionais como uma extensão do sistema de numeração decimal, identificando a existência de "ordens" como décimos, centésimos e milésimos; e identificar a localização de números inteiros na reta numérica.

Fonte: INEP.
Elaboração: Disoc/Ipea.

CAPÍTULO 5

CULTURA

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo persegue o objetivo geral de descrever a mais recente reforma administrativa do Ministério da Cultura (MinC), e o objetivo específico de apresentar o redesenho de suas instâncias organizacionais e participativa.

Para atingir o primeiro objetivo, apresentam-se, na seção *Fatos relevantes*, as mudanças ocorridas com a reforma do ministério consolidada no Decreto nº 7.743/2012. As modificações incidem na concepção política de algumas das ações do MinC; no tratamento à questão dos direitos autorais; na inclusão da economia criativa no escopo das ações ministeriais; nas estratégias para lidar com a diversidade cultural – articuladas ao programa Cultura Viva; e no pacto federativo a ser realizado em torno do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Um dos componentes do SNC é a participação social via conselhos. Mas, como se verá, há outros órgãos de participação no âmbito do governo federal.

Com efeito, os processos participativos acontecem em instâncias variadas, como fóruns, redes e grupos de trabalho, e não apenas nos órgãos mais estáveis de participação. O grupo de trabalho Cultura Viva (GT-CV) é uma destas instâncias de participação. Funcionou em 2012 com o objetivo de redesenhar o programa Cultura Viva (CV), considerado um dos carros-chefe do ministério e o mais representativo conjunto de ações culturais desde o governo Lula. A seção *Acompanhamento da política e dos programas* descreverá as reformulações do programa Cultura Viva e as características e os problemas enfrentados pelo GT-CV.

Na subseção *Financiamento e gastos*, descreve-se o comportamento do orçamento do MinC entre 2009 e 2012 e analisam-se os *restos a pagar,* método contábil e de gestão orçamentária que tem grande impacto nos programas e órgãos do ministério.

Na seção *Tema em destaque*, volta-se ao programa Cultura Viva para analisá-lo como um conjunto de redes de política e de redes temáticas que apresentam uma lógica territorial. O desafio é discutir a territorialidade das redes culturais, ou no mínimo tematizá-las. A hipótese é que, embora as ações tenham como base as redes e os territórios, estes conceitos são pensados não como instrumentos de política, mas apenas como metáforas.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 A reforma administrativa do MinC

O MinC finalizou mais uma reforma administrativa em 2012, a qual consolida orientações presentes em períodos anteriores. A formalização não coloca um ponto, mas uma vírgula, em conflitos que se desdobram em torno de concepções diferenciadas a respeito das políticas e do que nelas é relevante em termos de objetivos finais.

As sucessivas reformas do MinC revelam que as políticas culturais – o Estado cultural – não têm unidade e não atuam em bloco, de forma homogênea. Ao contrário, lidam com inúmeros processos competitivos, interesses rivais, grupos de pressão e recursos escassos. O Estado é fragmentado em diversas comunidades políticas, que reúnem funcionários e grupos com maior ou menor coesão, e diferentes perspectivas profissionais e adesões aos sistemas de ação propostos. Estes dinamismos podem ser situados em pelo menos dois níveis, quais sejam, as tradições de ação da administração e as representações que os atores (gestores e políticos) fazem delas.

O desconhecimento desses imbricamentos dá a impressão de que novas tradições podem ser reinventadas a todo o tempo. Nada mais falso que imaginar que tudo se cria na "administração" à medida que os governos se alternam, ou que a força dos grupos para resolução de problemas se reconfigura inteiramente pela criação ou reestruturação de novas pastas, secretarias e diretorias.

Na maior parte das vezes, esses jogos em microescala deslocam funções, cargos e pessoas, mas atualizam estruturas de capacidades e orientações culturais sedimentadas, repisando alguns erros e acertos. No geral, não têm efetiva capacidade de resolução de problemas. Entretanto, a invenção sucessiva de organogramas mostra a vontade política. É o que se descreverá nos parágrafos que se seguem. A escolha recairá em algumas das questões mais relevantes enfrentadas pela reforma.

O organograma do MinC revela estruturas de hierarquia e competências, cuja fotografia é dada, formalmente, por meio de normas. No governo Lula, a estrutura regimental do MinC sofreu vários ajustes, sendo fixada, principal e finalmente, por meio do Decreto nº 6.835/2009. Sob a gestão da presidente Dilma Rousseff, o Decreto nº 7.743/2012 alterou, novamente, o organograma do ministério. São enfatizados: o deslocamento do tema dos direitos autorais para a secretaria executiva; a absorção do tema da identidade e da diversidade cultural pela Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), que passou a ser denominada Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC); a consolidação formal da Secretaria de Economia Criativa (SEC); e a reestruturação da Secretaria de Articulação Institucional (SAI).

Em linhas gerais, a estrutura é formada pelos órgãos de assistência direta e imediata à ministra de Estado – gabinete, secretaria executiva e suas respectivas diretorias e consultoria jurídica; órgãos específicos singulares – secretarias e diretorias; órgãos descentralizados; órgãos colegiados; e entidades vinculadas.

No que tange aos órgãos descentralizados e órgãos colegiados, pouco foi alterado pelo novo decreto. Os órgãos descentralizados, formados pelas representações regionais, têm a competência de assistir a ministra de Estado e outros dirigentes do ministério na representação política e social. Além disso, subsidiam o ministério na formulação e avaliação das políticas, programas, projetos e ações, bem como auxiliam a articulação do ministério com órgãos da União, estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas.

As mudanças mais significativas instituídas pelo Decreto nº 7.743/2012, em relação ao Decreto nº 6.835/2009, ocorreram nos órgãos de assistência direta à ministra de Estado e nos órgãos específicos singulares. O Decreto nº 7.743/2012 atribui três novas competências à secretaria executiva, quais sejam: a coordenação da implementação da política de direitos autorais; a coordenação e supervisão de ações de difusão de produtos culturais resultantes de projetos apoiados pelo ministério; e a supervisão de ações de programação do espaço cultural. O Decreto nº 6.835/2009 posicionava a temática dos direitos autorais na Diretoria de Direitos Intelectuais, órgão singular vinculado à Secretaria de Políticas Culturais. As questões referentes a produtos culturais e espaços culturais são inovadoras como competências a serem atribuídas ao MinC.

A Diretoria de Direitos Intelectuais tinha competência de supervisionar as ações de gestão e difusão dos princípios dos direitos autorais. A esta atribuição genérica somavam-se outras, como a avaliação de formas alternativas de licenciamento de obras intelectuais protegidas por direitos autorais, o apoio à pesquisa dos direitos autorais e a elaboração de atos que visem ao cumprimento e ao aperfeiçoamento da legislação sobre o tema. O Decreto nº 7.743/2012 atribuiu a esta diretoria a tarefa de subsidiar a formulação, implementação e avaliação da política do MinC sobre direitos autorais e sobre os conhecimentos e expressões culturais tradicionais no âmbito da propriedade intelectual. Além disso, passou a caber à Diretoria de Direitos Intelectuais integrar as instâncias intergovernamentais que tratam do assunto. Com a nova organização do ministério, a Diretoria passou a ser vinculada à secretaria executiva, mais próxima da ministra de Estado, sendo resultado dos conflitos e desconfianças da rede de apoio do MinC no que se refere às novas diretrizes do ministério em relação aos direitos de autor.

Um das mudanças importantes no ministério envolveu a SCC, que conduziu a política dos pontos de cultura. O Decreto nº 7.743/2012 reuniu em uma mesma

secretaria as questões de cidadania e diversidade cultural, as quais, durante a vigência do Decreto nº 6.835/2009, eram tratadas separadamente pela SCC e pela Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural. No entanto, as competências das secretarias não apenas foram somadas, mas tornaram-se mais densas, com a inclusão de temas como a gestão participativa de programas, projetos e ações no âmbito da secretaria, e a relação entre diversidade e cidadania no fortalecimento das relações federativas. À SCC competia planejar, monitorar e avaliar políticas, programas, projetos e ações da cidadania e da diversidade cultural brasileira. A esta competência geral somam-se quinze outras competências. Entre elas, citem-se: a promoção de iniciativas em prol do patrimônio, da memória e das manifestações artísticas e culturais; o fortalecimento das relações federativas; e a implementação da Política e do Plano Nacional de Cultura. Também são atribuições desta secretaria instituir atividades de incentivo à diversidade e ao intercâmbio cultural como meios de promoção da cidadania e zelar pelo cumprimento de acordos de cooperação internacional e nacional, com destaque para a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Demoraram vários meses até a definitiva institucionalização formal da Secretaria de Economia Criativa (SEC) pelo Decreto nº 7.743/2012.[1] As competências da SEC derivam da sua atribuição geral de propor, implementar e avaliar planos e políticas para o desenvolvimento da economia criativa brasileira. Neste rol, estão preocupações com o fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos criativos, com a cadeia produtiva de setores criativos e com o desenvolvimento de territórios criativos para a formação de novos empreendimentos. Também se insere nas atribuições da SEC o apoio aos intercâmbios técnicos e de gestão dos setores criativos com países estrangeiros, assim como o auxílio na elaboração de tratados internacionais sobre economia criativa em articulação com instituições públicas e privadas. O Decreto nº 6.835/2009 mencionava de forma bastante pontual a economia da cultura quando tratava das competências da Secretaria de Políticas Culturais e da Diretoria de Desenvolvimento e Avaliação de Mecanismos de Financiamento, vinculada à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura. Portanto, o tema economia criativa somente passou a ser tratado por órgão específico do MinC com o Decreto nº 7.743/2012.

A SAI foi tema do capítulo Cultura do periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise* número 19 (Ipea, 2011). Naquela edição, foram apresentadas as ambiguidades da atuação da secretaria, especialmente pela presença de concepções divergentes a respeito do que seria o SNC. O programa Mais Cultura representava o exercício do sistema, isto é, realizava o sistema como um conjunto de práticas

1. Ver Ipea (2012).

de financiamento e fomento de atividades culturais. Na mesma secretaria, o sistema também ganhava o sentido de uma arquitetura institucional entre os níveis federativos, exigindo a presença de fundos setoriais de cultura e conselhos paritários. Aparentemente, este dilema teve um fim.

A SAI tem a competência de promover, de forma intersetorial, a articulação de políticas, programas e ações culturais, bem como a articulação federativa, por meio do SNC, com a integração das políticas realizadas pelos Entes Federados e representações regionais, com a participação da sociedade, visando ao desenvolvimento cultural, social e econômico do país. A coordenação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), da Conferência Nacional de Cultura (CNC) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) também é atribuição da SAI. No caso do CNPC, também cabe à secretaria prestar apoio técnico e administrativo. Por fim, cabe à SAI executar ações relativas à celebração e à prestação de contas de instrumentos que envolvam a transferência de recursos do Orçamento Geral da União. Com o Decreto nº 7.743/2012, foram excluídas as competências que o Decreto nº 6.635/2009 mencionava como vinculadas ao programa Mais Cultura e à coordenação e supervisão das atividades das representações regionais do ministério. O Decreto nº 7.743/2012 incluiu a atribuição de apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios na institucionalização e elaboração dos seus respectivos planos de cultura e de coordenar as instâncias de articulação do SNC (CNPC, SNC e CIT).

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 O grupo de trabalho Cultura Viva

O grupo de trabalho Cultura Viva (GT-CV) foi criado pela Portaria nº 45 de 2012.[2] A sua intenção original era sedimentar conceitos, contextualizando-os diante dos problemas acumulados pelo programa e enfrentando questões relacionadas à gestão dos processos de descentralização. Na prática, o GT-CV implicava o compromisso de elaborar proposições e estratégias para melhorar o desempenho do programa, tornando claras as suas necessidades e seus desafios de curto, médio e longo prazo.

2. Participam do grupo de trabalho Cultura Viva (GT-CV), além do Ipea e da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC): demais secretarias do Ministério da Cultura (MinC) – Secretaria do Audiovisual (SAV), Secretaria de Políticas Culturais (SPC), Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), Secretaria de Identidade e Diversidade (SID) e Secretaria da Economia Criativa (SEC); Controladoria-Geral da União (CGU); representações regionais dos estados de Sergipe, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Acre, e das regiões Norte e Sul; Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura; Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC); Serviço Social do Comércio (SESC) de São Paulo; Fórum Nacional dos Secretários de Cultura das Capitais e Regiões Metropolitanas; Colegiado Setorial de Culturas Populares no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC); Conselho da Juventude (Conjuve); Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ); e instituições vinculadas ao MinC: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Museu do Índio, Fundação Casa de Rui Barbosa (FCBR) e Fundação Nacional de Artes (Funarte). Também participam cinco representantes da Comissão Nacional de Pontos de Cultura (CNPdC).

Em termos da metodologia, a estratégia da SCDC envolvia a consulta aos participantes do programa, parceiros públicos e privados. Os objetos em discussão abrangiam problemas relacionados à expansão do programa e aos critérios para fazê-la de forma adequada e consistente.

Portanto, estavam em questão os conceitos do programa, não para abandoná-los, mas para precisá-los diante de novos desafios e estabilizá-los na presença de atores que se incorporavam rapidamente ao programa no processo de descentralização.

Esta seção contém a descrição dos temas tratados pelo grupo de trabalho. Está separada da seguinte forma: *i*) a justificativa para o processo de redesenho; *ii*) descrição do que é o programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva –, visão geral, direção que pretendeu seguir e instrumentos de política pública mobilizados; e *iii*) problemas enfrentados.

A descrição vai mostrar que, apesar de o discurso político manter suas linhas gerais, os conceitos foram ressemantizados, não permanecendo estáveis, como é natural, em nenhuma das quatro gestões pelas quais o programa passou.

3.2 Por que redesenhar o programa Arte, Cultura e Cidadania

As instituições não são "dados" definitivos, mas sistemas de convenções históricas; como construtos sociais, as instituições se reinventam, experimentam valores, atualizam crenças e ajustam os instrumentos de ação às suas necessidades e atributos sociais, bem como aos objetivos que lhes são determinados e infinitamente negociados. Institucionalizar implica a internalização de sistemas de valores, crenças e visões de mundo, e não simplesmente o domínio de certas técnicas (programação orçamentária, produção de editais, registro e confecção de documentos, por exemplo).

O GT-CV apostava que seria possível melhorar o desempenho do programa Cultura Viva a partir da discussão dos seus pressupostos conceituais e instrumentos de gestão. O diálogo sistemático entre Estado e sociedade a respeito das premissas, escolhas, orientações e regras de funcionamento do programa implicariam o esclarecimento das possibilidades e sentidos da ação, além do aprendizado e reconhecimento mútuo.

Fizeram-se opções teóricas e estratégicas ao longo do processo de redesenho. O programa foi construído a partir de uma malha conceitual organizada a partir da oposição Estado-sociedade. Paradoxalmente, o Cultura Viva é parte de uma política pública e tem, portanto, presença decisiva do Estado na sua consolidação e dinamismo. Entretanto, o programa foi construído e representado como um movimento social, embora potencializado pela presença do poder público. Para traduzir esta

discrepância entre a ideologia do programa e os instrumentos de ação pública, a coordenação do GT se valeu da análise cognitivista de políticas públicas.

Essa referência teórica descreve a ação do Estado a partir das visões de mundo ou quadros de interpretação que atores envolvidos mobilizam e constroem em torno de problemas de políticas públicas. Também pressupõe que há multiplicidade de atores e uma fragmentariedade das ações estatais. Tem base nas sugestões de Yves Surel (Surel, 1995) e na sua analogia entre paradigmas e políticas públicas.

O termo "paradigma" está estreitamente associado a comunidades que compartilham formas de ver o mundo e de resolver questões. Refere-se aos exemplos aceitos na prática destas comunidades, que incluem ao mesmo tempo teoria, aplicação e instrumentação, proporcionando modelos dos quais brotam tradições coerentes e específicas da pesquisa científica. Os atores estão comprometidos com as mesmas regras e padrões para a prática política e raramente sofrerão um desacordo declarado sobre os pontos fundamentais ou os fundamentos de suas ações. Na ausência de um corpo comum de crenças, está-se diante de algo menos que uma política, pois o resultado líquido das atividades é prejudicado pela necessidade de reconstrução constante dos fundamentos que dirigem as observações e as experiências. A ausência de um "conjunto padrão" de explicações, métodos e instrumentos de política a que cada ator se sinta obrigado a se referir ao tentar resolver problemas faz com que todas as opiniões, explicações e ações sejam tomadas como igualmente relevantes. Esta ausência torna difícil o acúmulo de estratégias consistentes, articuladas entre si e operacionais. Por sua vez, a presença de um corpo implícito de crenças metodológicas e teóricas interligadas permite a seleção, avaliação e crítica, tanto de ações quanto de um corpo de ideias a respeito das mesmas ações. Não é incomum que a ausência de paradigmas e, portanto, da capacidade de resolução de problemas implique crise e fragilização das comunidades de política.[3]

A coordenação do GT-CV fez a escolha de tratar a política pública como um paradigma. Esta escolha teve um duplo objetivo: *i*) descrever os planos do paradigma e sua potência na resolução dos problemas propostos; e *ii*) articular argumentos e visão de conjunto, e pensar nos instrumentos de política.

Surel sintetiza sua concepção de planos das políticas como paradigmas nos seguintes termos: "Definir uma política pública como paradigma ou matriz setorial supõe considerar quatro elementos fundamentais: princípios metafísicos gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos" (Surel, 1995, p. 137, tradução nossa). Em sentido específico, da mesma forma que, para Kuhn, apenas há verdadeira ciência "normal" em presença de um paradigma, para Surel apenas há política pública normal quando os quatro elementos

3. Esse parágrafo é uma extensa paráfrase de Kuhn (2003), *A estrutura das revoluções científicas*, adaptado aos usos do momento.

formam um sistema. O conjunto formado por estes quatro componentes é que fará sentido para os atores, que concordam sobre a legitimidade desta matriz setorial. "Nesse sentido, um paradigma não é apenas uma imagem social, mas uma configuração de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um conjunto de atores, que os fazem coerentes e duradouros" (Surel, 1995, p. 137, tradução nossa).

Como se depreende da citação, não basta uma visão geral de mundo, ainda que bem formulada, ao menos retoricamente, como no Cultura Viva. A ação pública desdobra-se em hipóteses práticas, metodologias e instrumentos de ação. A retórica, os fóruns de atores e os debates são, sobretudo, métodos e instrumentos próprios da ação.

A julgar pelas narrativas e colocações dos coordenadores dos pontões de cultura que participaram das oficinas situacionais, a visão de mundo proposta pelos gestores do programa foi capaz de servir de referência obrigatória a tudo o que se disse e se imaginou ser o programa.[4]

Contudo, os planos das políticas públicas, com diferentes densidades institucionais e maleabilidades, penetram nas comunidades de políticas. Manejar o conceito de "ponto de cultura" é algo bem diferente de percorrer uma sequência de ações para conveniar os pontos ou aprovar uma prestação de contas. Entretanto, apenas as conexões entre estes elementos dão sentido ao conjunto. Os métodos e instrumentos próprios da administração pública oferecem conteúdos ao plano dos princípios gerais e às hipóteses práticas presentes no discurso original – no espaço de formulação –[5] que compõem os paradigmas. Elas condicionam, limitam e impactam. Há uma lógica na programação do orçamento, no fluxo de recursos, na prestação de contas, na celebração de convênios e no uso dos recursos. Do ponto de vista prático, o discurso do programa como parte de um movimento social, profundamente ambíguo, é também uma das suas forças.

Nesse quadro, os consensos a respeito dos valores e regras básicas do Cultura Viva – mesmo marcados por conflitos em torno de procedimentos, símbolos, ideologias administrativas, modelos morais, conceitos e instrumentos de política – convertem-se em aspecto importante na sua institucionalização e estabilização.

---

4. Labrea e Barbosa da Silva (2012) mostram como o discurso do programa é uma contínua paráfrase do discurso original.

5. O espaço de formulação se compõe dos discursos materializados nos textos dos documentos e publicações oficiais da SCDC. Dá visibilidade e faz circular os conceitos e constitui o discurso institucional do Cultura Viva (CV). O espaço de formulação tem como característica a paráfrase que garante a estabilidade e a repetição do mesmo discurso. A paráfrase é um recurso intertextual no qual um texto é elaborado a partir do conteúdo de um texto anterior, mantendo, contudo, seu conteúdo semântico inalterado. Na perspectiva discursiva, a paráfrase garante a estabilidade dos sentidos, mantendo no fluxo do discurso a atualidade de referências já antes mencionadas. Identifica-se como a origem desta memória discursiva a publicação *Cultura Viva – Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária* (Brasil, 2005) como a principal referência do discurso do programa. Uma versão atualizada desta publicação foi lançada no Encontro Nacional dos Pontos de Cultura (Teia) de 2010 sob o título *Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva: Autonomia, Protagonismo e Fortalecimento Sociocultural para o Brasil* (Brasil, 2010), conforme Brasil e Ipea (2012).

Institucionalizar uma política pública significa estabelecer processos que conformem visões de mundo e formas de compartilhamento pelas comunidades de política, que justifiquem recursos e orientem seus usos. A operacionalização e a eficácia das políticas públicas dependem da capacidade de regulação coletiva das transformações organizacionais, de ajustes finos entre estruturas, sistemas de ação e visões de mundo.

O programa tem sido redesenhado desde o seu início. A proposta do GT-CV é redefini-lo com método e ampla participação dos atores públicos e da sociedade civil, mobilizados nas redes e nas reuniões temáticas, estabelecendo consensos e esclarecendo sobre o uso potencial dos instrumentos de política, ajustando ou sugerindo mudanças para institucionalizar o programa.

3.3 O que é o programa Cultura Viva – imagens das redes e do movimento social no quadro das políticas públicas

Os agenciamentos entre a dimensão simbólica e os processos concretos – e, portanto, entre articulação de ideias, plano normativo, métodos e instrumentos – se constituíram na preocupação central dos coordenadores do GT-CV. Para efeitos da análise, cabe destacar os componentes próprios para a descrição dos planos da ação pública.

Essa seção apresenta o programa Cultura Viva em seus vários planos, preparando uma recontextualização histórica e a análise dos problemas que estão sendo enfrentados pelo GT-CV. Ao final, comparam-se as referências básicas do programa, elaboradas pelo Ipea em 2008 (Barbosa da Silva e Araújo, 2010) e em 2012 (Barbosa da Silva, 2012) nas oficinas do Modelo Lógico e sintetizadas em linhas gerais no quadro 3, o que permitirá interpretar as mudanças acontecidas, mesmo que o Cultura Viva tenha mantido sua identidade conceitual.

O quadro 1 resume o conjunto dos componentes para a descrição das políticas públicas entendidas como paradigmas e faz uma síntese dos planos do Cultura Viva como parte de um paradigma de política pública.

QUADRO 1
Rede conceitual – quadro sintético do paradigma do programa Cultura Viva

Componentes	Conceito	Cultura Viva
Princípios gerais	Visão de mundo que forma o horizonte de compreensão.	O Estado deve atuar a fim de dar visibilidade e reconhecer a experiência cultural de grupos que atuam nas periferias urbanas, nas zonas rurais e áreas de vulnerabilidade econômica e social, valorizando a diversidade cultural e promovendo a democracia e garantindo os direitos culturais. A sociedade civil tem autonomia e é protagonista das ações de políticas públicas.
Hipóteses práticas	Conjunto de axiomas e raciocínios que estabelece uma tradução dos princípios para a ação concreta, permitindo a operacionalização dos princípios.	Direcionamento dos recursos humanos e orçamentários do Estado para apoiar e divulgar grupos, comunidades, circuitos culturais alternativos e percursos baseados no direito ao acesso aos bens, produtos e serviços culturais e à democracia cultural. As instituições beneficiadas devem se articular em redes a fim de potencializar suas ações. A diversidade é um direito cultural, referenciado aos direitos humanos.

(Continua)

(Continuação)

Componentes	Conceito	Cultura Viva
Metodologia	Procedimentos e protocolos de ação aplicados à resolução de problemas.	Pontos e pontões de cultura. Acesso aos recursos financeiros por meio de editais públicos. Proposta de criação de redes temáticas e territoriais. Instituição de espaços de participação social ampliada.
Instrumentos e ferramentas	Dispositivos técnicos (jurídicos ou tecnológicos), documentos, cartilhas, procedimentos etc. que permitem traduzir princípios de ação e ações coordenadas entre atores de diferentes tipos.	Editais de prêmios, bolsas e convênios foram sendo desenhados e implementados a partir de necessidades práticas e das experiências da SCDC e do MinC como um todo. Redes virtuais e presenciais são formadas por pontos, pontões, grupos informais, ações transversais, Estado e outros atores da sociedade civil. Avaliações, visitas, relatórios, sistemas de monitoramento e acompanhamento fazem parte do repertório de instrumentos e ferramentas.

Elaboração dos autores.

Como ideias gerais, normativas e operacionais estão intimamente associadas, elaborou-se o quadro 2 para traduzir os valores centrais do programa, que recortam o quadro 1: *i*) gestão cultural compartilhada – conceito que expressa a necessidade de democratizar o Estado; *ii*) o complexo "autonomia, protagonismo e empoderamento", que fixa a centralidade da política na potência dos atores sociais, e não no Estado; e *iii*) gestão em rede, que traduz a premissa da horizontalidade, em contraste às relações entre desiguais da política focada no Estado.

Organizado a partir da análise das narrativas (Lyra *et al.*, 2011) e de documentos institucionais (Labrea e Marchão, 2010), o quadro certamente não expressa todas as complexidades da visão de mundo, das escolhas feitas no âmbito do programa e da sua historicidade, mas permite situar o programa no quadro analítico dos movimentos sociais. A partir da análise que Touraine (1969) faz dos movimentos sociais, pode-se demarcar o programa em três princípios.

O *princípio de identidade*, que configura o direito cultural, diz respeito ao complexo democracia, diversidade cultural, autonomia, protagonismo, empoderamento e gestão compartilhada. O *princípio de oposição* se refere ao complexo Estado burocrático, verticalidade, centralização e padronização. Por fim, o *princípio de projeto* envolve uma visão de futuro, caracterizada pelo complexo democratização ampla, sustentabilidade do programa e redes, e organizada em torno de um plano de ação adequado ao programa. O projeto se contrapõe a "*status quo ante*", isto é, à atual organização política centralizada e burocrática, e imagina como projeto um plano de ação que garanta a autonomia e o funcionamento do programa pelas suas articulações horizontais em rede.

QUADRO 2
Planos de análise do paradigma do Cultura Viva

Planos de análise das políticas/planos conceituais dos movimentos sociais	Princípios – ideias gerais	Plano normativo – hipóteses práticas	Plano operacional – metodologias e instrumentos
Identidade	Constituição de sujeitos, direito, democracia cultural, reconhecimento das culturas, diversidade cultural.	Empoderamento, protagonismo, autonomia, sustentabilidade, horizontalidade, transversalidade, transparência. Potencialização e encantamento social. Compartilhar e transformar.	Gestão compartilhada.
Oposição	Estado burocrático.	Centralização, verticalidade da gestão.	Padronização e imposição de ações.
Projeto	Movimento de democratização política e social.	Sustentabilidade, estabilidade e operatividade do programa.	Plano de ação adequado às atuais necessidades do programa e dos seus limites institucionais. Redes.

Elaboração dos autores.

Outra questão diz respeito ao programa como espaço de articulação de redes temáticas e de políticas públicas no contexto da gestão compartilhada. Para construir as redes, foram direcionados recursos orçamentários do Estado para apoiar e divulgar grupos, comunidades, circuitos culturais alternativos e percursos. As instituições beneficiadas, os pontos e pontões de cultura, devem se articular em redes a fim de potencializar suas ações. Os recursos chegam aos participantes por meio de editais, que os selecionam para receber prêmios, bolsas ou firmar convênios para realizar um plano de atividades ou projetos.

O programa Cultura Viva certamente não organiza uma visão inteiramente nova. Tal visão já se realizava antes no Brasil e em outros lugares; mas, anteriormente, ela sequer se configurava com conceitos organizados em torno de um discurso coeso e não se traduzia na forma de um arranjo institucional, tal como o promovido depois de 2004, com as ênfases e níveis de recursos orientados para os grupos e comunidades excluídos. Esta visão aparece e ganha força nos quadros de um governo popular e carregado por um discurso de transformação e equidade social.

3.3.1 Historicizando o Cultura Viva: um programa que se imagina como um movimento social

O CV foi ponta de lança e ao mesmo tempo resultado de um processo que ocorreu simultaneamente em várias secretarias do MinC. Também encontra exemplos em várias outras políticas, inclusive do próprio ministério, e se nutre de conceitos amadurecidos em outras experiências locais e internacionais.[6]

6. A consolidação de um complexo discursivo e da "arquitetura de princípios e valores" do MinC está em Abreu e Barbosa da Silva (2012).

O programa provocou deslizamentos de sentido no discurso das políticas culturais e se apoiou em uma maneira peculiar de concebê-la. Não se trata, nesta visão, de focar o equipamento cultural, mas a própria dinâmica da cultura, sua capacidade criativa e potência. Também se trata de valorizar as culturas populares e a diversidade cultural.

O quadro 3 apresenta uma proposta de interpretação da mudança de paradigmas promovida nas políticas culturais federais. O objetivo do quadro é mostrar a historicidade de todos os planos das ações. O centro de gravidade das preocupações dos gestores muda. Da expansão do programa até 2010, passou-se à preocupação com organizar passivos, sanear erros e articular de forma mais ativa o novo pacto federativo proposto pelo SNC.

QUADRO 3
Planos dos paradigmas das políticas culturais federais e as mudanças promovidas pelo Cultura Viva

Problemas	Princípios gerais	Hipóteses práticas	Metodologia	Instrumento
Oferecer espaços públicos para a produção e fruição cultural (1995-2002)	Acesso à cultura. Ação cultural.	Criação de centros culturais.	Repasses de recursos para estados e municípios. Emendas parlamentares.	Recursos orçamentários em parcela única ao estado ou município. Editais, convênios, bolsas, repasses a estados, Distrito Federal e municípios.
Dinamizar, potencializar e visibilizar a criatividade artística e cultural dos grupos e comunidades (2004-2010) Crise (2007-2010)	Democracia cultural. Ação cultural.	Fomento a associações. Criação dos pontos de cultura. Mais tarde, vieram os pontões de cultura e as redes culturais.	Repasses de recursos. Manutenção das atividades de um a três anos para pontos e dois anos para pontões. Depois se utilizou da descentralização para estados, municípios, instituições vinculadas e universidades.	Editais. Recursos orçamentários de uma a três parcelas. Convênios com associações. Repasse via estados e municípios, que conveniam com associações. Redes.
Dinamizar, potencializar e visibilizar a criatividade artística e cultural dos grupos e comunidades. Valorizar a diversidade cultural (2010-2012) Crise (2007-2010)	Democracia cultural. Ação cultural. Diversidade cultural.	Fomento a associações e às redes culturais. Redes de políticas, circuitos, percursos etc.	Repasses de recursos. Manutenção das atividades de um a três anos para pontos e dois anos para pontões. Depois se utilizou da descentralização para estados, municípios, instituições vinculadas e universidades. Descentralização. Criação do SNC. Qualificação da gestão.	Editais. Recursos orçamentários. Convênios com associações. Conveniamento e repasse via estados e municípios que celebram convênios com associações. Redes. Redesenho dos conceitos e adequação dos instrumentos de políticas. Linha de base para a expansão do programa.

Elaboração dos autores.

No plano dos princípios, a ação muda de sentido. Da questão do acesso (democratização), passa-se para a questão do exercício da cultura (democracia cultural). O núcleo conceitual do programa continua a ser a ação cultural, mas, no Cultura Viva, esta ação é realizada por grupos e associações que não se movimentam usualmente nos circuitos de mercados culturais mais dinâmicos. Direciona-se a ação a grupos excluídos, em situação de vulnerabilidade social e cultural.

No plano das hipóteses práticas, o programa deslocou a ação da criação de centros culturais para o fomento das atividades realizadas por associações culturais, os pontos e pontões de cultura; ao mesmo tempo já se falava das redes e circuitos culturais. O Estado "simplesmente reconhece e fortalece as experiências estéticas e artísticas produzidas por grupos sociais historicamente excluídos do circuito cultural" (Labrea *et al.*, 2010, p. 59-60).

No plano metodológico do programa, os repasses continuaram, mas mudaram de direção, isto é, passaram a ser direcionados para as associações – que passaram a ser chamadas de pontos de cultura –, e não aos estados e municípios.

Essa mudança, na prática, é uma questão de grau. O que muda efetivamente é o discurso que agrupa todos esses elementos e o processo de mobilização que atinge um número significativo de agentes culturais. Receber a identificação de ponto de cultura representa um diferencial essencial, sobretudo porque é por meio desta identificação que se vão estabelecer posteriormente as conexões com os pontões de cultura e com a ideia dos encontros periódicos (Teias – Encontros Nacionais dos Pontos de Cultura).

No processo de descentralização, iniciado já em 2007, os repasses voltaram a ser feitos aos níveis de governo. Entretanto, os sentidos mudaram, pois o quadro de referência passou a ser o da expansão do programa a partir de conceitos consolidados e gradualmente também a partir da ideia de um sistema nacional de cultura. Os repasses financeiros, em vez de serem feitos para prefeituras e governos estaduais a partir de propostas de emendas de deputados e senadores, ou mesmo por meio de demandas diretas ao ministério, passaram a ser realizados, primeiro, mediante seleções via editais e, depois, via descentralização de recursos – que pressupõe também edital, não mais apenas federal, mas discutido com os Entes Federados. Em todo caso, o objetivo foi financiar as atividades de grupos e associações da sociedade civil. Mesmo assim, em certo momento, os convênios significaram repasses para que secretarias municipais ou estaduais funcionassem como parte do programa e se transformassem em pontões de cultura. É natural que programas em maturação tenham opacidades conceituais e incoerências, por mais que estas possam ser justificadas discursiva e estrategicamente.

No que toca aos instrumentos de ação, deve-se dizer que o uso de instrumentos tradicionais da administração pública mudou do plano discricionário, isto é, das escolhas do gestor, para a estratégia de lançar chamadas públicas com comissões de avaliação de projetos. Os repasses passaram a ser feitos por editais e convênios com associações; também aqui é necessário ressaltar que se manteve espaço de escolha para o gestor, nos projetos especiais. Esta possibilidade, exercida ao longo da existência do programa, pode ser questionada na sua legitimidade, mas é perfeitamente razoável e legal. Em seguida, foram feitos os repasses para

estados, Distrito Federal e municípios, e, ao mesmo tempo, implementadas ações de fomento e formação via bolsas e transferência de recursos para premiar e reconhecer pessoas, mestres, associações e práticas.

Dois critérios foram utilizados para periodizar a história do programa. O primeiro critério é dado pela concepção de gestão. Entre 2004 e 2010, a gestão era tratada como parte de uma concepção de política. Este período foi marcado pela recusa, por parte dos integrantes do programa, dos instrumentos tradicionais de ação da administração pública. O programa deveria tensioná-los para provocar mudanças. Depois de 2010, o discurso foca a gestão como um conjunto de ferramentas que oferecem as condições para o desenvolvimento das ações. Nesse caso seria necessário conhecer seus alcances e limites. Os usos equivocados teriam sido uma das razões para os problemas decorrentes da expansão do programa.

O segundo critério é marcado pela presença da ideia de potência. Nesse quadro os instrumentos serviam ao fazer político. Esta disposição gerou uma série de contradições. O programa não desconstruiu as necessidades de controle e transparência na seleção dos projetos apresentados pela sociedade civil e no uso de recursos públicos. Em 2007, a crise se iniciou com a finalização dos primeiros convênios, pelo atraso na liberação dos recursos, com o contingenciamento e com a não aprovação dos relatórios de prestação de contas. A saída encontrada, para dar continuidade aos trabalhos já iniciados, foram os prêmios. A ideia de potência significou um descuido com os usos adequados dos instrumentos de política pública, e isso gerou uma crise do programa, só traduzida como crise de gestão em 2010.

Os sentidos do programa foram mudando ao longo das gestões e dentro da mesma gestão. Certamente, o Cultura Viva ganhou seus contornos na tensão com princípios gerais e hipóteses práticas. Embora todos os instrumentos e métodos já fossem disponíveis e utilizados pelo poder público, as mudanças de direção em termos da formulação dos problemas, dos princípios de visão de mundo (ideias gerais e cultura política), das hipóteses práticas e da forma como se desdobraram significaram uma mudança de paradigma. O GT-CV cristaliza o foco na gestão na intenção de enriquecer a dialética que vai do "encantamento" com a proposta do programa até a consistência política e administrativa de sua realização.

Os alcances e os significados dessas mudanças são abordados na subseção seguinte.

3.4 Os problemas enfrentados pelo GT-CV

3.4.1 Necessidade de ampliar o campo de diálogo entre Estado e sociedade civil

O GT-CV teve como objetivo ser o *mediador* e *tradutor* das perspectivas da administração e da sociedade civil.

Os discursos relacionados a autonomia, protagonismo, redes, empoderamento, gestão compartilhada etc. são muito importantes para a dinâmica global

do programa, mas tem-se a pergunta, sem resposta muito clara, a respeito da capacidade da SCDC e dos atores que compõem o programa em ajustar operações concretas de planejamento às necessidades concretas tanto da administração quanto dos seus participantes.

Em uma perspectiva instrumental, mais ligada à relação de meios e fins, típicas da administração, dir-se-ia que o programa convive com dificuldades em selecionar formas organizacionais e alocar recursos de maneira racional e segundo critérios explícitos. Muitos dos conceitos são opacos e por demais fluidos, impossíveis de serem avaliados ou de se tornarem objeto de uma reflexão estratégica.

Em outra perspectiva mais compreensiva, mais ligada aos processos de mobilização social, ao encantamento coletivo e à produção de significados alternativos no campo das políticas, dir-se-ia que o programa é completamente exitoso e que gerou uma rede imensa de atores mobilizados para produzir cultura e promover a diversidade cultural.

Do primeiro ponto de vista, talvez se dissesse serem necessários ajustes finos nos processos de produção de editais, programação orçamentária, organização dos fluxos de pagamento, prestação de contas, definição de critérios de elegibilidade, objetivos e linhas de base para a expansão do programa etc. Para o segundo ponto de vista, provavelmente nenhuma destas preocupações pareceria necessária, contanto que cada edital definisse seus parâmetros segundo as necessidades da política. Não haveria razão em gastar demasiada energia para seguir uma lógica e organizar um desenho de política, afinal, a política é processo.

Metodologicamente, para fins dos objetivos do GT-CV, considerou-se a dicotomia como falsa. As visões instrumental e compreensiva foram tomadas como complementares. Era necessária uma aproximação e diálogo entre ambas, em um espaço especialmente destinado à troca e à ponderação sobre as experiências e percepções a respeito da potência do Cultura Viva.

3.4.2 Necessidade de pensar a partir dos instrumentos de política

Algumas considerações são necessárias. Os gestores em geral preferem a liberdade, real ou aparente, para tomar decisões. Isto pode significar consequências não desejadas. Os problemas advindos da ação mal planejada podem ser fatais. A decisão de demorar a agir, mas preparar adequadamente a ação deve estar no campo de possibilidades do gestor.

Não se está aqui a superenfatizar os processos de institucionalização em detrimento dos processos criativos de elaboração e formulação de políticas. O programa segue encantando o país pelo caráter inovador de sua proposta. Todavia, a aposta na ampliação do número dos pontos e pontões de cultura, sem preparo adequado do terreno, gerou uma crise persistente.

A decisão de promover a extensão das ações no território, como no caso do Cultura Viva, para consolidar posições institucionais, foi uma estratégia política que gerou consequências. O recurso a decisões deste tipo faz parte do repertório disponível aos gestores. Há um cálculo político, uma aposta. Se, entretanto, muitas políticas não sobrevivem à falta de ousadia, muitas não sobrevivem à incapacidade de previsão controlada dos problemas que decorrem das opções realizadas. Estas decisões deixaram heranças, e o olhar de curto prazo significou a necessidade de gastos de tempo, energia e recursos no longo prazo, recursos ainda hoje mobilizados para resolução de pendências históricas.

Uma aproximação ligeira à atuação da SCDC, do período que vai de 2004 a 2010, suscita um estranhamento imediato, pois há algo fora de lugar no postulado geral, recitado como mantra, segundo o qual "política é processo". A política pública é uma assembleia de coisas diferentes e combinadas: raciocínio complexo, raciocínio contextual e limitado, raciocínio formal e técnico. As frações – para não dizer mesmo que as ações são fragmentadas – se completam, em um mosaico. O Estado só pode ser entendido como esta composição caleidoscópica, mas faz parte deste mosaico a ação intencionada e os procedimentos institucionais.

Sabe-se que, em qualquer enfoque abrangente (ou sinóptico), a generalidade dos pressupostos adotados revela-se quase sempre precária para descrever o que acontece empírica e localmente. Mas é de se imaginar que os esforços para elaborá-los – isto é, os quadros sinópticos – criam capacidades para pensar tática e estrategicamente a ação e os problemas. O fato é que, no caso da administração pública, há sempre estruturas que recortam os processos, há sempre a necessidade de simplificação para entender e agir (Barbosa da Silva e Ziviane, 2011).

A ação pública é processual, evidentemente, mas só isso não explica o que acontece de fato na administração e nas longas séries de decisões e eventos que a compõem. Para citar um exemplo, sabe-se que cada uma das unidades e coordenações da SCDC tem metas reais formalizadas para suas atividades, tem necessidades de informações, de apoios e recursos, e se compõe de seus próprios processos de decisão, protocolos de ação e procedimentos.

Vários mecanismos são necessários na gestão desses processos: mecanismos para evitar e contornar conflitos, controle da aleatoriedade das decisões, justificativa para elas, delimitação de dispositivos sociais para resolução de problemas, busca e registro de soluções. Estes elementos, aparentemente triviais, são centrais para a aprendizagem institucional. Mas há uma formalização e simplificação.

Assim, optou-se por um raciocínio de entremeio: a formalização de conceitos e critérios ajuda a pensar a política, sem que isso signifique tomá-la de maneira rígida e dogmática. Por sua vez, a historicização e a complexificação dos raciocínios são imprescindíveis, especialmente para delimitar aliados e antagonistas, valores,

princípios e crenças a serem mobilizados, e para reconhecer o enraizamento dos problemas; mas a complexificação em geral carece de uma organização analítica e normativa que lhe dê orientação e defina linhas de base para a ação. A complexificação por si mesma pode gerar paralisia da ação pelo excesso de análise.

Para formular uma proposta que integrasse essas dimensões, isto é, por um lado, a análise e formalização e, por outro, a complexidade e historicização, mapearam-se e organizaram-se os problemas que acompanhavam sua gestão. Eles estão sintetizados no quadro 4.

QUADRO 4
Programa Cultura Viva e seus problemas

Componente	Descrição do problema
Marco jurídico	Reflexão sobre a conveniência de institucionalizar o Cultura Viva por meio de uma lei, na expectativa de torná-lo uma política pública de Estado, estabilizando-o. Enfrentar o problema dos significados do Projeto de Lei Cultura Viva, que propõe atualmente o desenho de uma política nacional, e não apenas a institucionalização do programa, conforme a proposta original. Relatórios da Controladoria-Geral da União (CGU) apontam falhas no processo de gestão e na prestação de contas, bem como gargalos nos fluxos burocráticos.
Recursos orçamentários e financeiros	Atrasos sistemáticos nos repasses de recursos; contingenciamento orçamentário e financeiro. Dificuldade na aprovação de relatório de prestação de contas. Defasagem de registro no Sistema de Convênios (SICONV) e no sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SalicWeb).
Recursos humanos	Fragilidades quanto à estrutura interna burocrática de fluxo e de pessoal para o acompanhamento dos editais e convênios. Número insuficiente de funcionários estáveis e alta rotatividade.
Convênios	Inexperiência quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais. Ausência de diagnóstico quanto à demanda real da sociedade por recursos. Ausência de sistema eficiente e contínuo de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos planos de trabalho de convênios diretos e de convênios com entes parceiros. Necessidade de vincular as políticas descentralizadas a sistema de monitoramento do programa. Necessidade de construção de espaço de participação social ampliada.
Editais de prêmios	Instruções precárias quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais. Utilização do prêmio em substituição aos convênios – prêmios híbridos, em parte restritos aos pontos.
Editais de bolsas	Instrução precária quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais.
Sustentabilidade do programa	Estrutura burocrática inadequada e insuficiente para garantir um fluxo operacional ao programa. Estrutura burocrática inadequada, provocando operacionalidade deficiente e inabilitando organizações da sociedade civil.
Redes	Indefinição sobre quem integra as redes e quais os papéis de cada ator que as integra. Definição de plano de comunicação. Instrumentos de coordenação de atividades. Necessidade de construir relações de confiança e reconhecimento mútuo entre os atores.

Elaboração dos autores.

Certamente as organizações públicas podem ser descritas adicionalmente como arenas, onde os aspectos conflitivos e competitivos despontam com força e onde as informações circulam de forma regulada, fluindo por redes internas específicas. Foi o que se viu no funcionamento e no processo discursivo do GT-CV. Houve grande dificuldade em priorizar, em estabelecer, linhas de ação mínimas.

Esse fato corrobora a necessidade de criar canais, disposição de trocas mais estáveis e meios institucionais que permitam estabelecer referências globais comuns para a ação. Rotinas e formalização de fluxos são imprescindíveis, mesmo que se reconheça que mudanças institucionais importantes não são planejadas nem são objeto de discussão prévia (*a priori*), mas de justificativas *ad hoc*.[7] No vocabulário antropológico, dir-se-ia serem necessários rituais e mecanismos de trocas e reciprocidade, sejam internos à SCDC ou com a sociedade civil. Estes são fatores de integração, exposição de identidades e focalização da atenção para questões específicas. As reuniões do redesenho tentaram fazer com que os atores externos falassem no mesmo vocabulário e dividissem referências comuns, inclusive compartilhando problemas envolvidos nos processos e nas complexidades administrativas.

Entretanto, a fragmentação, a heterogeneidade estrutural e o contexto de desconfiança entre os atores acabaram por determinar que pouco esforço fosse feito para reconhecer politicamente os desafios a serem enfrentados por cada ator, inclusive a administração.

Para sanar esse problema são necessárias muitas mediações institucionais, criação de instâncias de agenciamento de ações e fóruns de debate. Planejar significa, no contexto do Cultura Viva, conferir atenção aos processos interativos, verificando a disposição dos atores a conciliar os esforços para reformar e aumentar a efetividade da ação pública, e a ajustar comportamentos, expectativas e, de fato, coordenar ações.

Nem sempre esse é o caso: muitos atores, especialmente quando os protagonistas são os movimentos sociais, têm como princípio não se responsabilizar pela organização de ações de políticas públicas, e, como estratégia, se posicionar, criticar e demandar ações do Estado. Esta posição cria um espaço potencialmente conflitivo e, ocasionalmente, de apatia. Em outros casos, é inteiramente eficaz.

Por seu turno, as apostas e riscos para o gestor público em participar de um grupo de trabalho com presença das redes da sociedade civil são altos. O gestor público elabora estratégias que envolvem alto grau de imprevisibilidade e não tem controle mínimo dos rendimentos simbólicos de suas opções. Errar ou não aceitar demandas pode significar forte embate político. No pior dos casos, pode significar perda de legitimidade e de capacidade de conduzir as ações. Por esta razão é necessário ao gestor saber esgrimir as armas e agir a partir de instrumentos.

3.5 Financiamento e gasto

O conhecimento do orçamento e de seus processos é fundamental para a compreensão da atuação estatal. O orçamento exprime os graus de importância

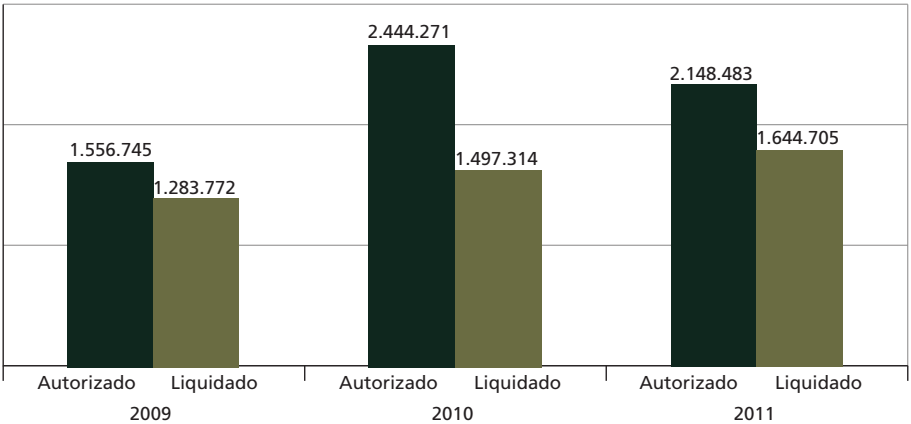
7. As semelhanças com os postulados das mudanças de paradigmas são evidentes.

relativa das ações financiadas, das suas prioridades políticas e dos conflitos alocativos da administração. Seu crescimento e decrescimento, quando relacionados aos seus contextos históricos e ao quadro das relações institucionais, são reveladores dos rumos da política em seu conjunto.

A descrição que se segue se concentra na estrutura administrativa e financeira federal. Começa com a relação dos recursos autorizados nos três anos em análise, passa à análise do liquidado e do nível de execução e, depois, ao exame da variação e da participação dos recursos por programa e tipo de despesa. Finaliza com um levantamento dos restos a pagar no MinC desde 2004.

O autorizado (lei+crédito) revela a disposição de gasto do governo e do ministério. Esta disposição nem sempre se traduz em esforço de gasto efetivamente realizado, mas é sinalizadora política da área como prioridade.

GRÁFICO 1
Recursos globais do MinC (2009-2011)
(Em R$)[1]



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2011.

Se o autorizado indica as prioridades alocativas globais, o liquidado revela a capacidade global efetiva de alocar despesas. O autorizado do MinC foi de R$ 1,5 bilhão, em 2009, e saltou para R$ 2,4 bilhões, em 2010, e R$ 2,1 bilhões, em 2011. O crescimento foi de, respectivamente, 57% e 38% a cada ano. Se considerados os recursos liquidados, a perspectiva muda: o aumento foi de 16% no primeiro biênio e de 28% no segundo. De qualquer forma, o aumento é significativo. Mas é também revelador da impossibilidade de fazer frente à disposição política, seja pela não liberação de recursos a cada ano, seja pelas dificuldades de fazer os empenhos necessários em quantidade suficiente.

A repartição de despesas de diferentes secretarias, unidades e programas traduz escolhas políticas e diferentes concepções a respeito de valores e prioridades.

TABELA 1
Recursos liquidados e nível de execução do MinC (2009-2011)

Atividades	2009		2010		2011	
	Liquidado (R$ mil)[1]	Nível de execução (%)	Liquidado (R$ mil)[1]	Nível de execução (%)	Liquidado (R$ mil)[1]	Nível de execução (%)
Atividades-fim	921.400	84,7	1.030.078	57,0	1.050.385	70,8
Brasil Patrimônio Cultural	68.876	85,8	40.686	43,8	53.006	45,4
Livro Aberto	98.591	80,9	59.148	26,1	97.874	71,4
Brasil, Som e Imagem	242.242	95,4	259.659	71,0	290.392	88,0
Museu, Memória e Cidadania	45.418	90,3	38.474	67,3	55.180	61,4
Cultura Afro-Brasileira	19.175	87,6	14.123	68,8	16.742	64,8
Monumenta	41.869	83,8	77.188	50,5	46.402	48,6
Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania	140.653	85,6	115.036	52,6	78.533	72,0
Engenho das Artes	245.713	76,3	411.654	63,3	226.185	69,5
Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural	10.026	98,3	8.220	65,4	11.724	75,8
Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC	8.385	72,0	5.782	54,2	9.315	76,4
Outros[2]	450	63,8	109	32,5	165.032	72,6
Atividades-meio	516.551	94,3	566.603	89,0	594.320	89,5
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	112.044	97,3	109.429	98,8	111.435	98,3
Operações especiais: sentenças judiciais	2.776	100,0	5.212	88,5	1.742	99,7
Operações especiais: dívida externa	12.650	94,7	11.980	73,9	10.150	72,6
Gestão da política de cultura	59.993	89,5	55.456	56,6	50.188	71,6
Promoção da pesquisa e do desenvolvimento em ciência e tecnologia	2.472	55,6	4.052	90,5	–	–
Apoio administrativo	326.616	94,6	380.473	94,8	420.806	91,4
Total	**1.437.951**	**87,9**	**1.596.681**	**65,3**	**1.644.705**	**76,6**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.
[2] O valor de 2011 incorpora um novo programa, Esporte e Lazer da Cidade.

O nível de execução global do MinC varia muito ano a ano. Foi de 87,9% em 2009, 65,3% em 2010, e 76,6% em 2011. As atividades-meio têm maiores níveis de execução, girando em torno de 89% ou mais. Ultrapassam os 90% para atividades administrativas e foram especialmente baixas em 2010 nas

atividades de gestão de política (56,6%). Os programas finalísticos também têm comportamentos variados no que se refere à execução. Em 2010, os programas Brasil Patrimônio Cultural, Livro Aberto, Monumenta, Cultura Viva e Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC) tiveram execução abaixo de 55%. Em 2011, as execuções melhoraram, mas mantiveram-se em níveis bastante baixos.

A tabela 2 apresenta as variações ano a ano dos recursos do MinC e das participações relativas. Destacam-se a queda consistente dos recursos do Cultura Viva e a sua diminuição sistemática no conjunto de programas. O programa finalístico que tem sua participação aumentada é o Brasil, Som e Imagem. O programa Engenho das Artes teve queda na participação de 17% para 13,8% de 2009 para 2011.

TABELA 2
Comportamento dos recursos do MinC (2009-2011)
(Em %)

MinC/Programas	Variação 2009-2010	Variação 2010-2011	Variação 2009-2011	Participação 2009	Participação 2011
Total	**16,6**	**9,8**	**28,1**	**100**	**100**
Brasil Patrimônio Cultural	-38	39	-14	4,8	3,2
Livro Aberto	-37	76	11	6,9	6,0
Brasil, Som e Imagem	13	19	34	16,8	17,7
Museu, Memória e Cidadania	-11	53	36	3,2	3,4
Cultura Afro-Brasileira	-23	26	-2	1,3	1,0
Monumenta	94	-36	24	2,9	2,8
Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania	-14	-27	-37	9,8	4,8
Engenho das Artes	76	-41	3	17,1	13,8
Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural	-14	52	31	0,7	0,7
Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC	-28	72	24	0,6	0,6
Outros[1]	-75	161.696	40.951	0,0	10,0
Atividades-fim	17,4	8,7	27,7	64,1	63,9
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	3	9	11	7,8	6,8
Operações especiais: sentenças judiciais	97	-64	-30	0,2	0,1
Op_ Especiais: Dívida Externa	-1	-10	-10	0,9	0,6
Gestão da Política de Cultura	-3	-3	-6	4,2	3,1
Prom_ da Pesq_ e do Desenv_ em C&T	72	-100	-100	0,2	–
Apoio administrativo	22	18	44	22,7	25,6
Atividades-meio	15,2	11,9	28,9	35,9	36,1

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] A grande variação se deve à incorporação do programa Esporte e Lazer da Cidade em 2011.

Os programas são expressão das relações entre Estado e sociedade civil, mas também entre as esferas governamentais. Mais que estimular a reflexão a respeito de prioridades alocativas e expressar disputas políticas por prioridades, uma visão detida permite qualificar algumas das dificuldades operacionais relacionadas ao processo de programação orçamentária e dos fluxos financeiros.

A administração federal da cultura sofre de inúmeras disfunções graves. Problemas de fluxo de recursos e desembolso afetam diretamente associações, secretarias de cultura estaduais e municipais, e também pessoas físicas que se vinculam a ações relacionadas à distribuição de bolsas.

As dificuldades da ação decorrem muitas vezes da percepção de urgência, do grau de prioridade e valor de uma determinada linha de ação, o que não permite a preparação adequada das atividades.

TABELA 3
Orçamento e restos a pagar do MinC (2004-2011)
(Em R$)[1]

Ano	Dotação inicial	Empenhado	Resto a pagar inscrito	Resto a pagar de execício anteriores	Resto a pagar anulado	Resto a pagar pago	Resto a pagar a pagar	Restos a pagar
2004	750.250.237	571.233.669	441.893.443	130.058.134	-	20.672.441	104.465.754	4.919.939
2005	899.309.979	727.459.955	540.635.454	191.085.118	6.497	441.389	22.429.660	168.220.565
2006	1.013.442.375	850.768.873	610.052.576	245.676.110	789	3.460.517	74.490.685	167.710.683
2007	1.338.085.943	1.022.904.062	617.658.095	417.878.416	25.323.978	2.431.225	44.886.986	395.884.183
2008	1.567.859.933	1.154.353.574	741.471.250	412.893.517	36.128.898	3.214.306	61.462.010	384.346.868
2009	1.556.745.017	1.368.967.844	891.283.588	484.821.746	80.271.089	33.935.959	291.351.569	239.805.308
2010	2.444.270.888	1.596.681.422	981.409.173	632.922.582	148.369.133	228.625.655	365.288.488	187.377.572
2011	1.859.036.377	1.644.705.224	759.486.891	907.838.026	152.715.457	164.507.805	343.035.858	553.009.520
Total	**11.429.000.750**	**8.937.074.623**	**5.583.890.470**	**3.423.173.649**	**442.815.841**	**457.289.297**	**1.307.411.012**	**2.101.274.636**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

TABELA 4
Relações internas do orçamento e restos a pagar do MinC (2004-2011)
(Em %)

Ano	Empenhado	Pago	Resto a pagar inscrito	Resto a pagar de execício anteriores	Resto a pagar anulado	Resto a pagar pago	Resto a pagar a pagar
2004	76,1	58,9	29,4	-	15,9	80,3	3,8
2005	80,9	60,1	35,3	0,0	0,2	11,7	88,0
2006	83,9	60,2	40,3	0,0	1,4	30,3	68,3
2007	76,4	46,2	67,7	6,1	0,6	10,7	94,7
2008	73,6	47,3	55,7	8,8	0,8	14,9	93,1
2009	87,9	57,3	54,4	16,6	7,0	60,1	49,5

(Continua)

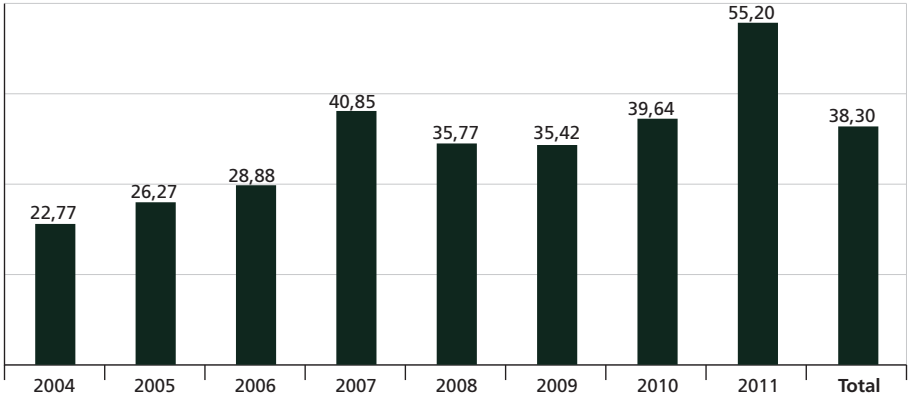
(Continuação)

Ano	Empenhado	Pago	Resto a pagar inscrito	Resto a pagar de execício anteriores	Resto a pagar anulado	Resto a pagar pago	Resto a pagar a pagar
2010	65,3	40,2	64,5	23,4	36,1	57,7	29,6
2011	88,5	40,9	119,5	16,8	18,1	37,8	60,9
Total	**78,2**	**48,9**	**61,3**	**12,9**	**13,4**	**38,2**	**61,4**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.

Para finalizar, o gráfico 2 apresenta a razão entre restos a pagar inscritos e recursos empenhados. Esta razão mostra de forma definitiva as dificuldades da programação anualizada do orçamento quando em presença dos restos a pagar, dado que estes impactam as disponibilidades financeiras do ano.

GRÁFICO 2
Relações entre restos a pagar inscritos e recursos empenhados do MinC (2004-2011)
(Em %)



Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.

Em 2007, os restos a pagar inscritos chegaram a constituir 40,85% dos recursos empenhados; em 2011, corresponderam a 55,20% do total. A média de restos a pagar do período foi de 38,3% do total empenhado.

Os restos a pagar afetam o desempenho financeiro por condicionarem os fluxos. Quantificar sua porcentagem permite reconhecer que a disfunção é mais grave que o que se poderia imaginar.

Outro problema evidente é o fluxo financeiro, cuja irregularidade compromete qualquer planejamento e mina a credibilidade dos agentes públicos. Estes três elementos – montantes de recursos federais, descentralização e programação financeira – colocam desafios importantes ao planejamento do MinC.

4 TEMA EM DESTAQUE – AS REDES TEMÁTICAS, AS REDES DE POLÍTICA E A TERRITORIALIDADE: O CASO DO PROGRAMA ARTE EDUCAÇÃO E CIDADANIA – CULTURA VIVA

A análise de políticas pressupõe a delimitação de um espaço de conceitos, de questões e de modelos heurísticos. Esta seção apresenta o programa Arte Educação e Cidadania – Cultura Viva a partir da ideia de que ele é uma política pública constituída por três níveis – cognitivo, normativo e instrumental –, que se articulam intimamente.

A afirmação de que a política é constituída por esses planos implica dizer que ela produz significações, uma orientação para a ação, dada pelo nível normativo e por instrumentos concretos de ação. O plano cognitivo é composto de representações coletivas ou referenciais de política, explicações dos problemas, descrições do mundo e imagens. A orientação para a ação define o que é bom e qual a direção a seguir, considerando-se o desenho geral do quadro de mundo. Os instrumentos concretos de ação são constituídos de recursos orçamentários, tecnológicos, editais, agências, fóruns, entre outros itens.

A ideia de rede no programa Cultura Viva tem tradução nos três planos. Ela permite descrever como se dão as relações no campo político: em redes temáticas e em redes de política. O conceito do programa também permite determinar como as redes devem ser – horizontais ou verticais, abertas ou fechadas, longas ou curtas, autônomas ou heterônomas, relacionadas ao Estado ou independentes. Por fim, a ideia de rede contida no programa indica como agir em rede: por meio de desenvolvimento de projetos autônomos; pela consolidação de espaços de discussão – Teias, fóruns nacionais e locais; pelo agenciamento político pela Comissão Nacional de Pontos de Cultura; e pela articulação em rede nacional, bem como em redes locais, temáticas, territoriais, políticas ou sociais. Portanto, a ideia de rede se desloca entre os planos cognitivo, normativo e instrumental, constitutivos do programa Cultura Viva.

O problema aqui é: *i*) conceituar as redes; *ii*) dizer o que são as redes, temáticas ou de políticas, o que pressupõe, no quadro das políticas públicas, estabelecer informações empíricas, visto que as redes não podem ser apenas metáforas situadas no plano discursivo, sem tratamento em termos de instrumentos de política; e *iii*) demonstrar que as redes do programa são muito heterogêneas e descrever sua distribuição territorial.

Serão discutidos os seguintes pontos:

- o conceito de rede;[8]
- a fragilidade conceitual e o papel discursivo da ideia de rede no Cultura Viva;

8. Para uma história das noções e conceitos de rede, consultar Mercklé (2004). Para os usos do conceito de redes no Brasil, ver Marques (2006).

- a predominância da ideia de redes temáticas em contraposição às redes de políticas;
- a existência estrutural de várias redes que não mantêm conexões transversais entre si; e
- a necessidade de descrição empírica de redes.

A ideia genérica de rede, a ideia de rede temática e a ausência de disposição política para pensar e acompanhar as conexões empíricas entre as redes estabeleceram um horizonte e um limite cognitivo. Fizeram com que o programa não tivesse desenvolvido estratégias alternativas claras e coerentes de expansão em função da fragilidade conceitual da ideia de rede.

As redes se relacionam com ideias, valores, crenças e conceitos, com o que se chama aqui de *referenciais de política*. Dessa forma, a ideia de rede conecta os atores discursivamente; entretanto, não se sabe, no caso específico do Cultura Viva, como eles se relacionam ou como interagem, se a ideia de rede funciona como instrumento de política pública ou se não é mais que uma metáfora que os movimenta, sem consistência operacional. A subseção seguinte terá como objetivo organizar a discussão sobre a ideia de rede.

4.1 Redes temáticas ou redes de políticas

Como assinala Smith (1995), dois conceitos podem ser concebidos em estreita articulação para pensar a questão das redes: referencial e mediação. Os referenciais de políticas são conjuntos de representações em torno das quais se organizam e se hierarquizam atores. São constituídos por valores, crenças, imagens e metáforas que permitem orientar a ação. Os mediadores são aqueles atores capazes de ligar diferentes espaços de ação e representações diferenciadas em um conjunto relativamente coerente de representações coletivas. Com efeito, o conceito de rede permite descrever como as ideias se associam e se conectam a sistemas de ação em processos de hierarquização de concepções de ação e na configuração dinâmica de atores.[9]

Essas ferramentas de análise permitem descrever os deslocamentos dos atores e ideias pelos espaços discursivos e a mobilização de ideias pelos grupos e

9. Andy Smith (1995, p. 109, tradução nossa) afirma que "o desenvolvimento dos conceitos de rede política e comunidade política relaciona-se inextricavelmente à emergência de um paradigma de pesquisa, o neopluralismo. Nascido no fim dos anos 1970 de uma dupla insatisfação com as simplificações do pluralismo e a rigidez do neocorporativismo, o neopluralismo é caracterizado por uma vontade de superar as oposições categóricas do tipo Estado-sociedade civil, centro-periferia, política-administração, para demonstrar a complexidade dos agrupamentos de atores que constituem os sistemas sociais contemporâneos". ("*Le développement des concepts de policy network/policy community est devenu inextricablement lié à l´emergence d´un paradigme de recherche, le néo-pluralisme. Né à la fin des annés 70 d´une double insatisfaction avec les simplifications du pluralisme et rigidités du néo-corporatibisme, le néo-pluralisme est marqué par une volonté d´aller au-delà des oppositions catégoriques du type État-société civile, centre-périphérie, politique-administration, pour démonstrer la complexité des regroupementes d´acteurs qui constituent les systèmes sociaux contemporains*").

comunidades políticas. São dois níveis: o discursivo – das representações e do imaginário coletivo – e o empírico – das práticas e das relações sociais efetivas. O pressuposto é que a sociedade contemporânea é pluralista e formada por um número grande de atores que se movimentam no espaço público. A ênfase das análises de rede política é dada na produção argumentativa, na comunicação e nos processos de troca de significados, mas há um nível estrutural e empírico na análise. Para efeito de melhor explicitação da ideia de rede, vale tecer considerações a respeito do conceito de redes na literatura das ciências sociais e políticas.

As abordagens de rede oferecem instrumentos para descrever a complexidade das relações entre grupos múltiplos, os dinamismos das relações entre eles e também o processo de trocas simbólicas. Entreveem as mais ou menos intensas trocas e reagrupamentos contínuos dos atores das sociedades contemporâneas, permitindo relativizar e ressituar as oposições tradicionais entre Estado-sociedade, centro-periferia, política-administração (Smith, 1995, p. 109). As análises de rede de políticas contribuem para retirar o Estado do centro da descrição dos processos de políticas públicas e deslocá-lo para as relações que ele tece com múltiplos atores, e para mostrar como estes permeiam as ações públicas e mesmo o próprio Estado.

O conceito de rede, entretanto, não é unívoco. Gilles Massadier registrou a abertura e indeterminação teórica deste conceito e apontou a necessidade de estabelecer uma construção conceitual mais precisa. É indispensável dizer que os usos metafóricos da rede podem ser objeto de análise, pois a ideia é parte do imaginário dos atores, mas, como instrumento de descrição teórica e planejamento, ela carece de certa precisão formal. Aqui se faz uma interpretação livre do autor, selecionando as questões que mais interessam e registrando aquelas que se repetem como parte das formulações discursivas apresentadas nas oficinas situacionais realizadas em 2010 (Lyra *et al.*, 2011).

Haveria, então, uma indeterminação no plano da construção das redes como objeto e fenômeno. Ora as redes são construídas como referidas às relações nacional-local, ora são referidas às relações entre segmentos administrativos e sociedade civil. O primeiro tipo de construção se transforma em uma crítica dissidente ao poder burocrático do Estado e mesmo do capitalismo global contra o Estado nacional. O segundo tipo facilmente ganha uma face crítica e normativa que se traduz na necessidade de democratizar o Estado. Também se encontram redes nas coalizões de interesses políticos e suas relações de interdependência com movimentos sociais, que são portadores de um projeto contra-hegemônico. No caso do Cultura Viva, ainda se encontra a ideia de rede associada à cultura digital, que, não sendo apenas uma ferramenta, constrói potencialmente relações políticas e sociais mais abertas, democráticas e horizontais (Lyra *et al.,* 2011).

Mesmo na cultura, as conexões com a política estão no horizonte do mapa cognitivo, embora no cotidiano ela possa se deslocar para abrir passagem às práticas culturais propriamente ditas e a uma recusa sutil da lógica administrativa e, paradoxalmente, do Estado. Ou seja, as redes do programa Cultura Viva agrupam elementos muito diversos, estruturas diferenciadas, relações inesperadas e, apesar da paráfrase contínua representada pelos conceitos do programa, compõem-se de lógicas políticas múltiplas, direções e objetivos diferenciados. Todos estes elementos são ricos, mas devem ser submetidos à análise, antes de realizarem conquistas pelos seus sons e cores hipnóticas. É necessário indagar quais são as condições sociais, políticas e institucionais de constituição das redes. Parte da resposta é seguramente dada pela presença do Estado, mesmo que rejeitado no plano ideológico e recusado no horizonte conceitual das redes temáticas.

Esse deslocamento deve ser compreendido. É da natureza das associações culturais atuar e despender muito tempo nas suas vocações. As conexões com a política se fazem necessárias para viabilizar estas atividades, e elas se distribuem de forma muito heterogênea entre os atores. As assimetrias de recursos também se observam na estruturação dos atores (*pontos* e *pontões de cultura*) que demandam recursos financeiros e tecnológicos, equipamentos, espaços etc. muito diferenciados. Se não se pode responder diretamente à questão das *condições de possibilidade* para a constituição da rede Cultura Viva, pode-se efetuar uma aproximação dela a partir dos dados disponíveis.

A propósito dos sentidos das redes, Rhodes e Marsh construíram uma tipologia baseada em um *continuum*. Os dois polos deste modelo são as *redes temáticas* – especialmente pluralistas, caracterizadas como redes de trocas de informações, em que cada organização é relativamente livre das outras –, e as *redes* ou *comunidades de política* – mais oligárquicas, nas quais os membros e suas relações são bastante estáveis, a interdependência é forte e há um grau elevado de distinção da rede em relação ao exterior (Rhodes e Marsh, 1995).[10]

Em outro plano, as redes se definem como configurações ou complexos de organizações, ligadas umas às outras por relações de interdependência em termos de recursos. Uma rede de política pública representa um conjunto de relações, que compreende troca de informações, *expertise* e outros recursos políticos existentes entre membros de grupos estáveis de organizações públicas ou privadas, referenciados a interesses comuns em um domínio específico e reconhecidos mutuamente. As redes evocam ainda elementos de coordenação informal entre atores de um sistema político administrativo, que combinam aspectos culturais, variáveis psicológicas e políticas, e remetem a sistemas de representações ou construções sociais sobre as quais as normas de ação são construídas. Por fim, as redes remetem a estratégias de governança (Goldsmith e Eggers, 2006).

10. Ver também Smith (1995).

Entre as redes temáticas e as redes de política, a preferência para os principais atores do programa Cultura Viva fica com o primeiro tipo. As redes temáticas são mais abertas e flexíveis, mais coerentes com a ideia de que a política é um processo complexo, dinâmico, aberto, com resultados incertos, e de que o ponto forte do programa é a sua potência para transformar a realidade no sentido da equidade e do reconhecimento das riquezas culturais. Também é mais coerente com a ideia de que a cultura é conjunto de circuitos culturais móveis, instáveis e dinâmicos, permitindo demarcar uma distância segura em relação ao Estado e uma evidente aposta na capacidade da sociedade civil de se auto-organizar.

4.2 As metáforas da rede no Cultura Viva

Como já se evidenciou, a ideia de rede se movimenta no campo gravitacional das formulações a respeito do Cultura Viva. As escolhas feitas nos processos de implementação do programa pressupõem associações densas entre gestão compartilhada, rede, estabilidade e operatividade, bem como o desenho destas correlações em planos de ação articulados e debatidos. Empiricamente estas redes se articulam no dia a dia e em momentos especiais, nas Teias, nos fóruns, nos encontros regionais, na Comissão Nacional de Pontos de Cultura, nos planos de ação conjuntos, nas redes virtuais. Portanto, as redes do programa pressupõem os encontros presenciais e a relação densa destes elementos, embora se saiba, a partir de viagens de campo, de oficinas situacionais e da tabulação de questionários, que as conexões entre os atores que participam do programa têm características singulares, a depender das atividades, localidade e recursos.

No Cultura Viva, as redes se relacionam com a ideia de valorização e reconhecimento da diversidade cultural e com as ideias de democratização cultural e equidade. Há uma preocupação em aumentar as capacidades e a visibilidade dos excluídos, com um tratamento baseado no igual respeito pelas suas potencialidades, realidades culturais e sociais. As redes também se relacionam com a ideia de que a sociedade civil se articula para defender posições políticas e realizar atividades culturais. Estes elementos juntos seriam potencializados pelas redes do programa. As redes permitiriam uma articulação de projetos políticos comuns e sua defesa.

O programa dialoga com uma ideia *a priori* de política pública que afirma que ela poderia vitalizar o movimento social no campo da cultura, democratizando Estado e sociedade. A política pública dos pontos de cultura reconhece as diversas e diferentes formas e linguagens da cultura brasileira e direciona suas forças na vitalização de redes culturais; estas, por sua vez, constituem sujeitos e projetos políticos, que se relacionam às transformações democratizantes do Estado e da sociedade.

A curta história do programa é pródiga na criação de imagens, metáforas e ideias. O conjunto mais conhecido é o *do-in* antropológico. O *do-in* é uma técnica milenar de massagem que atua em pontos específicos do corpo, alterando, estimulando, deslocando, direcionando seus fluxos energéticos. O campo energético se organiza como uma malha ou rede fina de meridianos. Os pontos de massagem distribuem-se nesta vasta malha. A metáfora do *do-in* associa a cultura em sua dimensão antropológica à ideia de estímulo e sedação da vasta "rede energética" que constitui o corpo cultural do Brasil. Os pontos de cultura foram imaginados em associação com a ideia de que a cultura seria uma rede e que poderia ser energizada por meio de pressões leves, profundas, intensas ou até mesmo doloridas sobre seus centros mais importantes. A ideia dos pontões criou mais uma camada de significado para esta metáfora: a ideia de que os próprios criadores e produtores poderiam, se devidamente incentivados, realizar uma automassagem com resultados duradouros. Provavelmente, os pontões têm funções similares aos pontos de *do-in*, que são aqueles que permitem o toque curativo, estratégico para o estímulo ou para a sedação, para enfim reequilibrar a dinâmica energética do corpo cultural.

Usando a analogia de Surel das políticas como paradigma, pode-se dizer que a figura do *do-in* antropológico situa-se no plano metafórico. Está presente na visão mais global do programa, no seu imaginário, mas se desdobra também no plano normativo e instrumental. Sem abandonar o âmbito das ideias gerais, importante em qualquer política, pode-se também acrescentar que o problema da "massagem cultural" proposto pelo programa envolve hipóteses causais, mas também práticas, ou seja, técnicas e instrumentos de ação. Como no *do-in*, a ação em termos de política pública envolve saber encontrar os pontos de alarme, descobrir quando sedar e quando estimular, compreender como um ponto se relaciona com o outro, identificar a circunstância em que o próprio aplicador do *do-in* deve ser objeto de cuidados etc.

No caso do *do-in*, esses mapas energéticos estão estabelecidos, e as estratégias de cura estão estabilizadas. As práticas de cura e os conhecimentos do corpo energético e dos seus meridianos são milenares. Ao massagista resta o uso criativo e informado das conexões entre os pontos. Similarmente, a política envolve o desvendamento do mapa cultural, critérios de fomento, estratégias de formação, regras de alocação de recursos, critérios territoriais, ênfase em grupos de práticas e escolha entre públicos diferenciados. Há, sem dúvida, a necessidade de reconhecer, consultar e estabelecer estratégias a partir das práticas experimentadas, mas há também que fazer escolhas. A metáfora do *do-in* pode estender-se à política pública, lembrando que quem aplica a técnica deve ter qualidades próprias, conhecimentos e instrumentos adequados para agir, tal qual o administrador e o político.

4.3 As redes empíricas e as práticas sociais

Esta subseção discute a necessidade de conhecer empiricamente as redes e demonstra que o Cultura Viva não é constituído por uma única rede, mas por várias redes, que mantêm entre si diferentes níveis de relacionamento e articulação. Também se deve lembrar que os arranjos conceituais do programa estendem suas conexões às diversas camadas institucionais que compõem o poder estatal, impactando as escolhas e as estratégias.[11] Isto tudo condicionou os processos de redefinição do programa e a maneira de se olhar para as redes enquanto política pública.

Em *Cultura Viva: as práticas de pontos e pontões* (Barbosa da Silva e Ziviane, 2011), viu-se que as relações dos atores com o programa são muito variáveis. Pode-se idealizá-las associando-as ao discurso geral do programa, mas os grupos têm interesses e tomam decisões concretas no que tange às suas relações com o Estado. Mesmo as coalizões de defesa do programa são marcadas por diferentes intensidades no engajamento. São temporárias e contingentes. Cabe perguntar quais são as condições sociais de constituição das redes.

A antropologia[12] aportou contribuições conceituais importantes para a análise de redes – *grafo*, *densidade*, *conectividade*, *grupabilidade*, *multiplexidade*, por exemplo –, que permitem formalizar algumas das propriedades das redes e ajudam na sua descrição. O instrumental metodológico é bastante complexo e permite analisar os efeitos das redes sobre os comportamentos individuais e dos grupos. Utilizam-se algumas das pistas deixadas pelos conceitos, em especial as que permitem descrever algumas das propriedades e relações das associações culturais (pontos de cultura e pontões) entre si e com o programa (Estado).

BOX 1
Conceitos antropológicos utilizados na descrição empírica das redes

Densidade – é a relação entre todas as relações possíveis (arcos) e as efetivamente realizadas.

Clique – conjunto de atores em que existe biconexão para cada um deles. Quando todas as relações possíveis são realizadas tem-se um "grafo completo" ou um "clique". O contrário de um "clique" é uma rede de densidade nula e cujos elementos não estabelecem nenhuma relação. No entanto, ainda aqui se pode apontar que há redes, pois existe alguma relação entre seus elementos constituintes. Há ainda a possibilidade de redes com diferentes níveis de conectividade e densidade em relação ao conjunto da rede.

Conectividade – propriedade de um conjunto de atores em que há pelo menos um ator dominante. Onde não existe esta propriedade não há conectividade. Há conectividade forte se todos são dominantes. As redes podem ser também caracterizadas pela sua conectividade, o que significa que há canais que permitem ligar potencialmente os elementos no conjunto.

(Continua)

11. Ver Labrea e Barbosa da Silva (2012).
12. Ver Mercklé (2004, p. 10).

(Continuação)

Densidade e conectividade são conceitos diferentes. Uma rede não conexa pode ser densa, isto é, pode ser formada por um clique importante e poucos elementos isolados; e pode ser densa, mas sem conectividade – por exemplo, há poucos atores dominantes, ou eles não têm conectividade com outros atores.

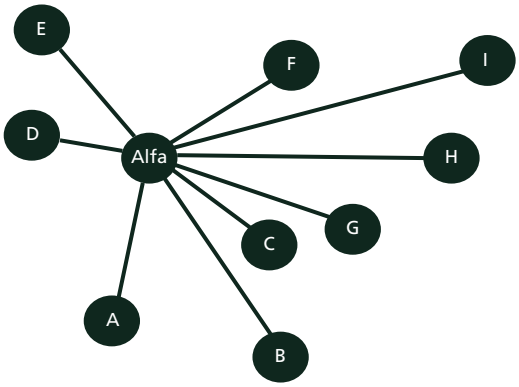
Fonte: Mercklé (2004, p. 15); Lemieux e Ouimet (2008).
Elaboração dos autores.

Como afirma Pierre Mercklé,

> de uma parte, os *grafos* permitem uma representação gráfica das redes de relações, o que facilita a sua visualização, permite explorá-la e colocar foco em certo número de suas propriedades estruturais; de outra parte, a teoria dos *grafos* não consiste apenas em método de representação gráfica, mas desenvolve de maneira sistemática e articulada um corpo extremamente rico de conceitos formais, e permite qualificar, distinguir e classificar as estruturas relacionais em função de certo número de propriedades fundamentais de distribuição e agenciamento das relações entre os elementos (Mercklé, 2004, p. 13, tradução nossa).

O grafo 1 tem apenas uma ordem ou nível: as relações primárias de um pontão de cultura *alfa*, que se relaciona com *h* pontos de cultura. As linhas maiores ou menores mostram conectividades mais ou menos intensas. As relações são densas, uma vez que, neste exemplo, alfa se relacionaria com todos os pontos do seu universo. Entretanto, no caso empírico, poucas são as relações entre os pontos $a...n^1$, então a densidade da rede, se calculada, cairia, sendo menor que 1 (o máximo). Neste exemplo, toma-se um pontão como referência para construir a primeira ordem de relações; mas pode-se tomar outros recortes da rede, a exemplo do grafo 2, construído a partir do ponto de cultura *f* como referência.

GRAFO 1
Grafo de primeira ordem
(Alfa = pontão)



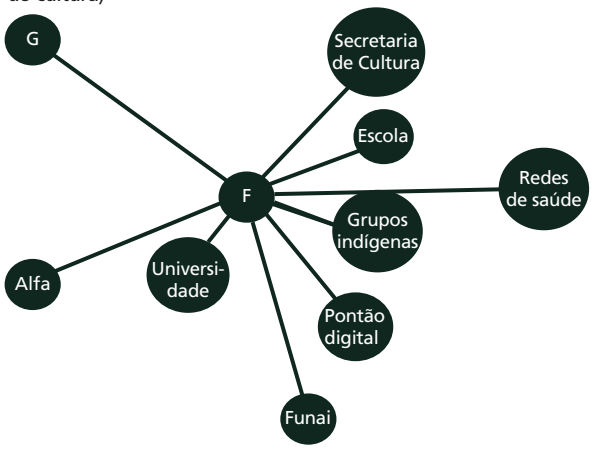
Elaboração: Ipea.

O grafo 2, de segunda ordem, recorta e mostra a extensão das relações de *f*. Este ponto se relaciona com outro ponto (*g*) da rede de *alfa* e estabelece uma série de relações com atores de outras redes.

Esse conjunto de relações de *n* ordens, densidades e conectividades é que permite falar não apenas de uma rede, mas de *n* redes com múltiplas e diferenciais possibilidades de concretização, no que se refere ao valor "sustentabilidade" dos pontos dentro destas redes.

Da mesma forma, pode-se complexificar a ideia de protagonismo e autonomia dos pontos em função de suas inserções e dos papéis diferenciais que desempenham em cada uma das redes nas quais se movimentam.

GRAFO 2
Grafo de segunda ordem
(F = ponto de cultura)



Elaboração: Ipea.

Uma rede se caracteriza, portanto, por *n* ordens que podem ser representadas graficamente. O programa Cultura Viva é atualmente formado, do ponto de vista descritivo, por uma rede, ou grafo, da ordem de 3,6 mil pontos de cultura (pontos, pontos de rede e pontões) e se desdobra em várias outras redes, que possuem diferentes graus de conectividade e densidade.[13] Na subseção seguinte, há uma reflexão a respeito da territorialidade das redes.

Em redes de políticas, caracterizadas por serem bem estruturadas, mesmo sendo complexas, a atuação do poder público implicaria a consecução de estratégias estáveis e objetivos claros, não apenas no que se refere aos planos de trabalho de cada participante individual, mas às condições de interação e desenvolvimento das atividades das redes enquanto coletivos.

13. Outros termos se associam a esse direta ou indiretamente: integração, estabilidade e tipos de atores presentes nas redes. Pode-se dizer que a ampliação e as novas dinâmicas do programa produzem grandes dificuldades, mesmo que contornáveis, para a mobilização das redes e politização das redes.

Nesse tipo de dinâmica, o poder público deve ser capaz de dialogar com os atores, estabelecendo objetivos e resultados e oferecendo recursos institucionais e cognitivos para o desenvolvimento de estratégias comuns, a exemplo dos circuitos, percursos, processamento de projetos coletivos etc. Seria mais complexo estabelecer os objetivos da política em termos das suas *n* ordens, algo impensável para as capacidades atuais do programa. Outra questão de relevo seria pensar as redes em termos de estratégias de territorialização claras, no sentido de se pensar o território de forma mais dinâmica e qualificada, não o aceitando nos termos administrativos em que é pensado correntemente (Grandes Regiões, estados e municípios).

No entanto, as redes do programa são predominantemente temáticas, com participações mais intensas dos atores da própria sociedade civil. São redes que vão se construindo em um jogo social menos formalizado, mais aberto e fortemente dependente da criatividade situacional dos participantes. Estas redes no programa são bastante heterogêneas, engendram-se empiricamente no território, adquirindo diferentes forças e recursos. A subseção seguinte procura descrever graficamente por meio de mapas a distribuição dos pontos e pontões e as relações entre eles. Densidades e intensidades de relações são reveladores da presença de redes.

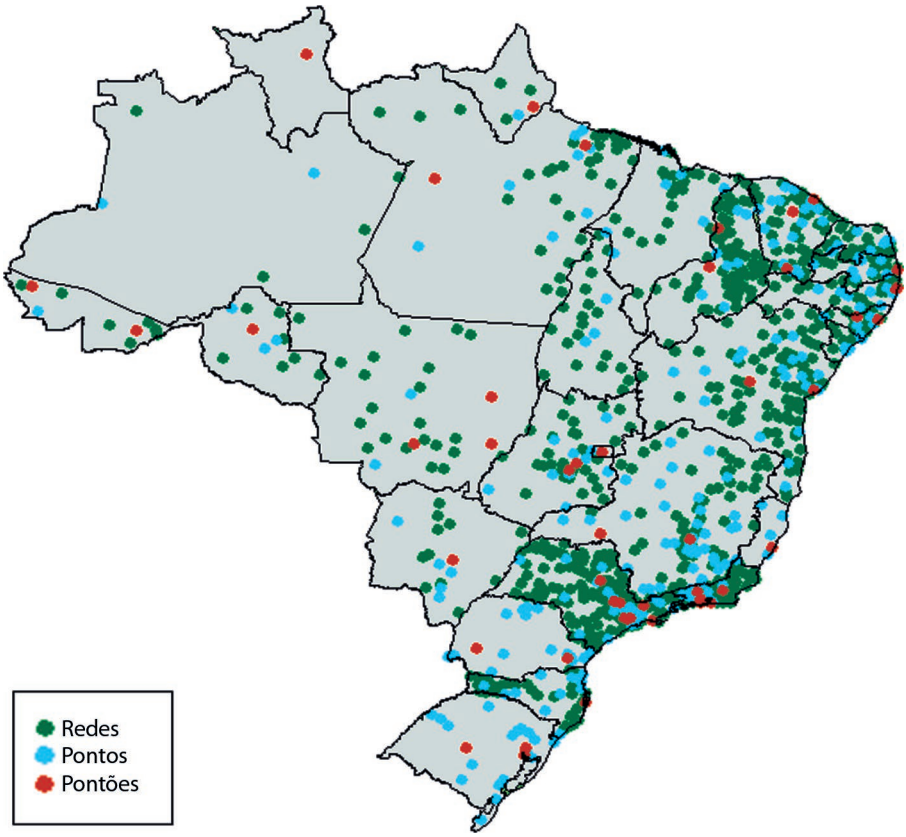
4.4 Redes e territorialidade

As redes de política se desenvolvem e fazem parte do quadro geral de reorganização e produção social de territórios. Os grupos se articulam, desenvolvem atividades, produzem arte, criam identidades e dialogam com seu contexto histórico e institucional. Redes e territórios são interdependentes. Redes são relações sociais; territórios são resultados de relações sociais de poder. Neste quadro, as redes implicam a organização de ações seletivas no território, no que se refere aos grupos que ali atuam.

As políticas públicas produzem significações, tanto ao escolherem grupos quanto ao se desdobrarem territorialmente. O programa Cultura Viva produz significados ao direcionar recursos e ao estimular e potencializar a ação de grupos a princípio excluídos e situados em territórios menos atendidos por outras políticas culturais. Assim, o programa valoriza a diversidade, tanto do ponto de vista daqueles que fazem a cultura e são reconhecidos quanto do ponto de vista da abrangência territorial da política, que deixa de se concentrar em poucas cidades e territórios mais bem dotados econômica e politicamente e se espraia pelo território nacional.

O território não é da ordem da natureza, mas resultado das relações sociais, das intervenções políticas, sociais e econômicas e dos impactos que estas relações causam no espaço e no meio ambiente. Portanto, o território, além de construído socialmente, é objeto de disputa. Assim como as relações sociais e culturais dão-lhe forma, as ações de políticas públicas também lhe conferem novos dinamismos e atribuem-lhe significados. O mapa 1 mostra a distribuição territorial dos pontos de cultura – conveniados com o governo federal –, pontos de rede – conveniados com estados, Distrito Federal e municípios – e pontões.

MAPA 1
Distribuição dos pontos, pontos de rede e pontões de cultura por municípios (2012)

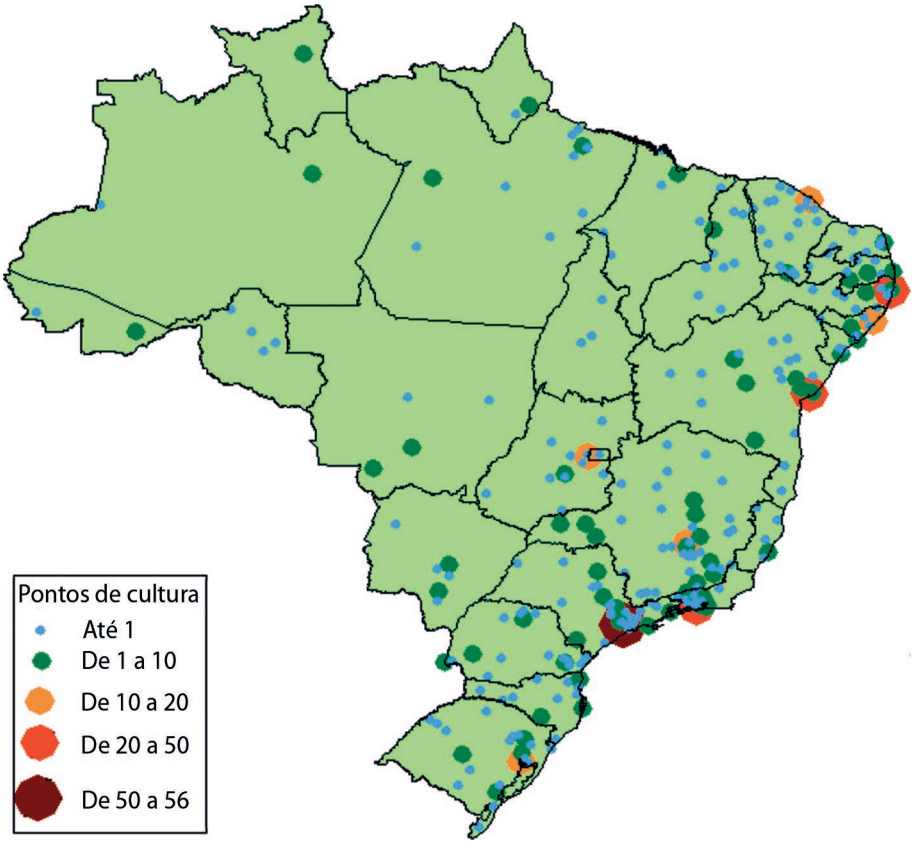


Fonte: Lyra *et. al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

O mapa 2 estabelece a densidade e a distribuição dos pontos de cultura nos municípios brasileiros. Mas a ideia de território nacional, embora delimite uma ordem político-administrativa, não expressa a heterogeneidade de ordens territoriais demarcadas pelo Cultura Viva.

Os pontos de cultura representados no mapa 2 correspondem aos conveniamentos diretos feitos com o MinC. Há grande número de municípios com até um ponto de cultura e outro conjunto significativo de municípios com mais de um até dez pontos de cultura. Não há como saber com precisão o grau de interatividade, conectividade e densidade das relações. É razoável imaginar que a pequena distância facilita as relações mais fortes, que as interações virtuais são ferramentas para as redes permanecerem vivas superando distâncias espaciais e que a multiplicação do espaço de fóruns e agenciamentos entre as associações conecta as redes.

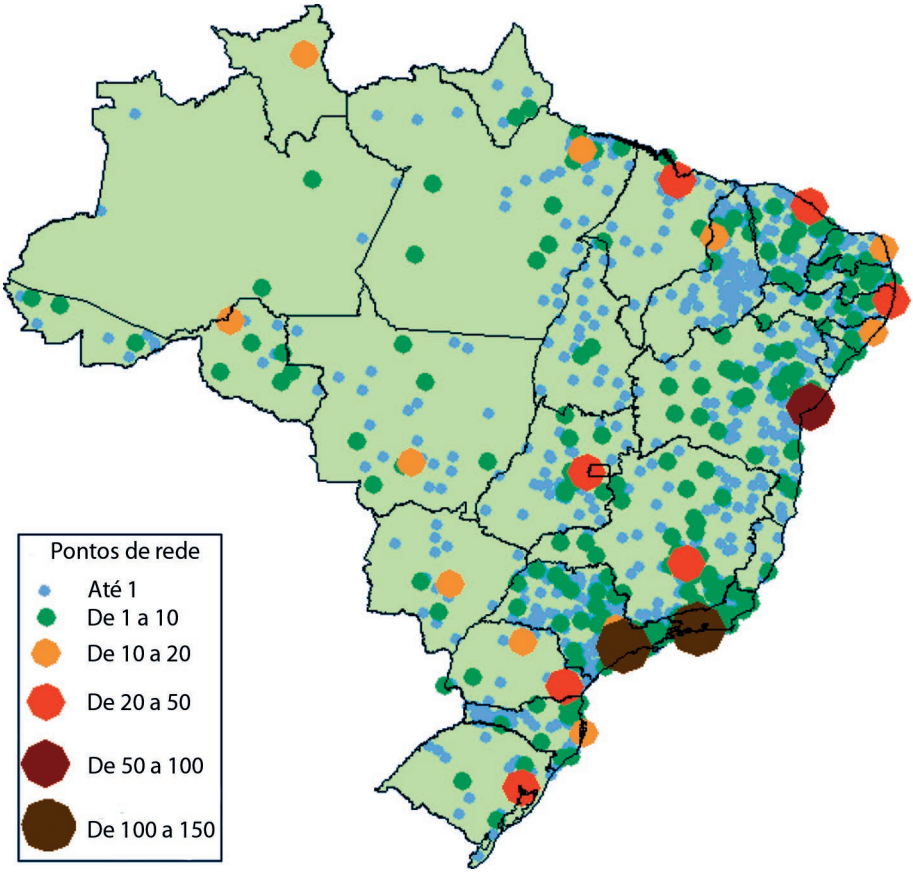
MAPA 2
Densidade de pontos de cultura por municípios (2010)



Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

As estratégias para a expansão do programa se transformaram e também transformaram o próprio programa. Os processos de transferência de recursos, aos quais se convencionou denominar "descentralização", permitiram a ampliação do número e da abrangência territorial dos *pontos de cultura*. A descentralização permitiu que estados, municípios e Distrito Federal recebessem recursos e, então, implementassem ações de reconhecimento, de dinamização da produção e das trocas culturais pela via do reconhecimento dos *pontos* e *pontões de cultura* e transferência de recursos para eles. Esta mudança de estratégia política alterou a distribuição dos *pontos de cultura*, conforme se pode visualizar no mapa 3, que apresenta a densidade, o número de pontos de cultura descentralizados pelos municípios.

MAPA 3
Densidade de pontos de rede por municípios (2010)



Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

O mapa 3 se torna mais contrastante e inteligível se comparado com o mapa 2. A descentralização permitiu um salto para mais de 3,6 mil pontos de cultura espalhados pelo Brasil. Não é possível imaginar que a mudança nas estratégias de expansão e, portanto, na forma de gestão do programa não implique em mudanças nos seus significados. Não se "exportam conceitos" sem consequências; a gestão por secretarias estaduais e municipais implica outro jogo político e outros significados. Um sentido que salta aos olhos é a conexão que poderá ser feita com o federalismo e com o SNC. Os interlocutores mudaram; as capacidades e recursos de gestão, também. A extensão, conectividade e densidade das relações deslocam-se em direções e sentidos, talvez, diferentes.

É interessante adiantar algumas conclusões. A conectividade do programa é alta, dado o fato de seu espaço de formulação permitir um processo de colonização das visões de mundo e reconhecimento mútuo dos *pontos* e *pontões*. Todavia, a sua densidade é baixa, determinada não apenas pelas distâncias espaciais mas também pelas distâncias sociais e políticas aumentadas pela natureza das atividades realizadas pelos *pontos* e *pontões*. Estas vão desde interações estéticas, passando por expressões populares e tradicionais, até a cultura indígena e quilombola, atravessando um mundo riquíssimo de expressões da cultura brasileira. Também são ampliadas pelas relações pluralizadas e fragmentadas com os poderes públicos e, finalmente, pelo limitado grau de interdependência institucional e política do programa.

Em relação a argumentos de política pública, a heterogeneidade, mais uma vez, salta aos olhos, sobretudo porque a construção e reinvenção permanente desta política devem acompanhar os atores-rede, capazes de se expressarem e se mobilizarem politicamente.

Nem todos os atores têm as mesmas capacidades políticas e nem todos têm a legitimidade para vocalizar demandas. A lógica das redes corresponde ao pluralismo e à abertura à participação independentemente dos recursos disponíveis; mas a prática mostra que há diferenças de mobilização nas diferentes redes, o que pode reduzir a vocalização nos espaços de troca e diminuir a circulação de informações que orientam a ação política.

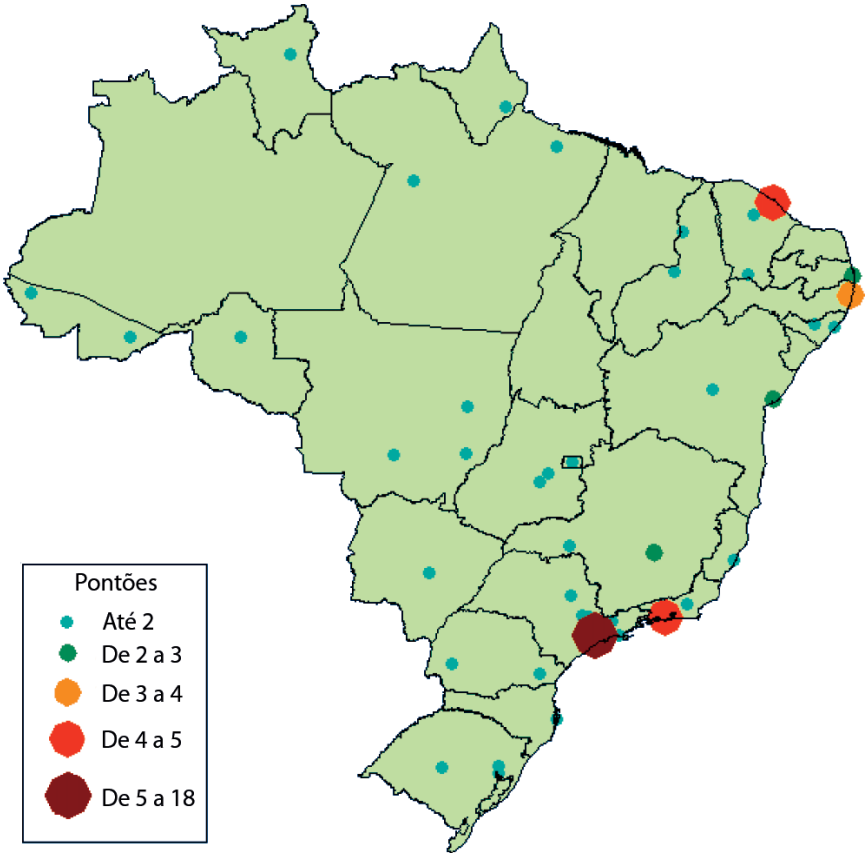
Eventos articulados de hierarquização política também influenciam as redes e determinam processos de fechamento relativo de umas em relação a outras e ao contexto externo. Não é muito incomum a existência de coalizões de defesa das redes entre grupos que as compõem, defesa de um princípio de identidade que pode unir as redes em movimento social e cultural ou que poderia distingui-las interna e relacionalmente de outras.

Há em qualquer programa ou política desse tipo o risco da presença de discursos hegemônicos e de apropriação elitista dos espaços das redes. Estes elementos escapam à pretensão de análise empírica aqui esboçada a partir das experiências de pesquisa, avaliação e planejamento do Cultura Viva, mas são problemas que se acumulam nas experiências de outras redes, descritos na literatura pela disjuntiva "saída, voz e lealdade". Os que não podem ou não encontram canais de expressão e reconhecimento político simplesmente se voltam às atividades de interesse privado e abandonam o espaço público ("saída").

Vejam-se, por exemplo, as condições estruturais de possibilidade da mobilização de redes do programa. Os pontões, cuja distribuição pelo território está representada no mapa 4, articulam-se com pontos e pontos de redes (mapa 3) em diferentes formas e abrangências. Não há padrões para as relações entre os dois tipos de associação, nem em termos de números

articulados, nem quanto ao tipo de rede articulada. A evidência mostra que o programa não produz nada de forma padronizada: ele é o reino da "diferença".

MAPA 4
Densidade de pontões por municípios (2010)



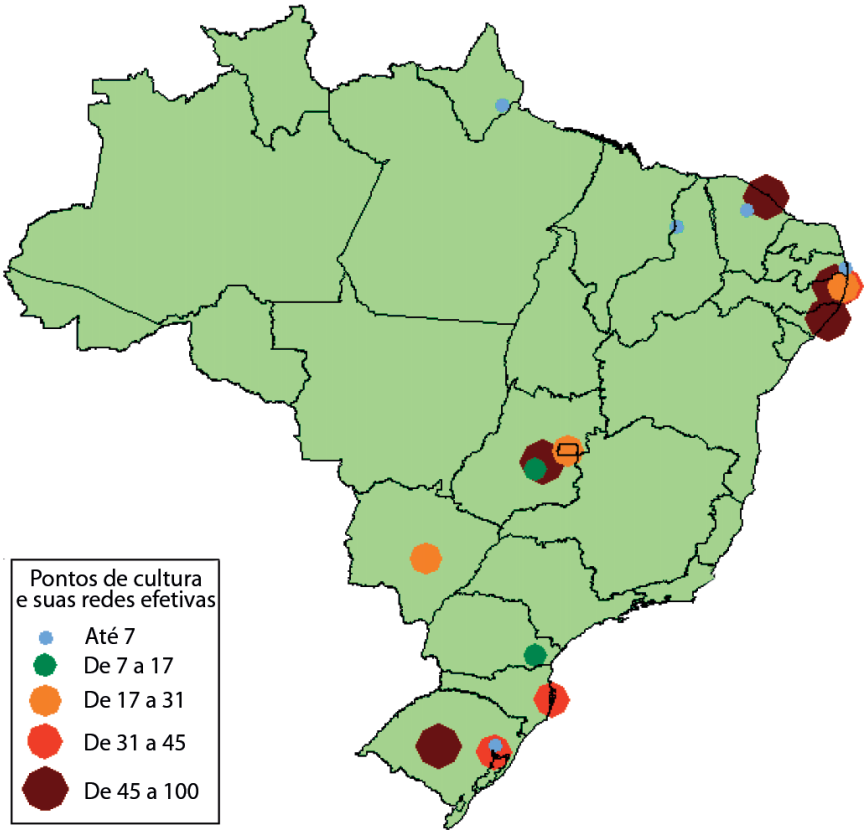
Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

Cada situação específica conta com um conjunto de atores dotados de diferentes recursos e orientações para a ação. Isto explica as variedades e a heterogeneidade das redes. Este conjunto de atores é dinâmico e suas relações são instáveis. A ideia de permanência é contraditória e estranha à dinâmica dos grupos e redes. Há também laços fortes e fracos estabelecidos entre estes atores, que se relacionam com o envolvimento com o tema, os objetos, as habilidades e mesmo afinidades entre os gestores e participantes do programa.

Uma pesquisa realizada em 2011 solicitava aos coordenadores de pontões, por meio de questionários (Lyra *et al.,* 2011), que indicassem as redes articuladas por eles. O mapa 5 organiza as respostas dos pontões presentes às oficinas e, simultaneamente,

dos respondentes de questionário, com exceção da região Sudeste, para a qual não há informações sistematizadas. Os círculos correspondem a pontões. Note-se que alguns municípios têm mais de um pontão organizando mais de uma rede.

MAPA 5
Pontões de cultura e suas redes efetivas por municípios (2010)

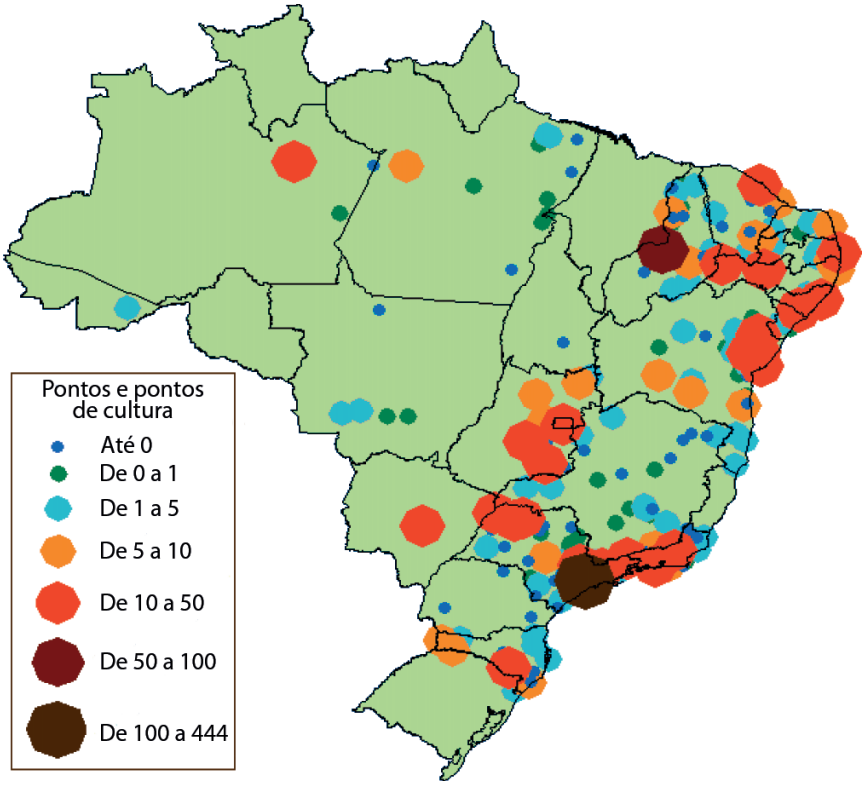


Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

Alguns pontões articulam-se e promovem a articulação com pontos de cultura dentro de um mesmo município. Outros articulam pontos de várias Grandes Regiões, ou de regiões do mesmo estado ou de estados próximos; neste conjunto observado, o número de pontos articulados vai de sete a cem. Na média, cada pontão articula trinta pontos.

As redes também se organizam em torno de pontos de cultura que se associam em grande medida a redes locais, comunitárias, profissionais, políticas e econômicas. Os mapas 6, 7 e 8 apresentam o número de relações entre os pontos de cultura e outros pontos, pontões e agentes culturais.

MAPA 6
Densidade de relação entre pontos e pontos de cultura por municípios (2012)

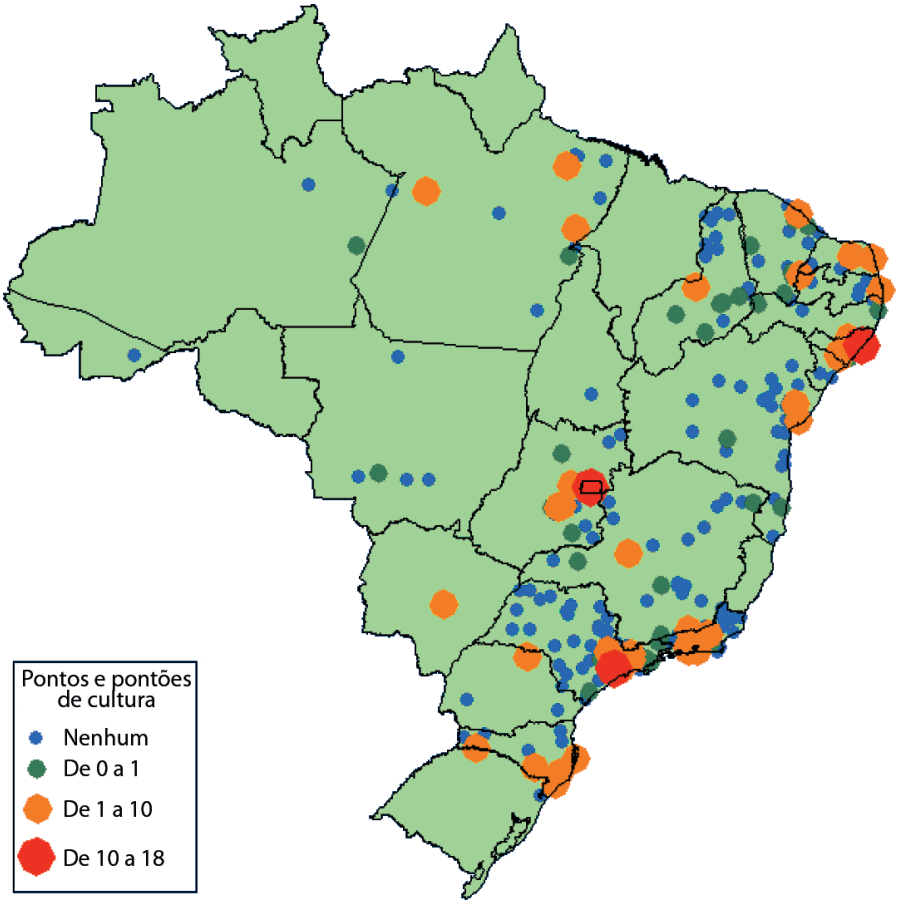


Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

Não se trata exatamente do conceito de densidade das análises estruturais de redes sociais, pois seria necessário estimar de forma mais precisa os arcos de relações possíveis para cada ponto; mas a visualização permite dar uma ideia da rede estabelecida pelo programa e também da sua heterogeneidade.

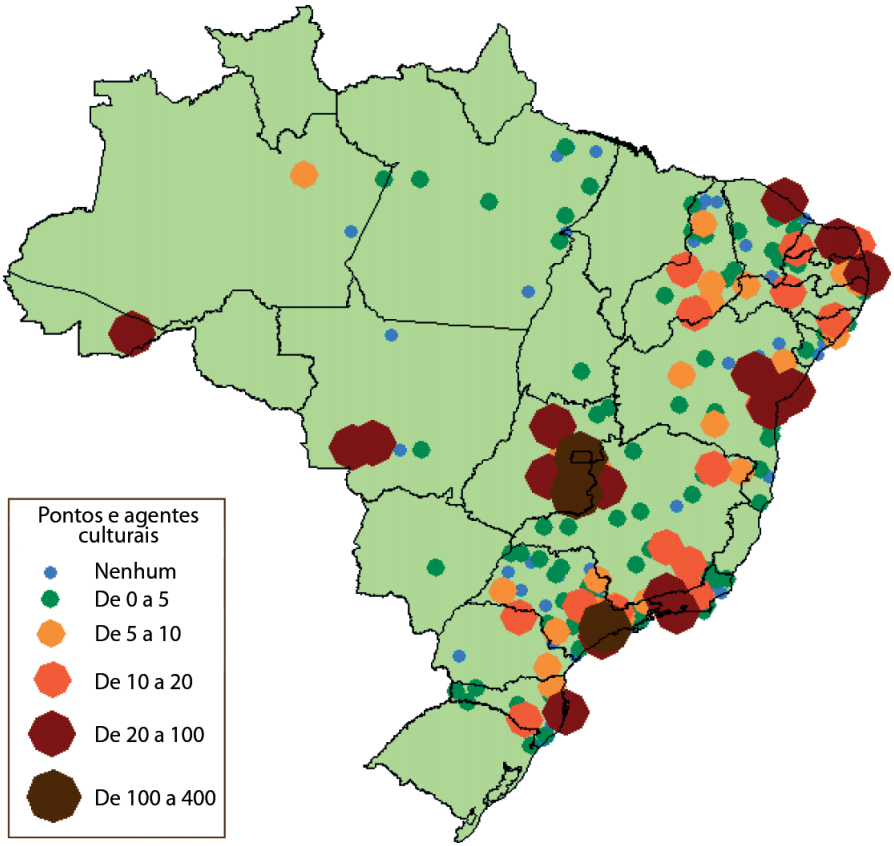
Contudo, mesmo sem a possibilidade de calcular as densidades, a questão é relevante para traçar estratégias de política e para entender as dificuldades de qualquer tentativa de elaboração de critérios gerais substantivos para o Cultura Viva. Dessa maneira, valem as tentativas de aproximações, que, mesmo imprecisas, permitem continuar a contextualização fazendo-se uma rápida síntese.

MAPA 7
Densidade de relação entre pontos e pontões de cultura por municípios (2010)



Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

MAPA 8
Densidade de relação entre pontos e agentes culturais por municípios (2010)



Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

A partir dos mapas 7 e 8, pode-se perceber certo padrão na distribuição territorial das ações do programa: as manchas mais fortes correspondem às áreas em torno das capitais dos estados. Além disso, os mapas apresentam uma mesma distribuição de localização e intensidade das manchas, o que, em certa medida, permite supor que as relações geram relações: onde, por exemplo, há intensa relação dos pontos de cultura entre si, há também intensa relação entre tais pontos e um pontão de cultura ou entre eles e agentes culturais. Os mapas registram que o programa Cultura Viva possui múltiplas redes. Conceitualmente, é possível afirmar que há uma rede que conecta todas as outras. Afirmar uma rede não implica dizer que ela realiza todas as potencialidades de relações entre atores. Entretanto, pode-se perguntar se é útil em termos de política pública trabalhar com um conceito de rede que tem uma função descritiva e não tem intenções

normativas, isto é, que não produz ações e operações que conduzam os atores em determinadas direções.

4.5 Redes temáticas e redes de políticas: estratégias complementares

Pode-se, quanto às redes, pressupor três argumentos.

1) A rede é conectada apenas pelas ideias gerais do programa.
2) Reconhecem-se apenas as redes temáticas, sem que se tenha necessidade de traduzi-las na forma de ações de política pública. O Estado apenas transfere recursos, monitora de forma passiva, dá condições para encontros periódicos dos atores e controla o uso dos recursos e realização dos planos de trabalho.
3) As redes são múltiplas e cada uma delas exige um tipo de ação pública diferenciada. A conexão entre elas responde a diferentes objetivos. Há possibilidade de ampliação das redes temáticas, mas há a necessidade de qualificar o Estado e sua ação como componente das redes.

O programa Cultura Viva é formado por pontos, pontões e redes. Ou seja, é constituído por um número indeterminado de grupos e pessoas que mantêm relações, papéis e expectativas de comportamento em termos dos objetivos de sua associação. O número é indeterminado em razão da mutabilidade dos vínculos, em grande parte informais, e em virtude de sua organização ser difusa, mesmo existindo um núcleo jurídico formal bem definido para cada caso.

O conceito de rede é bastante controverso. No programa Cultura Viva, ele tem inúmeros sentidos (Labrea e Barbosa da Silva, 2012). É um termo usado na antropologia como próximo ao de estrutura: a antropologia britânica caracteriza a estrutura social como a rede de relações sociais efetivamente existentes (Mayer, 2009). Aliás, o conceito de instituição é exatamente o de estrutura social sustentada por uma convergência na direção de certos objetivos.[14]

Para o programa Cultura Viva, essa definição não é suficiente. As redes conceitualmente não têm fronteiras limitadas e não carecem de agências coordenadoras. Entretanto, a presença do poder público apresenta possibilidades inusitadas, pois, em função dos seus recursos, sobretudo financeiros, permite que as redes possam funcionar em determinadas direções temáticas e, em especial, territorialmente. Também podem dispor, por incentivo dos poderes públicos, de ferramentas que facilitem a coordenação das atividades de pontos e pontões. As ferramentas que apresentam maiores potenciais são as digitais, que permitem

14. "Grupos e, às vezes, organizações são estruturas para preencher as contingências básicas da vida biológica e social. (...) aquelas estruturas que são criadas para resolver problemas humanos básicos e organizacionais são denominadas instituições" (Turner, 2000, p. 55).

a conectividade e também o registro de operações, atividades e memória dos grupos, elementos potencializadores das atividades das associações.

Dessa forma, as redes são conjuntos de relações que os grupos ou associações mantêm com os outros grupos e associações, mesmo que estes não façam parte direta do programa. As redes do Cultura Viva incluem entidades públicas e privadas: órgãos públicos, museus, teatros, casas de cultura, centros culturais, financiadores públicos e privados, grupos, movimentos sociais etc.

O programa conta com redes virtuais, que dialogam com as ideias da cultura digital. O papel do poder público e da sociedade civil é fundamental, dado que a construção de sistemas integrados que façam sentido e tenham utilidade para os agentes envolvidos carece de ação coordenada e muito planejamento.

Seja como for, não é possível falar de uma rede única no Cultura Viva, visto que as redes tendem a aglomerar-se territorial e tematicamente, nutrindo identidades, interesses e motivações próprias, mesmo que sejam integradas a movimentos políticos específicos. Portanto, três são os critérios para definir redes: *i*) compartilhamento de ideias gerais e intenções comuns; *ii*) natureza sistemática e relativamente estável das relações e papéis desempenhados pelos grupos; e *iii*) as conexões virtuais.

Certamente a presença da política pública coloca desafios conceituais e práticos. As redes de políticas públicas são redes que têm alguma presença do Estado e contêm a ideia de realização de projetos comuns. Os papéis que o Estado pode adquirir são os mais variados: animador de redes virtuais, simples financiador, articulador de fóruns, coordenador de ações políticas, ofertante de estruturas de comunicação, de ações em que aconteçam trocas de conhecimentos e capacidades, organizador ou incentivador de relações onde aconteçam transações envolvendo trocas econômicas etc.

A comunicação e a coordenação de atividades exigem planejamento cuidadoso por parte dos atores, bem como "a construção de infraestrutura e condições que apoiem a construção de relacionamentos de longo prazo é um trabalho delicado" (Goldsmith e Eggers, 2006, p. 138). No entanto, a argamassa que mantém unida essa estrutura são as relações de confiança, recurso nem sempre presente nas relações entre Estado e movimentos sociais.

4.6 Considerações finais

Para finalizar a reflexão, é necessário lembrar a definição de rede aqui proposta: as redes de ação pública se constituem em quadros mais ou menos estáveis de interação social e política, que se caracterizam pela cooperação não hierárquica entre grupos, associações e instituições que se reconhecem, trocam experiências

e recursos, desenvolvem atividades e defendem valores, normas e interesses comuns. Tal definição é problemática, pois, em termos concretos, implica uma série de questões que serão respondidas de forma diferenciada pelos atores, dado que estes são heterogêneos territorial, social e politicamente. Estas questões são: *i*) quem integra as redes; *ii*) quais os papéis de cada ator; *iii*) como estabelecer canais de comunicação; *iv*) como coordenar as atividades; *v*) como construir relações de confiança e reconhecimento mútuo entre os atores; e *vi*) como transformar e formar relativamente as relações políticas e os espaços de relações.

Nos processos de discussão das redes do Cultura Viva, constatou-se que as relações dos atores com o programa são muito variáveis. Pode-se idealizá-las, associando-as ao discurso geral do programa. Entretanto, os grupos têm interesses, ideologias e tomam decisões concretas no que tange às suas relações com o Estado.

Essas diferenças podem ser sintetizadas em cinco dimensões: *i*) muitos pontos e pontões atuam sem conexões e articulações densas de redes; *ii*) há muita heterogeneidade de formas e configurações de redes; *iii*) há grande dispersão territorial nas redes; *iv*) as diferenças de atividade geram afinidades e antagonismos particulares nas redes e entre as redes; e *v*) há redes locais comunitárias que, se não articulam pontos e pontões entre si, articulam atividades nas comunidades.

Em resumo, as redes fazem parte do plano das representações do programa Cultura Viva. Não há apenas uma forma de rede que seja passível de um tratamento padrão, mas há necessidade de conhecimento e institucionalização capaz de promover ações tempestivas e cooperativas entre Estado e sociedade.

As redes empíricas têm formas variadas, e recursos e estruturas singulares. É possível abstrair estes elementos, mas sob pena de deixar as redes se organizarem de forma autônoma. Isto, por um lado, pode ser positivo. Por outro lado, sem a participação ativa do poder público na sua dinamização e qualificação, as redes podem ser prejudicadas quanto ao aproveitamento de oportunidades políticas e ao acesso a relevantes recursos estratégicos.

Há uma indecisão em tratar as redes como redes temáticas ou como redes de política. É possível que a dicotomia conceitual não ofereça uma boa descrição das realidades e das opções abertas, mas imponha uma norma ideológica entre maior ou menor participação do Estado no enriquecimento e institucionalização de processos culturais. Nesse caso, a dissolução ou esclarecimento das opções pode beneficiar o programa no sentido de pluralizar suas estratégias e adequá-las às realidades.

Esses elementos, se considerados como relevantes, exigiriam desenhos e estratégias diferenciadas para a articulação de redes do programa. Esta tarefa, por ora, está aparentemente fora do alcance político dos gestores e participantes do programa, dadas as complexidades do problema e as diminutas capacidades organizacionais da SCDC.

Os territórios de cultura são produzidos pelas redes. O programa, apesar de falar de redes territoriais, não processa o problema "território" como instrumento de política. Tratar o território como parte das estratégias é um desafio.

REFERÊNCIAS

ABREU, L. E. L.; BARBOSA DA SILVA, F. A. **Levando a sério o que nos dizem**: notas sobre narrativas e avaliação nas políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.730). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1730.pdf>.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANE, P. (Org.). **Cultura viva**: as práticas de pontos e pontões. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_culturaviva_pontos.pdf>.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAUJO, H. E. (Org.). **Avaliação do Programa Arte, Educação e Cidadania Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. A. (Coord.) **Relatório Redesenho do Programa Cultura Viva**. Brasília: 2012.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura Viva** – Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária. Brasília: MinC, 2005. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2010/11/Cat%C3%A1logo_-Cultura_-Viva-2005.pdf>.

_____. **Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania** – Cultura Viva: Autonomia, Protagonismo e Fortalecimento Sociocultural para o Brasil. Brasília: MinC, 2010. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2010/11/cat%C3%A1logo-2010.pdf>.

BRASIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Redesenho do programa Cultura Viva**. Brasília: SCDC/MinC; Ipea, nov. 2012. (Relatório). Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2013/01/IPEA-RESULTADO-DO-REDESENHO-PCV-19dez-SCDC.pdf>.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Cultura. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 20, p. 159-195, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_cap05.pdf>.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: 8. ed. Perspectiva, 2003.

LABREA, V. C. V. *et al.* **Seminário Internacional do Programa Cultura Viva – novos mapas conceituais**. Brasília: SCDC, MinC, PNUD, 2010.

LABREA, V. V.; MARCHÃO, M. Histórico do programa Arte, Cultura e Cidadania. **Cultura viva**, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2012/01/livro_Cultura_Viva_IPEA_avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

LABREA, V.; BARBOSA DA SILVA, F. A. A rede imaginada e as redes vividas do Cultura Viva; a distância entre o dizer e o fazer. *In*: ENECULT, 2012, Salvador, Bahia. **Anais**... Salvador: UFBA, 2012.

LE GALÈS, P.; THATCHER, M. **Les réseaux de politique publique**: débat autour des policy networks. Paris: L'Harmattan, 1995.

LEMIEUX, V.; OUIMET, M. **Análise estrutural das redes sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

LYRA, V. M. G. *et al.* Pesquisa avaliativa do programa Arte, Educação e Cidadania. **Cultura viva**: o olhar dos pontões de cultura. Brasília: Ipea, abr. 2011. (Relatório de Pesquisa). No prelo.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>.

MAYER, A. C. A importância dos quase grupos no estudo das sociedades complexas. *In*: FELDMAN-BIANCO, B. **Antropologia das sociedades contemporâneas**. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.

MERCKLÉ, P. **Sociologie des réseaux sociaux**. Paris: La Decouverte, 2004.

RHODES, R.; MARSH, D. Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. *In*: LE GALÈS, P.; THATCHER, M. **Les réseaux de polItique publique**: débat autour des policy networks. Paris: L´Harmattan, 1995.

SMITH, A. Les idées en action: le referentiel, sa mobilization et la notion de policy network. *In*: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L´Harmattan, 1995.

SUREL, Y. Les politiques publiques comme paradigmes. *In*: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L´Harmattan, 1995.

TOURAINE, A. **Sociologia de la accion**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1969.

TURNER, J. H. **Sociologia** – conceitos e aplicações. São Paulo: Makron Books, 2000. p. 55.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Cultura. **Políticas sociais –** acompanhamento e análise. Brasília, n. 19, p. 165-195, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap05.pdf>.

CAPÍTULO 6

TRABALHO E RENDA

1 APRESENTAÇÃO

O período compreendido entre 2011 e o primeiro semestre de 2012 pode ser representado como um processo de transição em curso, cuja direção ainda é incerta. As mudanças na conjuntura econômica e sua repercussão nos indicadores de mercado de trabalho oferecem um quadro ainda indefinido ao Brasil, em que os níveis de emprego e rendimentos resistem até o momento aos sinais de desaceleração econômica.

No lado institucional, entretanto, há mudanças na operação dos programas de emprego e geração de renda, mas de caráter basicamente incremental – a aprovação do novo Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 trouxe poucas mudanças de fundo na organização do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Por sua vez, hoje aspectos importantes da política extrapolam os limites deste órgão, exigindo que ele se articule com outras instâncias do governo federal, como se verá, mais adiante, nas seções referentes à qualificação profissional e economia solidária.

Se os dados recentes sugerem que o MTE perdeu centralidade na definição das políticas da área, também vale notar que tal conjuntura pode implicar um envolvimento mais global do governo federal com estas políticas. É difícil prever as posições que, neste quadro de incerteza, os atores institucionais envolvidos no tema trabalho assumirão, e o resultado da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (I CNETD) permite supor que ainda há muitos obstáculos para a pactuação de uma agenda global para o trabalho, seja por parte do governo, seja por parte dos atores sociais.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Conjuntura do mercado de trabalho de 2011 a 2012

Em 2011, observou-se uma desaceleração expressiva do nível de atividade econômica. O produto interno bruto (PIB) cresceu apenas 2,7%, enquanto em 2010 expandiu-se a uma taxa de 7,5%.[1] Entre os fatores que explicam esta queda substancial, está a própria política macroeconômica do governo federal, a qual procurou enfrentar a tendência de elevação de preços observada já no final de 2010 em virtude de uma combinação de aquecimento da demanda interna e elevação dos preços internacionais dos alimentos. As medidas "macroprudenciais" adotadas

1. Excluindo o ano de 2009, em que os efeitos da crise econômica internacional foram sentidos mais fortemente no Brasil, esta é a menor taxa de crescimento desde 2003.

incluíram redução do volume de recursos disponíveis para crédito, aumento da taxa básica de juros e contenção dos gastos públicos.[2]

Em contraste com a queda dos indicadores de atividade, os indicadores de ocupação, o emprego com carteira assinada, o desemprego e os rendimentos continuaram melhorando nos três últimos semestres. De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), 2011 fechou com as menores taxas de desemprego aberto e de informalidade registradas nas áreas metropolitanas[3] desde o início da série – março de 2002 –, assim como com o maior patamar de rendimento médio do trabalho.[4] Conforme se pode observar na tabela 1, estas tendências se mantiveram no primeiro semestre de 2012.

TABELA 1
Evolução do desemprego e da informalidade e rendimento médio no Brasil (2003-2012)

Anos	Taxa de desemprego aberto (%)	Taxa de informalidade (%)[1]	Rendimento médio (R$)[2]
2003	12,3	42,9	1.376,65
2004	11,5	43,8	1.359,07
2005	9,8	42,6	1.379,93
2006	9,9	41,6	1.434,51
2007	9,3	40,8	1.480,29
2008	7,9	39,2	1.530,54
2009	8,1	38,4	1.579,12
2010	6,7	37,0	1.638,38
2011	6,0	35,1	1.682,86
2011[3]	6,3	35,6	1.665,72
2012[3]	5,9	34,1	1.745,03

Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE, vários anos).
Notas: [1] Razão entre assalariados sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria e não remunerados sobre o total de ocupados.
[2] Valores habitualmente recebidos, com base em agosto de 2012, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).
[3] Média do primeiro semestre – de janeiro a junho.

Esse resultado pode ser creditado à continuidade do aumento dos empregos com carteira assinada, que cresceram 5,2% no período dez./2010-dez./2011, mas também à desaceleração do crescimento da população economicamente ativa (PEA), que no mesmo período expandiu-se apenas 0,7%. A título de comparação,

2. Dados extraídos de Ipea (2012a).
3. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) coleta dados referentes a seis regiões metropolitanas. São elas: Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.
4. Também se manteve a tendência de queda da desigualdade dos rendimentos do trabalho (Ipea, 2012b).

no período anterior – dez./2009-dez./2010 –, a variação do emprego com carteira assinada foi de 7,9% e o crescimento da PEA de 1,3%. Tais dados sugerem que os efeitos da desaceleração da atividade econômica se fizeram sentir no mercado de trabalho tanto no lado da demanda quanto no da oferta de trabalho. No caso desta última, cabe destacar, porém, que ao longo dos últimos dez anos a taxa de participação tem se reduzido particularmente entre as pessoas com escolaridade inferior ao ensino fundamental completo, um indício de que esta expansão menor da PEA não é apenas resultado da mudança demográfica, mas também da dificuldade cada vez maior destas pessoas de se inserirem no mercado de trabalho. Por sua vez, os rendimentos do trabalho cresceram no primeiro trimestre de 2012 e mantiveram-se estagnados no segundo, provavelmente pela combinação dos efeitos de aumento real de 7% do salário mínimo (SM) e dos reajustes obtidos via negociação coletiva. Embora estes últimos sejam menores, são importantes por sinalizarem que nos últimos anos se acumulou, nas categorias mais organizadas de trabalhadores, um poder de barganha que pressiona pela elevação dos salários.

TABELA 2
Reajustes salariais em negociações coletivas (2008-2012)

Ano	Composição dos reajustes por nível			Variação real média (%)
	Acima do INPC/IBGE	Igual ao INPC/IBGE	Abaixo do INPC/IBGE	
2008	76,5	11,9	11,6	0,80
2009	76,2	14,9	8,9	0,68
2010	88,1	7,6	4,3	1,50
2011	85,1	8,1	6,8	1,31
2012[1]	96,5	3,0	0,5	2,23

Fonte: DIEESE (2010).
Nota: [1] Resultados relativos apenas ao primeiro semestre.

Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) mantido pelo MTE corroboram a redução no ritmo de criação de empregos com carteira assinada detectado na PME.[5] Em 2011, registrou-se um excedente de menos de 1,6 milhão de admissões em relação aos desligamentos, enquanto no ano anterior este saldo foi de 2,2 milhões. Em termos relativos, a expansão do estoque de empregos com carteira assinada foi de 4,31% em 2011, contra 6,25% em 2010. O setor que mais contribuiu para este decréscimo foi a indústria de transformação, na qual a geração de novas vagas reduziu-se de 485 mil em 2010

5. Dados extraídos de Brasil (2012c) e Ipea (2012c). Cabe ressaltar que se utilizou no texto apenas a série "sem ajustes", isto é, que não contabiliza as declarações entregues fora do prazo. O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) registra a maioria das movimentações de trabalhadores com vínculos empregatícios de carteira assinada em todo o território nacional; exclui, portanto, as movimentações de trabalhadores domésticos, servidores públicos estatutários ou militares e trabalhadores informais em geral.

para menos de 175 mil em 2011. Por seu turno, a maior participação na geração de novos postos foi dos setores de comércio e serviços, que juntos responderam por quase três quartos do saldo – 1,15 milhão de novos empregos.

A respeito do emprego industrial, cabe ressaltar que a redução no ritmo de geração de postos com carteira assinada decorre dos problemas de competitividade enfrentados pela indústria de transformação brasileira no período de recuperação da crise de 2008 a 2009, traduzidos em um nível de produção ainda inferior ao patamar pré-crise, embora com crescimento no nível de emprego de cerca de 3% entre setembro de 2008 e maio de 2012.

Em resumo, os indicadores apontam uma tendência de desaceleração do crescimento econômico, cuja dinâmica permitiu a diminuição do desemprego, o aumento da formalização e a elevação dos rendimentos na última década. A hipótese de reversão nesta tendência traz consigo o risco de queda nos níveis de emprego e salário, o que por sua vez tenderia a agravar ainda mais a redução na atividade econômica, a exemplo da espiral recessiva que atingiu vários países europeus. Em grande medida, o governo federal vem respondendo a isto com cortes na taxa básica de juros – de 12,5% ao ano (a.a.) em julho de 2011 para 7,25% em outubro de 2012 –, redução das taxas de juros das linhas de crédito dos bancos públicos – de forma a pressionar pela redução do *spread* no crédito ao consumidor –, desoneração tributária e da folha de pagamentos de setores selecionados.[6]

No conjunto, essas medidas procuram deslocar o problema da retomada do crescimento do campo das relações trabalhistas para o das finanças públicas, "socializando" o seu custo – o que permite em um primeiro momento manter tanto o nível de emprego e de salário real, quanto reduzir custos das empresas em geral, e da indústria em particular. Se bem-sucedidas, os custos de tais medidas aos cofres públicos podem ser compensados no futuro pela arrecadação adicional decorrente da própria aceleração da atividade econômica. Porém, cabe destacar que os problemas de inserção na economia internacional não são particularidade deste momento de crise, mas refletem mudanças de maior âmbito referentes ao acirramento da concorrência internacional – particularmente pela presença cada vez maior da China (com rebaixamento dos custos trabalhistas, principalmente, mas não de forma exclusiva) no setor de produtos industrializados. Portanto, os indicadores ainda positivos de mercado de trabalho para o Brasil não afastam a preocupação de que o cenário internacional pós-crise seja desfavorável à continuidade do crescimento no nível de emprego e renda, particularmente no setor industrial.

6. A partir da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, esses setores incluem as empresas de tecnologia da informação e comunicação, concepção, desenvolvimento e projeto de circuitos integrados, teleatendimento, setor hoteleiro, transporte rodoviário de passageiros – que passaram a contribuir com 2% da receita bruta, ao invés da contribuição patronal de 20% sobre a folha salarial. Posteriormente, foram incluídas pela Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, as empresas de transporte marítimo, navegação interior e aérea, bem como as empresas de manutenção e reparação de aeronaves, motores, componentes e equipamentos correlatos, que passaram a contribuir com 1% da receita bruta a partir de 1º de janeiro de 2013.

2.2 A proposta de emenda constitucional do trabalho escravo

Com o objetivo de avançar na luta pela erradicação do trabalho análogo ao de escravo no Brasil, foi dado em 2012 um novo e importante passo. Finalmente, após oito anos, desde sua primeira votação, foi aprovada na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº 438, de 2001 (PEC 438/2001), que prevê o confisco para fins de reforma agrária ou uso social de propriedades que forem flagradas com a prática de trabalho escravo, após trâmite em julgado.

A legislação brasileira define o que é o crime de exploração do trabalho escravo no Artigo 149 de seu Código Penal, nos seguintes termos:

> Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

A lei prevê pena de dois a oito anos de prisão e pagamento de multa, que pode ser agravada em alguns casos específicos, por exemplo, se o crime for praticado contra crianças ou adolescentes.

Além de sua legislação própria, o Estado brasileiro também é signatário de duas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que se correlacionam com esse tema. A primeira delas é a Convenção nº 29, de 1930, sobre trabalho forçado ou obrigatório, ratificada pelo Brasil em 1957. Nos termos desta convenção, entende-se por "trabalho forçado" todo aquele que é "exigido de uma pessoa sob ameaça e sanção e para o qual ela não tiver se oferecido espontaneamente". A segunda é a Convenção nº 105, de 1957, sobre abolição do trabalho forçado, ratificada em 1965.

No Brasil, uma forma comum de exploração do trabalho escravo é aquela originária de uma dívida, por isso conhecida como "escravidão por dívida". Sob esta modalidade, a escravidão se baseia na existência de uma dívida, em geral, "contraída pela vítima por transporte até o local de trabalho e gastos na compra de alimentos e ferramentas de trabalho na cantina do próprio empreiteiro ou da própria fazenda" (Figueiras, 2000, p. 35). Atualmente, a intensificação da fiscalização do trabalho tem aumentado as autuações de trabalho escravo pela modalidade "trabalho degradante",[7] introduzida no Código Penal pela Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003, que modificou o seu Artigo 149.[8] A nova redação do Artigo 149 tipifica penalmente a exploração do trabalho em condição análoga à de escravo em quatro condutas específicas: *i)* sujeição da vítima a trabalhos forçados; *ii)* sujeição da vítima a jornada exaustiva; *iii)* sujeição da vítima a condições

7. Essa forma de caracterização gera protestos dos setores patronais por alegarem arbitrariedade da fiscalização na tipificação dos casos.

8. O infrator estará sujeito à pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

degradantes de trabalho; e *iv)* restrição, por qualquer meio, da locomoção da vítima em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. Todas estas formas previstas na lei podem ser verificadas de maneira combinada entre si nas relações de trabalho que são objeto das autuações.

A PEC 438/2001 foi apresentada originariamente no Senado Federal pelo senador Ademir Andrade (PSB-PA). Em dois anos, ela foi votada e aprovada nos dois turnos no Senado, seguindo então para a apreciação na Câmara dos Deputados. Entretanto, desde o início ela sofreu uma forte resistência, ainda que não abertamente, dos parlamentares, especialmente daqueles ligados à Frente Parlamentar da Agricultura. Apesar disto, a PEC 438/2001 foi à votação em primeiro turno na Câmara e aprovada no dia 11 de agosto de 2004. Por ser uma PEC, são necessários no mínimo 308 votos para a sua aprovação, em dois turnos. O resultado do primeiro turno foi: 326 votos a favor, dez contra e oito abstenções. A partir de então, a resistência política contra a sua aprovação em segundo turno tornou-se ainda mais aguda. A prática utilizada pelos parlamentares contrários era, basicamente, alegar a "falta de objetividade" na legislação brasileira para a definição de trabalho escravo, que seria fruto da falta de compreensão da natureza do trabalho rural e de um "preconceito" contra os produtores agrícolas, como afirmou um dos líderes da bancada ruralista, o deputado Luis Carlos Heinze (PP-RS).[9] Esta suposta indefinição da lei resultaria, segundo opinião do deputado, em insegurança jurídica para que os produtores rurais executassem suas contratações de acordo com a demanda de mão de obra em suas propriedades.

Esse argumento, no entanto, carece de fundamentação: em primeiro lugar, a definição legal de trabalho escravo já existe no Brasil há muito tempo, e não se pode dizer que não seja "objetiva". Em segundo lugar, a fiscalização não opera pela via da "subjetividade", mas segundo critérios objetivos, fundados nas normas de segurança do trabalho e nos direitos trabalhistas.[10] Em terceiro lugar, não se pode dizer que os fiscais estejam "desinformados" sobre a natureza do trabalho rural, uma vez que, além de terem obrigação de conhecê-la por ofício, eles seguem denúncias de sindicatos e movimentos sociais, que convivem com a realidade do trabalho rural constantemente. Outro ponto interessante quanto a isto se refere aos resultados de um estudo recente da própria Confederação Nacional de Agricultura (CNA), órgão representativo do segmento patronal agrícola, que, a partir de visitas realizadas a 1.020 propriedades rurais, constatou que somente 1% delas

9. Para mais informações sobre o texto do deputado, conferir: <http://www.trabalhoescravo.org.br/noticia/9>.

10. O Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas às de Escravo, elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), pode ser conferido em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC88201350B7404E56553/combate%20trabalho%20escravo%20WEB.PDF>.

cumpria os direitos trabalhistas integralmente.[11] E mesmo após o retorno da equipe de pesquisadores, apenas 18% das propriedades haviam corrigido as irregularidades inicialmente verificadas (Ipea, 2010). Desta forma, o alegado "preconceito" contra os produtores consiste, na verdade, na constatação cabal de pessoas e organizações diretamente envolvidas na dinâmica produtiva do meio rural brasileiro de que parte significativa dos empregadores do setor agrícola – pessoas físicas e jurídicas – não observa direitos humanos e trabalhistas elementares.

Os argumentos usados pelos parlamentares contrários à PEC buscam banhar em descrédito as ações em curso de combate ao trabalho escravo no Brasil. Uma das ações mais importantes e que até hoje apresenta resultados bem efetivos foi a criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel,[12] no âmbito da então Secretaria de Fiscalização do Trabalho, do MTE. De início, este grupo foi criado para servir como um "braço operacional" do Grupo Interministerial para a Erradicação do Trabalho Forçado (GERTRAF), criado no mesmo ano pelo Decreto nº 1.538, mas que posteriormente passou a ter vida própria (Brasil, 2011a).

O Grupo Móvel surgiu com a incumbência de investigar as denúncias de trabalho escravo que chegavam principalmente por meio de sindicatos de trabalhadores e organizações sociais, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Ao longo de seus mais de quinze anos de atividades, este grupo já executou 1.240 operações em todo o Brasil, com mais de 40 mil trabalhadores resgatados de condição análoga ao trabalho escravo, possibilitando o pagamento de quase R$ 70 milhões em indenizações trabalhistas por parte dos infratores. Embora os casos tenham maior incidência no meio rural, também ocorre exploração de trabalho escravo em áreas urbanas, sob formas variadas, sobretudo na construção civil e com a utilização de imigrantes ilegais em atividades de confecção. A tabela 3 mostra a evolução destes números agregados ano a ano no país.

TABELA 3
Resultados das ações do Grupo Móvel no Brasil (2011-1995)

Ano	Número de operações	Número de estabelecimentos inspecionados	Trabalhadores resgatados	Pagamento de indenização (R$)
2011	164	331	2.428	5.985.771,62
2010	142	310	2.628	8.786.424,89
2009	156	350	3.769	5.908.897,07

(Continua)

11. As visitas foram realizadas em sete estados: Alagoas, Tocantins, Maranhão, Bahia, Mato Grosso do Sul, Goiás e Pará. O resumo dos resultados desse estudo, que contou com a participação de professores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Fundação Getulio Vargas (FGV), pode ser conferido na coluna da jornalista Mônica Bergamo, no jornal Folha de São Paulo (Bergamo, 2010); ou pelo endereço eletrônico: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2603201007.htm>.

12. Portarias nºs 549 e 550, de 14 de junho de 1995.

(Continuação)

Ano	Número de operações	Número de estabelecimentos inspecionados	Trabalhadores resgatados	Pagamento de indenização (R$)
2008	158	301	5.016	9.011.762,84
2007	116	206	5.999	9.914.276,59
2006	109	209	3.417	6.299.650,53
2005	85	189	4.348	7.820.211,26
2004	72	276	2.887	4.905.613,13
2003	67	188	5.223	6.085.918,49
2002	30	85	2.285	2.084.406,41
2001	29	149	1.305	957.936,46
2000	25	88	516	472.849,69
1999	19	56	725	Não disponível
1998	17	47	159	Não disponível
1997	20	95	394	Não disponível
1996	26	219	425	Não disponível
1995	11	77	84	Não disponível
Total	**1.246**	**3.176**	**41.608**	**68.233.718,98**

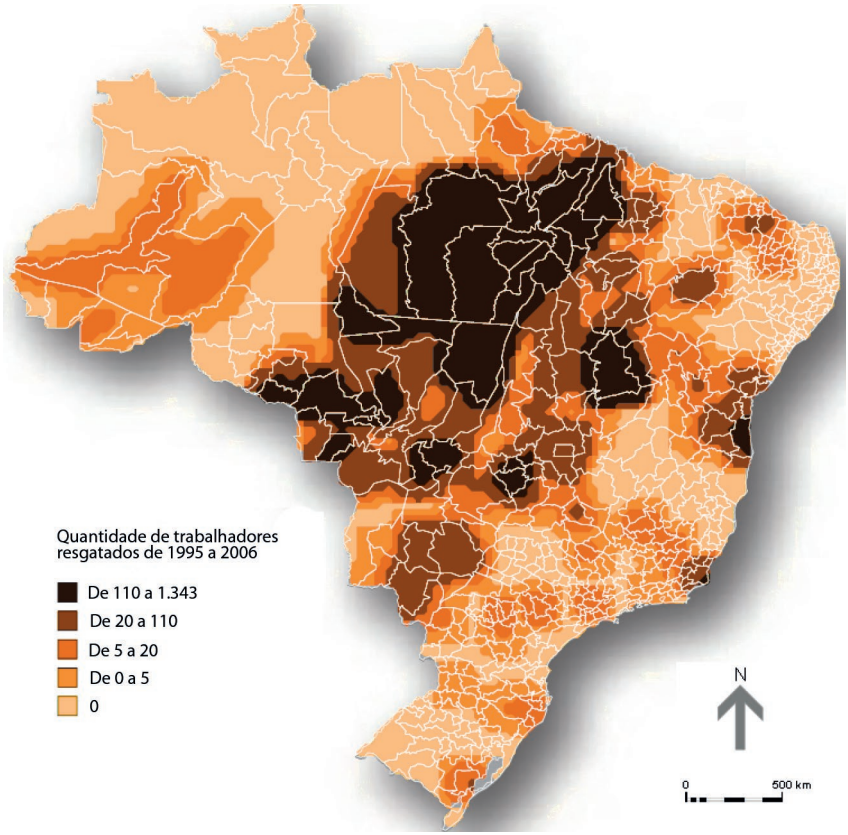
Fonte: organização não governamental (ONG) Repórter Brasil. Disponível em: <http://www.reporterbrasil.com.br/conteudo.php?id=40>.

Desde 2004, por meio da Portaria nº 540, o MTE tem divulgado o cadastro dos empregadores autuados nas ações do grupo móvel, popularmente chamado de "lista suja do trabalho escravo". Este cadastro tem como objetivo disponibilizar informações às empresas signatárias do Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo para que elas não fechem negócios com grupos econômicos que fazem uso desta prática. Além disso, o cadastro visa também impedir que estas empresas tenham acesso a financiamento público, bem como exigir dos infratores o pagamento de débitos trabalhistas e previdenciários.

Os dados de fiscalização do MTE também serviram para a elaboração do *Atlas do trabalho escravo no Brasil* (Théry *et al.*, 2009). Trata-se de um interessante estudo sobre as dinâmicas e os principais determinantes demográficos, sociais e econômicos do trabalho escravo. Segundo os autores, as vítimas deste fenômeno são predominantemente homens, provenientes de outras regiões que não aquelas onde são escravizados. De maneira geral, eles "são aliciados e saem de seus lugares por desconhecerem as condições reais de trabalho que os esperam, ou pela falta de alternativa em seus lugares de origem, mesmo conscientes das condições aviltantes que vão enfrentar" (*op. cit.,* p. 15). Em termos territoriais, constatou-se que o fenômeno

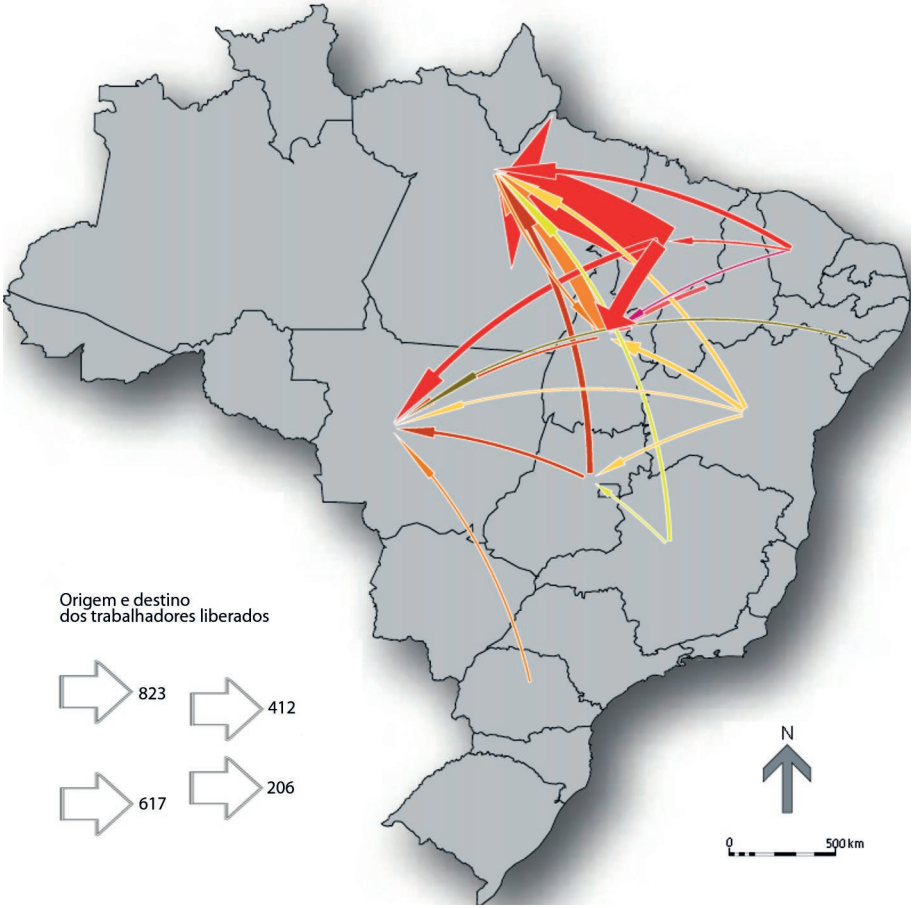
do trabalho escravo foi apurado em praticamente todos os estados da Federação, mas os maiores índices de incidência foram registrados no Pará, no Mato Grosso, na Bahia e em Goiás (figura 1). Quanto à origem destes trabalhadores, ou seja, sua residência até o momento do aliciamento, embora também se verifique que eles advêm de todas as regiões, nota-se que a maioria deles procede principalmente dos estados do Maranhão, do Piauí, do extremo norte do Tocantins – região conhecida como "Bico do Papagaio" –, do nordeste paraense e de áreas do "polígono das secas", configurando um fluxo leste-oeste no território nacional (figura 2). Sobre estes dois processos, origem dos trabalhadores e local de registro da ocorrência, os autores mostraram que, embora haja maior predominância da prática do trabalho escravo em alguns recortes territoriais específicos, ela não está restrita aos bolsões de miséria no Brasil.

FIGURA 1
Regiões de ocorrência de resgate de trabalho escravo (1995-2006)



Fonte: Théry *et al.* (2009).

FIGURA 2
Fluxo dos trabalhadores escravos



Fonte: Théry *et al.* (2009).

No entanto, são muitos os desafios para que o cadastro se efetive de fato como instrumento político e econômico de combate ao trabalho escravo. Entre os proprietários notificados ao longo desses anos, muitos deles são financiadores de campanha de parlamentares, seja como pessoa física, seja como grupo empresarial. Os acusados também se resguardam em outras esferas de poder, como no caso do fazendeiro Antério Mânica (PSDB-MG), que exercia o mandato de prefeito de Unaí (MG) quando foi acusado pelo assassinato de três fiscais do trabalho e do motorista que os guiava para uma inspeção em sua propriedade, em 2004, caso conhecido como a "chacina de Unaí". O detalhe é que, mesmo preso, ele foi reeleito prefeito do município, após conseguir *habeas corpus* que lhe garantiu aguardar em liberdade o processo que se arrasta já há oito anos sem que se chegue a um desfecho.

Outro caso digno de nota refere-se à inclusão da empresa Cosan em 2009 na "lista suja", após ser constatada pela fiscalização uma série de violações trabalhistas em uma empresa terceirizada, que operava uma usina de processamento de cana em Igarapava, interior de São Paulo. Ocorreu então que a Cosan, uma das maiores empresas do complexo agroindustrial brasileiro, obteve em seu favor uma decisão liminar por parte do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) para retirar seu nome do cadastro. Em resposta a casos como este, a Advocacia-Geral da União (AGU) sempre recorre para garantir a efetividade das medidas previstas pelo governo para coibir práticas desta natureza. Entretanto, neste caso específico, a AGU não recorreu e o governo federal resolveu o impasse por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Por meio deste acordo, o nome da Cosan foi excluído de vez da "lista suja", o que possibilitou ao grupo retomar as relações com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para um novo financiamento no valor de R$ 630 milhões, destinado à construção de uma nova usina. Além disto, logo após o acordo, o grupo, que já havia adquirido os ativos de distribuição de combustíveis e lubrificantes da ExxonMobil, anunciou a criação de uma *joint-venture* em parceria com a multinacional Shell, de combustíveis. O ineditismo de um acordo desta natureza, com favorecimento, por intermédio do governo, de uma empresa autuada por exploração de trabalho análogo ao de escravo, abriu um perigoso precedente em benefício de outras empresas flagradas em desrespeito com a legislação trabalhista em suas estruturas de produção (Ipea, 2012a).

Esses fatos demonstram o quão complexo é o conflito pela definição em torno de um tema que ainda hoje envolve diferentes interesses e relações locais de poder. E como a PEC 438 ousou tocar na pedra fundamental do antigo, porém, tão vivo poder coronelista no Brasil, que é a propriedade fundiária, a disputa ganha ainda mais contornos de dramaticidade.

É importante frisar que não houve pressão apenas de grupos contrários à sua aprovação. Ocorreram também mobilizações favoráveis: no Senado, com a criação em 2007 da Subcomissão Temporária do Trabalho Escravo, aprovada na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Na Câmara, no mesmo ano, com a criação de uma Subcomissão Temporária de Combate ao Trabalho Escravo, Degradante e Infantil, que foi aprovada na Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados; e mais recentemente, uma ação conjunta envolvendo não apenas parlamentares, mas também vários grupos da sociedade, inclusive artistas e acadêmicos, que culminou na entrega ao presidente da Câmara de uma lista de mais de 280 mil assinaturas em apoio à aprovação da PEC.

A votação da PEC 438 em segundo turno na Câmara ocorreu em 22 de maio de 2012, após uma série de protelações e manobras legislativas que segurou esse

projeto por oito anos. O resultado final apontou para a sua aprovação, com 360 votos a favor, 29 contra e 25 abstenções, em um total de 414 parlamentares votantes. Todos os partidos declararam-se a favor da aprovação. Agora, o projeto volta ao Senado, já que houve alterações em seu texto aprovado na Câmara, ao incluir também a possibilidade de desapropriação de propriedades em áreas urbanas que forem flagradas com a prática de trabalho escravo. De acordo com as orientações iniciais do governo, espera-se que a votação no Senado ocorra em breve, para que assim se possa chegar ao desfecho de mais de uma década de trâmite legislativo relativo a um ponto que há mais de um século já deveria ter sido abolido no país.

2.3 Nova lei de cooperativas de trabalho

Em 19 julho de 2012, foi sancionada pela Presidência da República a Lei nº 12.690/2012, conhecida como a Nova Lei das Cooperativas de Trabalho. Desde então, é o principal instrumento de regulação deste tipo de sociedade no país, complementando, no que com ela não colidir, a Lei nº 5.764/1971 – que define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas – e a Lei nº 10.406/2002 – que institui o Código Civil. Seu advento busca encerrar um longo período de insegurança jurídica quanto ao funcionamento destas iniciativas e cerca de oito anos de negociações e debates a respeito do tema no Legislativo Federal.

Além de reconhecer juridicamente as cooperativas de trabalho, a Lei nº 12.690/2012 traz como principais novidades: a garantia de direitos aos seus sócios; a modificação de alguns aspectos de sua organização e funcionamento; e a fixação de mecanismos de combate às cooperativas de intermediação de mão de obra – as chamadas "falsas cooperativas", "coopergatos" ou "cooperfraudes". Até o advento da Lei nº 12.690/2012, as cooperativas de trabalho eram tomadas como uma modalidade de cooperativa entre outras (Lei nº 5.764/1971, Artigo 4º), que não geravam vínculo empregatício com os seus associados (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, Artigo 442, Parágrafo único). Agora, elas são definidas como sociedades constituídas por trabalhadores que, com autonomia e autogestão, buscam "melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho". Regidas por princípios e valores específicos – como adesão voluntária e livre, gestão democrática, intercooperação, interesse pela comunidade e não precarização do trabalho –, elas podem ser de dois tipos: de produção e serviços. De produção, quando constituídas por sócios que contribuem com trabalho para a produção em comum de bens e detêm, a qualquer título, os meios de produção. De serviços, quando constituídas por sócios para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego.

Essa definição legal exclui, cabe ressaltar, as cooperativas de produção associadas – aquelas em que o processo de trabalho é realizado individualmente e os

produtos finais são agregados. Quanto às cooperativas de serviço, a nova lei exclui textualmente de sua regulação quatro tipos de cooperativas: as de assistência à saúde; as de transporte que detenham, por si ou por seus sócios, os meios de trabalho; as cooperativas de profissionais liberais cujos sócios exerçam as atividades em seus próprios estabelecimentos; e as cooperativas de médicos cujos honorários sejam pagos por procedimento.

Depois, considerando que ao se reunirem em uma cooperativa de trabalho as pessoas exercem coletivamente uma atividade profissional, a lei lhes assegura um conjunto mínimo de direitos que se aproxima daqueles constantes do Artigo 7º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). São eles: *i)* retiradas não inferiores ao piso da categoria profissional e, na ausência deste, não inferiores ao SM, calculadas de forma proporcional às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas; *ii)* jornada de trabalho de oito horas diárias e 44 horas semanais, exceto quando a atividade demandar a prestação de trabalho por plantões ou escalas; *iii)* repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; *iv)* repouso anual remunerado; *v)* retirada para o trabalho noturno superior à do diurno; *vi)* adicional sobre a retirada para as atividades insalubres ou perigosas; e *vii)* seguro de acidente de trabalho.

As cooperativas de produção poderão, em assembleia geral, estabelecer carência para garantir as retiradas e o seguro de acidente de trabalho. As cooperativas de serviços terão o prazo de doze meses, a contar da publicação da lei, para assegurar os direitos supracitados, exceto a jornada de trabalho e o repouso semanal remunerado. A lei obriga ambos os tipos de cooperativas, ademais, a observarem as normas de saúde e segurança do trabalho em vigor. A nova lei também modifica alguns aspectos de organização e funcionamento das cooperativas de trabalho. Os principais são os seguintes.

1) A cooperativa poderá ser constituída com o número mínimo de sete sócios.
2) A primeira notificação dos sócios para a participação em assembleias deve ser pessoal e com antecedência mínima de dez dias – antes, deveria ser feita por meio de jornal de grande circulação, entre outros meios.
3) A cooperativa deverá deliberar, em assembleia geral ordinária, sobre a adoção ou não de diferentes faixas de retirada dos sócios, inclusive a diferença entre as de maior e as de menor valor.
4) A ausência nas assembleias gerais está sujeita a sanções, as quais deverão ser estabelecidas em estatuto social ou regimento interno – antes, não havia regra para estes dois últimos aspectos.
5) Não há impedimento para a participação das cooperativas de trabalho em licitações públicas – como se verá logo mais, esta participação era vedada por conta do combate às falsas cooperativas.

Quanto ao combate às falsas cooperativas, a Lei nº 12.690/2012 afirma que toda cooperativa de trabalho que for flagrada intermediando mão de obra estará sujeita a uma multa de R$ 500,00 por trabalhador prejudicado, dobrada na reincidência, a ser revertida em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Ademais, no sentido de "coibir a prática de falsas cooperativas distribuírem pequenas retiradas para o conjunto dos sócios explorados e comissões e verbas de caráter variado para os 'donos'" (Brasil, 2006a, p. 10), a lei veda às cooperativas de trabalho distribuir verbas de qualquer natureza entre os sócios, exceto as retiradas e os eventuais reembolsos de despesas realizadas em proveito da sociedade.

A nova lei de cooperativas de trabalho – cujo texto foi basicamente elaborado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) – nasce com três objetivos: garantir o reconhecimento por parte do Estado da importância desses empreendimentos, inclusive com a possibilidade de contratação de serviços por parte do poder público; incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas de trabalho autênticas; e desestimular a criação e consolidar a punição de falsas cooperativas que maculam o instituto do cooperativismo no país. Aprovada, porém, observa-se o surgimento de pelo menos três controvérsias quanto à aplicação desta lei. Antes de analisá-las, cabe revisitar a circunstância que motivou a sua elaboração.

No princípio dos anos 1990, ex-sócios de cooperativas vinculadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) passaram a denunciá-las à Justiça do Trabalho, requerendo retroatividade de direitos trabalhistas. Em função disto, o MST solicitou ao Partido dos Trabalhadores (PT) que propusesse uma emenda ao Artigo 442 da CLT determinando a inexistência de vínculo empregatício entre a cooperativa e seus sócios, e entre estes e os tomadores de serviços daquela. A aprovação da emenda em 1994 – em tempo recorde, diga-se de passagem –, embora buscasse garantir segurança jurídica e econômica às cooperativas de trabalhadores, também desencadeou a proliferação de falsas cooperativas de trabalho em setores típicos da terceirização, como limpeza, segurança, manutenção, auxílio a escritórios, recepção etc. Entre as violações ao direito do trabalho cometidas por estas empresas, pode-se enumerar: pagamento de salário inferior ao salário mínimo ou ao piso profissional de referência; descanso semanal não remunerado; ausência de pagamento ou pagamento parcial do décimo terceiro salário; ausência de pagamento ou pagamento parcial do terço constitucional de férias; e inexistência de depósito no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os trabalhadores demitidos pelas falsas cooperativas, de resto, jamais tiveram acesso ao seguro-desemprego.

Essa situação precipitou a assinatura, nove anos depois, de um acordo entre o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a AGU, o qual impediu a administração pública federal, direta e indireta, de contratar cooperativas – fossem elas falsas ou não. Na sequência, o acordo foi replicado por estados e municípios.

Isso posto, a primeira controvérsia diz respeito às repercussões da criação de direitos para os sócios das cooperativas. Para seus formuladores, esta novidade permitirá combater a precarização do trabalho nestas sociedades (Brasil, 2006c, p. 8-9). Por trás da assertiva, consta o argumento de que, como parte dos direitos humanos, os direitos do trabalho devem ser usufruídos pela totalidade dos trabalhadores. Enquanto eles não forem generalizados, haverá empresários reduzindo seus custos e violando direitos por meio de falsas cooperativas; e mesmo cooperativas verdadeiras rebaixando seus preços para ganharem mercados, sem garantir aos sócios condições dignas de trabalho (Brasil, 2006a, p. 4-6; Singer, [s.d], p. 6-7).

Para a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a nova lei representa uma grave violação aos direitos dos trabalhadores – em particular, dos rurais. Sem acesso às políticas públicas de educação e trabalho, e com o avanço do desemprego estrutural no campo, eles serão obrigados a constituir cooperativas. Com isto, suportarão obrigações e riscos que outrora eram de responsabilidade do governo e dos empregadores, e perderão os direitos do trabalho consagrados na CF/1988. Dito de outro modo, a lei abriria uma brecha perigosa para a flexibilização dos direitos trabalhistas no meio rural, uma vez que, embora garanta uma série de direitos ao trabalhador cooperado, ainda assim ela deixa de fora alguns direitos garantidos pela CLT, o que tornaria a contratação via cooperativas menos onerosa para os empregadores rurais (CONTAG, 2012).

A segunda controvérsia diz respeito aos reflexos da nova lei na fiscalização do trabalho. Na opinião da Senaes, a institucionalização das cooperativas de trabalho permitirá que cooperativas verdadeiras não sejam autuadas como falsas pelos auditores fiscais do MTE e pelo MPT, tal como frequentemente vem ocorrendo (Singer, 2009a, p. 47-48). De outro lado, a CONTAG considera que a lei será ineficiente quanto às falsas cooperativas por conta do orçamento insuficiente do MTE e do pequeno número de auditores (*op. cit.,* p. 3). A opinião repercute, de certa forma, reportagem divulgada pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT) em julho de 2012. Nela, argumenta-se que a lei poderá enfraquecer a fiscalização do trabalho porque, como sociedade civil, a cooperativa só está sujeita à fiscalização quanto ao cumprimento dos direitos do trabalho se, além de sócios, tiver empregados regidos pela CLT (SINAIT, 2012).

Em artigo posterior divulgado pelo SINAIT, os reflexos sobre a fiscalização do trabalho são abordados de outra forma. Para seus autores, o trabalhador associado a uma cooperativa de serviços não terá a quem recorrer caso os seus direitos não lhe sejam assegurados por conta da má definição, no texto da lei, do que é intermediação de mão de obra. Aí, ela é conceituada como ausência de coordenação. Esta, por sua vez, deve obedecer ao seguinte contexto:

> As atividades identificadas com o objeto social da Cooperativa de Trabalho [de serviço], quando prestadas fora do estabelecimento da cooperativa, deverão ser submetidas a uma coordenação com mandato nunca superior a 1 (um) ano ou ao prazo estipulado para a realização dessas atividades, eleita em reunião específica pelos sócios que se disponham a realizá-las, em que serão expostos os requisitos para sua consecução, os valores contratados e a retribuição pecuniária de cada sócio partícipe (Brasil, 2012e).

Como a Lei nº 12.690/2012 não exemplifica, nem descreve ou delimita o que é coordenação, afirmam os autores, só restará à auditoria fiscal do trabalho verificar a sua existência (Amaro e Melo, [s.d.], p. 3).

A terceira controvérsia diz respeito à participação das cooperativas de trabalho em licitações. Para a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a nova lei abre espaço para questionar a constitucionalidade de leis em vigor que vedam a participação de cooperativas em licitações públicas de prestação de serviços. O entendimento da Central Brasileira do Setor de Serviços (Cebrasse) é de que este tipo de licitação é interditado às cooperativas de trabalho porque o exercício dos serviços terceirizados guarda os pressupostos de uma relação de emprego – em particular, o da subordinação (Consultor Jurídico, 2012; OCB, [s.d.]; MAA, 2012).

Essas controvérsias entre os sujeitos e as instituições diretamente afetados pela nova lei não encerram, todavia, as questões sobre o seu advento. Pelo menos outras três controvérsias podem ser consideradas.

Em primeiro lugar, a nova lei de cooperativas de trabalho cria uma barreira de custos para que iniciativas populares se constituam como cooperativas de trabalho, sobretudo como de produção. Ora, não se pode prever se tais empreendimentos conseguirão se viabilizar economicamente, nem em quanto tempo alcançarão este resultado, para então assegurarem os direitos antes referidos aos seus sócios – mesmo que isto esteja sujeito a carência (Brasil, 2012e). Isto depende da maturação de seus investimentos e processos organizativos e, em última instância, da dinâmica de mercado, já que o valor monetário das retiradas dos sócios só pode ser garantido *a posteriori*, isto é, após a realização da venda do produto de seu trabalho. Nestes termos, a exigência da garantia desses direitos aos sócios de cooperativas poderá redundar na manutenção da informalidade dos grupos de produção menores e com maiores necessidades de assessoramento técnico e geração de renda. Ou então, é necessário favorecer a disseminação de formatos mais simplificados de inserção produtiva, como o Microempreendedor Individual (MEI).

De certo modo, esta questão já foi levantada pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) em declaração de posicionamento sobre a nova lei, dirigida ao Comitê Interministerial de Inclusão Socioeconômica

dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC) em novembro de 2012. Por sua vez, e ciente das fragilidades que enfrentam grande parte das cooperativas, o legislador propôs a instituição do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOP), cujo objetivo é fortalecer estas organizações técnica e politicamente.

Em segundo lugar, a lei restringe a distribuição do excedente das cooperativas às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas, não podendo ser inferiores ao piso da categoria ou, na ausência deste, não inferior ao salário mínimo. Visivelmente, esta decisão do legislador busca coibir a precarização de postos de trabalho em cooperativas urbanas prestadoras de serviços regulares, induzindo-as a estabelecerem contratos que protegem seus trabalhadores quanto ao seu direito a relações de trabalho decente. No entanto, cooperativas que desenvolvem atividades mais complexas – como no caso daquelas dedicadas às artes ou produção de *software*, cujo resultado a ser entregue é dificilmente medido em termos de carga horária total –, aquelas cuja produtividade individual em uma determinada jornada de trabalho varia bastante – como em cooperativas de coleta de material reciclável –, ou aquelas que almejam meramente a complementação de renda de seus sócios, podem ter problemas em se adaptar à nova lei.

Em função dessas duas últimas questões, é possível que determinados grupos de trabalhadores organizados requeiram sua exclusão da aplicação da lei – à semelhança do que fizeram a CONTAG e o MNCR, considerando os aspectos antes expostos, entre outros.

Por último, o próprio advento do PRONACOOP enseja perguntas. Será o programa mais um, entre outros, de apoio às cooperativas de trabalho? Ou caberá a ele a coordenação de programas já existentes no que se refere a estes empreendimentos – como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (PRONINC)? Qualquer que seja sua forma futura, porém, seu principal desafio será o de garantir que as iniciativas coletivas populares, as quais têm sido objeto dos mais variados programas de inclusão produtiva, tenham a possibilidade de se constituir como cooperativas de trabalho.

A lei encontra-se em processo de regulamentação, que se dará por meio de um ou mais decretos presidenciais. Com isto, as questões aqui levantadas poderão ser encaminhadas e/ou esclarecidas. No mais, o significado social que esta lei terá dependerá do quanto ela será utilizada como instrumento de organização econômica dos trabalhadores, de um lado; e de regulação do mercado de trabalho pelas instituições que a têm como missão, de outro.

2.4 Primeira Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente

A I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (CNETD) aconteceu nos dias 8 e 11 de agosto de 2012 em Brasília. Contou com participação de cerca de 1.250 delegados de trabalhadores (30%), de empregadores (30%), dos três níveis de governo (30%) e da sociedade civil, escolhidos a partir de conferências municipais, regionais e estaduais. Embora tenham sido realizados anteriormente conferências e congressos referentes a temas específicos da área trabalho – relações de trabalho, sistema público de emprego, economia solidária –, esta conferência pode ser considerada a primeira que procurou abarcar o conjunto das agendas da área, inclusive envolvendo outras áreas.

A promoção do trabalho decente é um objetivo defendido pela OIT desde 1999, a partir do relatório do diretor-geral Juan Somavía à 87ª Conferência Internacional do Trabalho. Esta agenda vem ganhando importância nas declarações da OIT desde então, e hoje abrange quatro objetivos estratégicos – criação de empregos, garantia de direitos no trabalho, extensão da proteção social e promoção do diálogo social –, sendo a promoção da equidade de gênero um quinto objetivo transversal. A OIT vem estimulando a criação de agendas regionais e nacionais de trabalho decente, havendo assinado um memorando de entendimento com o governo brasileiro em junho de 2003. O Brasil colaborou ativamente para que uma agenda hemisférica de trabalho decente fosse aprovada na IV Cúpula das Américas, em novembro de 2005, e aprovou a sua própria agenda nacional de trabalho decente em maio de 2006.

A agenda nacional do trabalho decente já continha três prioridades: *i)* gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e tratamento; *ii)* erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial em suas piores formas; e *iii)* fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática. Para cada uma destas prioridades, foram definidos resultados esperados e linhas de ação. Porém, não havia ainda um plano nacional de trabalho decente que especificasse metas e indicadores que detalhassem como se implantaria a agenda e como se faria o seu acompanhamento. Em junho de 2009, foi constituído um comitê executivo com dezoito ministérios e secretarias da Presidência da República com o intuito de produzir uma proposta de plano nacional. O plano foi elaborado a partir de um grupo de trabalho interministerial e em consulta tripartite entre 2009 e 2011, revisava os resultados da agenda e incluía indicadores e metas para 2011 e 2015. Porém, não foi possível obter consenso quanto às metas, porque o grupo dos empregadores contestou sua adoção alegando falta de base técnica, mas na verdade refletindo um desacordo mais amplo quanto à meta de ratificação da Convenção nº 156, relativa ao tema da igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho.

A I CNETD havia sido convocada por um decreto presidencial de 24 de novembro de 2010 – inicialmente para maio de 2012 –, sendo o seu objetivo geral justamente "a construção, o fortalecimento e a promoção de uma Política Nacional de Emprego e Trabalho Decente a partir das prioridades estabelecidas no Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente".Estruturou-se a partir de quatro eixos – princípios e direitos, proteção social, trabalho e emprego, e fortalecimento dos atores tripartires e diálogo social – e 22 subeixos temáticos, nos quais se propunha a discutir as numerosas propostas – mais de seiscentas – que haviam sido consolidadas nas conferências estaduais. O regimento previa que as propostas de cada subeixo seriam primeiramente discutidas nos grupos, passando à plenária do eixo as que obtivessem pelo menos 30% dos votos no grupo; da plenária do eixo passariam à plenária final as que obtivessem pelo menos 30% dos votos; e na plenária final seriam aprovadas apenas as que obtivessem pelo menos 50% dos votos. Entre as propostas mais controversas – do ponto de vista da discordância entre as bancadas –, estavam a redução da jornada máxima para 40h semanais, a ratificação das Convenções da OIT nº 158 – veda a dispensa imotivada – e nº 189 – equipara direitos dos trabalhadores domésticos aos demais.

A CNETD acabou por não alcançar a pactuação tripartite pretendida. Antes da plenária final, os representantes dos empregadores se retiraram das plenárias. Houve uma tentativa de acordar uma agenda mínima, a qual não apenas não logrou convencer os empregadores – que claramente anteviam a derrota de várias de suas posições na plenária final – mas também alienou os participantes que haviam discutido as propostas nos grupos e nas plenárias dos eixos. Na verdade, a recusa dos empregadores em aceitar as regras pactuadas do processo da CNETD é uma continuidade da sua relutância em comprometer-se com a agenda de trabalho decente e das posições de veto que adotaram nos vários estágios da discussão de grupos. À parte disto, foi observado também que a postura do governo e das lideranças de trabalhadores parece ter se concentrado em "salvar" a conferência em si, o que por vezes atropelou os próprios processos de discussão, já prejudicados por vários problemas de organização. A posição do MTE é que a retirada dos empregadores não interrompe o processo de construção de uma política nacional de trabalho decente, já que: *i)* as votações continuaram sem a bancada dos empregadores; *ii)* a maioria das propostas são consensuais, e podem já ser implementadas; e *iii)* as propostas divergentes podem ser discutidas nos fóruns tripartites permanentes – Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), Conselho de Relações Internacionais etc. Porém, é visível que, à semelhança de processos de diálogo social anteriores – Fórum Nacional do Trabalho e Fórum da Reforma da Previdência –, os pontos de divergência mais importantes não conseguem ser tratados nestas esferas de participação, levando a impasses e evidenciando os limites da busca do consenso. Por sua vez, dado que em outros fóruns – a exemplo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – as representações patronais se fazem

presentes, mesmo com presença paritária de governo e trabalhadores, e há sim desdobramentos concretos, é possível interpretar o resultado da CNETD como demonstração de certa falta de prioridade da agenda tanto para os empregadores quanto para a cúpula do governo federal.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 O FAT e a execução orçamentária

Antes de se passar à análise do FAT, será feita uma descrição dos fluxos de entradas e saídas do fundo, cujo fluxograma está resumido na figura 3. No lado da *entrada* de recursos, têm-se as fontes primárias, as receitas financeiras e outras receitas. Quanto às receitas primárias, o item mais importante é a arrecadação do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). Nem toda esta arrecadação chega ao FAT, uma vez que uma parte dela é dirigida à Desvinculação de Recursos da União (DRU). Para entender as receitas financeiras, tratar-se-á primeiro das destinações do fundo.

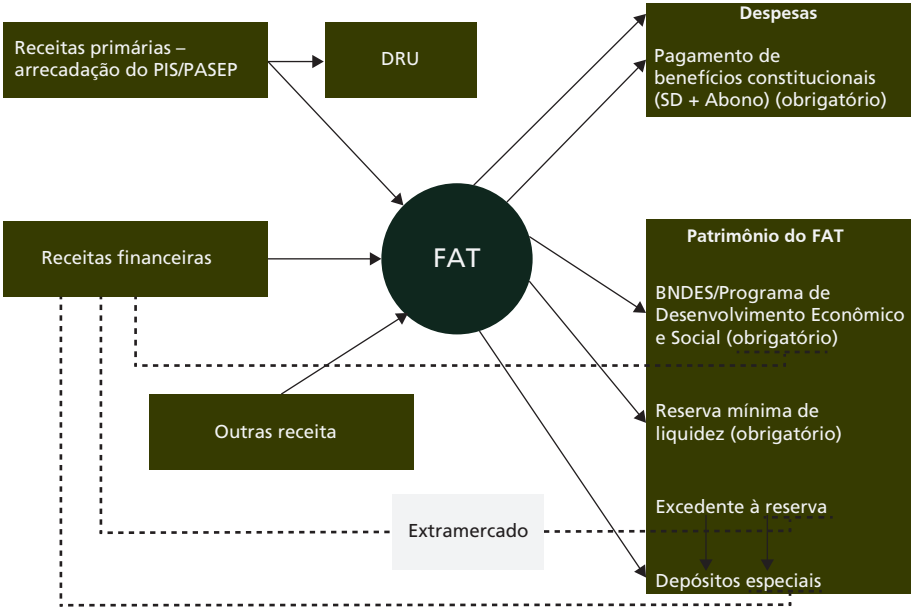
No lado das *destinações* de recursos, existem, em primeiro lugar, as despesas correntes. As mais importantes – e que são a razão de ser do FAT – são os gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial. A Lei nº 7.998/1990 deixa claro que o FAT deve financiar o Programa do Seguro-Desemprego, que abrange tanto a assistência financeira ao trabalhador desempregado – por meio do pagamento do seguro-desemprego –, quanto as ações que auxiliem a busca e a preservação do emprego, que, neste caso, incluem os programas de intermediação de mão de obra e qualificação profissional.

Outra destinação fundamental dos recursos são as aplicações em instituições financeiras oficiais federais. A maior delas, determinada pela CF/1988, em seu Artigo 239, destina 40% dos recursos do FAT ao BNDES, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. O banco paga remunerações semestrais ao FAT sobre os recursos recebidos – e este é um dos componentes das receitas financeiras do FAT. Não há um cronograma claro de pagamento de amortizações por parte do BNDES.

Outra fração significativa de recursos do FAT diz respeito às suas disponibilidades financeiras que são aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por meio do Banco do Brasil (BB), sendo conhecidas como aplicações no BB-Extramercado. O retorno destas aplicações, à taxa "extramercado", faz também parte das receitas financeiras do fundo. Uma parcela destas disponibilidades financeiras deve constituir a Reserva Mínima de Liquidez (RML), cujo objetivo é "garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono" (Lei nº 8.352/1991).

As disponibilidades financeiras do FAT que excedem a RML podem ser aplicadas nos chamados "depósitos especiais", feitos apenas em instituições financeiras oficiais federais. A função básica destes depósitos especiais, desde a criação do Proger em 1994, é ser uma fonte de recursos para financiamento de pequenos empreendimentos, com ênfase naqueles excluídos do mercado de crédito tradicional. As instituições remuneram o FAT sobre os recursos que recebem e devem seguir um cronograma claro de pagamento de amortizações ao fundo. Estes itens também compõem as receitas financeiras do fundo.

FIGURA 3
Descrição do fluxo de entradas e saídas do FAT



Elaboração dos autores.

Deve-se notar ainda na figura 3 que as saídas do FAT para a RML, para o BNDES e para os depósitos especiais estão representadas dentro do retângulo de patrimônio do FAT. A classificação da RML como patrimônio do fundo é mais óbvia, uma vez que ela é uma reserva feita para garantir o compromisso de pagar o seguro-desemprego e o abono salarial. Os dois últimos itens são considerados patrimônio do FAT porque o fundo pode, a qualquer momento, recorrer a estes recursos para suprir carências no pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Em outras palavras, em caso de insuficiência de recursos para os programas de seguro-desemprego e abono salarial, decorrente do efetivo aumento destas despesas, serão recolhidas amortizações ao FAT tanto daqueles recursos alocados

na forma de depósitos especiais, quanto daqueles alocados constitucionalmente no BNDES. Isto porque tais recursos constituem "direitos do FAT". Na edição nº 20 deste periódico, mostrou-se que o resultado nominal do FAT[13] em 2010, em valores atualizados,[14] foi menos deficitário do que em 2009, quando o Brasil sofreu consequências da crise mundial deflagrada no ano anterior. Em 2011, os dados mostraram uma receita primária do fundo chegando ao valor real de R$ 37,5 bilhões, com um resultado nominal superavitário de R$ 780 milhões. Este resultado foi puxado pelo fato de o crescimento de 19,3% na arrecadação do PIS/PASEP repassada ao FAT (receita primária) ter sido superior ao aumento dos gastos com o seguro e o abono (9,2% e 10,9%, respectivamente) e ao total das obrigações do fundo (9,6%). Deve-se ressaltar, porém, que R$ 4 bilhões do total das receitas primárias do fundo chegaram a ele por causa de ganhos judiciais do governo contra devedores do PIS/PASEP.[15] Sem este montante, a receita primária em 2011 teria tido um crescimento menor que o apresentado pelos pagamentos do seguro, do abono e do total das obrigações, o que teria levado a um resultado nominal negativo. Quanto às outras obrigações do FAT, novamente se observou uma queda nos gastos com o programa de qualificação profissional (mais de 50%). Por sua vez, contudo, houve um crescimento de 27,8% nos gastos com a intermediação, que alcançaram R$ 95 bilhões, todavia um montante ainda abaixo da média histórica quando comparada com a da década anterior. Assim, os outros dois pilares do sistema público de emprego – qualificação profissional e intermediação de mão de obra – continuam a não receber grandes investimentos, quando não mais cortes.

Em 2012, no período de janeiro a fevereiro, as finanças do FAT apresentaram resultados muito favoráveis. A arrecadação do PIS/PASEP repassada ao FAT (receita primária) chegou a quase R$ 6 bilhões, enquanto as outras receitas do fundo (receitas financeiras + outras receitas) chegaram a R$ 10,8 bilhões. Os gastos com as obrigações chegaram a R$ 7,8 bilhões. Com isto, chegou-se a um resultado nominal positivo de cerca de R$ 9 bilhões. Este bom resultado aconteceu mesmo com um aumento de mais de 19% dos gastos com o pagamento do seguro-desemprego, relativamente a igual período do ano anterior.

13. O resultado nominal do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é definido pela diferença entre o total das receitas do FAT, que incluem as advindas da arrecadação do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (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 intermediação de mão de obra – com o valor dos repasses do FAT ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no âmbito do determinado pelo Artigo 239 da CF/1988.

14. Nas edições anteriores deste periódico, os valores das variáveis de fluxo de caixa do FAT eram atualizados a partir do deflacionamento mês a mês pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI). A partir desta edição, seguindo o que passou a ser feito pela Coordenação Geral do FAT (CGFAT), o índice usado para o deflacionamento mencionado será o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que é o índice de inflação oficial.

15. Ver capítulo *Trabalho e renda* da edição nº 20 deste periódico.

Para melhorar o entendimento da situação financeira do FAT, será descrita a movimentação das suas aplicações financeiras – empréstimos ao BNDES, aplicações no BB-Extramercado e depósitos especiais. Os dados por competência, em valores reais,[16] mostram que, entre 2004 e 2010, as aplicações caíram 39,9% enquanto os retornos – resgates + remunerações – caíram 24,8%. Isto fez com que os saldos nas aplicações financeiras se reduzissem em 29,5%. Outro aspecto é que apenas em 2006 as aplicações tiveram uma variação mais positiva – ou menos negativa – que os resgates. No entanto, em 2011, não só houve uma variação positiva real das aplicações mas também tal variação foi superior à dos resgates – ainda que estes últimos tenham se mantido maiores. Um olhar sobre tudo o que foi apresentado permite concluir que a folga financeira alcançada pelo FAT em 2011 abriu espaço para ampliar as aplicações financeiras.

Analisando cada tipo de aplicação financeira para o período 2004-2011, encontra-se um quadro muito claro de aumento da participação nas aplicações feitas no BB-Extramercado – de 30,7% para 61,5% – e dos empréstimos ao BNDES – de 16% para 33,1% –, e também de queda da participação das aplicações em depósitos especiais – de 53,3% para 5,4%. Pode-se constatar, portanto, que os recursos extras advindos da melhoria da arrecadação do FAT – e os resgates líquidos dos depósitos especiais – estão sendo aplicados no extramercado. Ainda assim, em 2011, pela primeira vez desde 2006, houve um aumento real das aplicações em depósitos especiais,[17] o que, pelo menos, dirige a eles uma parte dos recursos extras gerados pelo aumento de caixa do fundo.

Em resumo, pode-se dizer que a situação financeira do FAT melhorou em 2011, com a ressalva de que este desempenho foi muito apoiado pela entrada extra de receita, já mencionada anteriormente, sem a qual teria se verificado a mesma tendência dos anos anteriores: um crescimento contínuo da receita primária do fundo que não consegue acompanhar o aumento dos gastos obrigatórios com o pagamento do seguro-desemprego e do abono. Além disso, os outros programas componentes do sistema público de emprego – intermediação e qualificação – continuam a receber poucos investimentos. Ao mesmo tempo, as aplicações financeiras do FAT no extramercado e no BNDES só cresceram, enquanto os depósitos especiais tiveram uma entrada líquida de recursos em 2011, após anos de saídas líquidas.

Isso demonstra, em primeiro lugar, que é preciso examinar o peso da questão fiscal: os gastos correntes do FAT na intermediação e na qualificação atingem o resultado primário do Tesouro, diferentemente do que acontece com as

16. Deflacionados pelo IPCA de 2011.

17. O direcionamento dos recursos dos depósitos especiais será mais bem analisado na subseção que discorre sobre o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Crescer.

aplicações financeiras do fundo. Assim, se não houver uma prioridade política clara para estes programas, eles sofrerão mais facilmente os cortes.[18] Em segundo lugar, deve-se entender que as aplicações financeiras do FAT não são todas iguais. Os empréstimos ao BNDES são uma obrigação constitucional e o volume de recursos a ele dirigido acompanha diretamente a arrecadação primária do FAT. As aplicações no extramercado sofrem grande influência do comportamento dos gastos com o seguro e o abono porque parte delas deve formar a RML – montante de recursos destinado a suprir carências no pagamento do seguro e do abono. Uma vez que a RML deve ser maior quanto maiores forem os gastos com os referidos programas, e estes, por sua vez, têm crescido continuamente, tem-se uma explicação para parte do grande aumento verificado nas destinações das aplicações financeiras do FAT ao BB-Extramercado. Por conseguinte, uma vez que a destinação de recursos para os depósitos especiais depende de haver excedente nas disponibilidades financeiras do fundo, que têm ficado mais escassas, os investimentos nos programas de geração de emprego e renda têm ficado mais limitados.

Feita a análise da situação do FAT, será feita a análise da execução orçamentária de programas e ações selecionados no MTE, que consta da tabela 4. Os investimentos no programa de erradicação do trabalho infantil aumentaram de forma significativa em termos reais, assim como em 2010. Enquanto isso, gastos com o Programa de Economia Solidária, depois de aumentarem em 2010, experimentaram um recuo de quase 10%. Os investimentos no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) recuaram em cerca de 17% e têm perdido espaço no orçamento do MTE.

Quanto aos gastos orçamentários com o sistema público de emprego, pode-se acrescentar, além do que já foi mencionado, que as despesas com o seguro-desemprego pagas ao pescador artesanal (seguro-defeso), depois de aumentarem continuamente ao longo dos últimos anos, ficaram praticamente estáveis em 2011. Enquanto isto, os valores despendidos no pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico continuaram crescendo.

No caso da qualificação social e profissional, houve mais um corte nos valores gastos, que em 2011 foi de quase 50%. Considerando que os gastos dão um indício da prioridade dada a determinado programa, fica clara a sua contínua perda de espaço. A execução do programa também tem sido baixa nos últimos anos. Neste caso, apesar de ser sabido que existem dificuldades práticas no funcionamento do programa, deve-se lembrar das questões orçamentárias que estão

18. No caso do programa de qualificação executado pelo MTE, o Programa Nacional de Qualificação (PNQ), nota-se que ele está tendo o seu papel reduzido dentro do Sistema Público de Emprego em favor de programas de qualificação – como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), só pra citar o exemplo mais recente – executados em outros ministérios, em particular no Ministério da Educação (MEC). Isto ficará mais claro na subseção sobre programas de qualificação profissional.

por trás disto. Como se sabe, o governo, de acordo com o Artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao final do primeiro bimestre de um exercício, caso verifique que o comportamento das receitas pode não atender às metas de superávit primário e nominal, pode impor limitações no empenho e no pagamento dos recursos para as ações que escolher. No caso da qualificação profissional, quando se calcula a execução levando em conta o limite de empenho, ela normalmente chega a 100%. O mesmo pode ser dito para o programa de intermediação de mão de obra e até para a maioria dos outros programas. Em suma, tem-se aqui outro ângulo pelo qual se demonstra que as outras duas vertentes do sistema público de emprego não têm sido realmente priorizadas.

TABELA 4
Volume e nível de execução orçamentária do MTE, segundo programas e ações selecionados do PPA 2008-2011[1] (2010 e 2011)
(Em R$)[2]

Programas e ações selecionados PPA 2008-2011	2010		2011	
	Liquidado	Nível de execução %	Liquidado	Nível de execução %
Total	**49.823.111.113**	**98,18**	**54.001.822.369**	**96,88**
Erradicação do Trabalho Infantil	2.377.508	62,03	3.260.695	72,46
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	30.078.784.104	99,65	33.199.199.393	96,41
Pagamento do Benefício Abono Salarial	9.327.758.722	100,00	10.379.396.260	95,80
Pagamento do Seguro-Desemprego	20.485.496.547	100,00	22.488.328.814	97,26
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	21.773.108	100,00	23.296.245	94,54
Orientação Profissional e Intermediação de Mão de obra	74.672.340	64,93	95.376.155	90,02
Qualificação Social e Profissional	159.946.384	63,84	80.284.006	28,84
Rede de Proteção ao Trabalho	25.973.070	90,99	22.764.140	75,13
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	1.255.808.693	98,18	1.264.498.589	96,31
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	1.255.808.693	98,18	1.264.498.589	96,31
Erradicação do Trabalho Escravo	8.580.961	79,53	8.423.748	77,44
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	3.227.892	100,00	3.342.710	88,28
Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo	3.745.018	65,73	3.566.503	66,64
Assistência Emergencial a Trabalhadores Vítimas de Trabalho Escravo	10.504	4,70	14.535	7,27
Economia Solidária em Desenvolvimento	33.374.991	69,53	22.372.022	34,11
Segurança e Saúde no Trabalho	68.332.989	96,08	70.881.383	93,98

(Continua)

(Continuação)

Programas e ações selecionados PPA 2008-2011	2010		2011	
	Liquidado	Nível de execução %	Liquidado	Nível de execução %
Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	2.589.330	81,04	2.514.854	79,02
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)	327.132.720	64,76	269.720.708	80,25
Concessão de Auxílio-Financeiro	63.640.405	48,85	47.899.400	77,72
Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional do Projovem Urbano e Campo	262.106.092	70,68	219.799.426	82,60
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	0	0,00	1.498.425	32,64

Fonte: Brasil (s.d.).

Notas: [1] A tabela 1 não pode ser vista como uma descrição de todos os gastos do MTE, pois inclui apenas alguns dos programas mais importantes deste ministério e, deles, apenas algumas ações consideradas mais relevantes.

[2] Os dados foram deflacionados tendo como base o ano de 2011, por meio do IPCA.

3.2 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

O número de segurados em 2010 havia variado pouco em relação a 2009, mas um olhar mais próximo sobre este resultado tornou possível enxergar uma retomada do crescimento do número de pessoas recebendo o seguro-desemprego nos últimos meses de 2010. Em outras palavras, depois da explosão observada no número de segurados no final de 2008, provavelmente causada pela crise, e o posterior refluxo em 2009, retomou-se a trajetória observada ao longo da década de 2000. Esta conclusão foi reforçada pelos resultados de 2011, segundo os quais o número de segurados aumentou 6,8% e rompeu a barreira de 8 milhões.

Também se havia detectado em 2010 uma redução da participação dos desligados sem justa causa – que são os candidatos a receberem o seguro – no total das demissões do setor formal, de 60% para 55%, com um concomitante aumento da proporção de desligados a pedido, de 21% para 26%. Este processo avançou um pouco mais em 2011, com a queda da proporção de demitidos sem justa causa para 54% e o aumento na proporção de demitidos a pedido de 26% para 28%. Isto faz com que o efeito da alta rotatividade sobre o número de segurados diminua – hipótese utilizada pelos autores deste capítulo para explicar o aumento do número de segurados em um ambiente de crescimento do emprego formal.

Foi ressaltado, neste periódico, o impressionante aumento do número de segurados na modalidade pescador artesanal (seguro-defeso), em particular, a partir de 2003, coincidindo com a promulgação da Lei nº 10.779, a nova norma regente do programa. Em 2003, havia apenas 114 mil segurados, que passaram para 612 mil em 2010 e 653 mil em 2011, com os gastos alcançando R$ 1,2 bilhão nesse último ano. Infelizmente também surgem evidências de que parte

deste aumento tem sido apoiada pela multiplicação das fraudes. Na edição anterior deste periódico, mencionou-se que um procurador da República denunciou trezentas pessoas em Santa Catarina. Depois disto, outras matérias divulgadas pela imprensa[19] apontaram a existência de outros processos e até condenações de pessoas que estão recebendo o benefício de forma fraudulenta.

Um ponto fraco já reconhecido no processo de concessão do benefício é o cadastramento dos pescadores. O MTE, diante disto, publicou, em 4 de janeiro de 2011, a Instrução Normativa (IN) nº 1 para tentar melhorar os mecanismos de controle nos procedimentos operacionais para a habilitação ao seguro-defeso. Esta norma determina que o planejamento do processo de recepção do requerimento do pedido seja feito de forma conjunta pela rede Sistema Nacional de Emprego (Sine) e superintendências regionais do trabalho e emprego (SRTEs). A IN nº 1 também prevê, em seu Artigo 32, que o MTE celebrará, diretamente ou por intermédio das SRTEs, um termo de cooperação técnica com o Ministério Público do Trabalho (MPT), com o objetivo de promover ações para o aperfeiçoamento do processo de recepção do requerimento do benefício.

Na realidade, já existe um bom exemplo de parceria entre o MPT e o Sine, além do Ministério Público Estadual, no Ceará. Esta parceria foi iniciada em 2010 e um relatório apresentado recentemente[20] informa que "70% dos desvios foram sanados", fazendo com que o montante pago do seguro fosse de R$ 30 milhões, quantia bem menor do que a verificada, por exemplo, no Maranhão e no Rio Grande do Norte, que possuem um contingente bem menor de pescadores e embarcações.

Outra questão importante sobre o Programa do Seguro-Desemprego é a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, o PRONATEC tem como objetivo a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores. A mesma lei também permite que a União condicione o recebimento do seguro-desemprego à comprovação de matrícula e frequência do trabalhador segurado em curso de qualificação profissional. A novidade é que o Decreto nº 7.721, promulgado em 16 de abril de 2012, especifica que o condicionamento permitido pela Lei nº 12.513 deve ser aplicado ao trabalhador que recebe o seguro pela terceira vez em um período de dez anos. O mesmo decreto também libera o trabalhador da condicionalidade

19. Para mais informações, ver, por exemplo: <http://oglobo.globo.com/politica/verba-do-bolsa-pesca-aumentara-26-em-2012-mesmo-com-denuncias-de-fraude-2743525>; <http://oglobo.globo.com/politica/morador-de-jurujuba-ex-pescador-paga-150-donos-de-barcos-para-ter-direito-seguro-defeso-2744084>; <http://oglobo.globo.com/politica/bolsa-pesca-paga-sem-controle-pelo-governo-usada-ate-como-moeda-eleitoral-2744078?service=print>.

20. Para mais informações, ver notícia em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2012/07/28/noticiasjornalfortaleza,2887278/diminuem-fraudes-no-seguro-defeso-no-ceara.shtml>.

do curso de qualificação se: *i)* não houver curso compatível com o perfil do trabalhador no município ou na região metropolitana de domicílio do trabalhador; e *ii)* o trabalhador apresentar comprovante de matrícula e frequência mensal em outro curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional. Por fim, determinou-se que, no período do curso, o trabalhador segurado terá direito a receber uma bolsa-formação.

A partir da edição do Decreto nº 7.721, iniciou-se de fato a implementação do PRONATEC, na sua modalidade Bolsa-Formação Seguro-Desemprego. Até setembro de 2012, havia 50 mil trabalhadores pré-matriculados e 25 mil com matrículas efetivadas nos cursos de capacitação. O processo que determina qual trabalhador deve fazer parte do Bolsa-Formação e o seu encaminhamento para os cursos de qualificação disponíveis está sendo feito no portal Mais Emprego, do MTE.

Naturalmente, estando o programa na fase inicial, existem fatores que impedem que todos os trabalhadores segurados habilitados para o PRONATEC possam ser imediatamente matriculados em seus cursos. Antes de tudo, o universo de segurados que pediram seguro pelo menos três vezes nos últimos dez anos, de acordo com o MTE, equivaleria em 2011 a cerca de 1,3 milhão de pessoas. Sobre os fatores potencialmente impeditivos, os dois mais importantes são: *i)* não existe curso disponível no momento da habilitação ao benefício; e *ii)* a oferta de curso não é adequada ao perfil do trabalhador. Além disto, a turma de qualificação ofertada no PRONATEC pode ser dirigida para diversos usuários – público dos programas Bolsa Família (PBF), Soldado Cidadão, entre outros. Por isso, há mais requerentes do seguro pré-matriculados do que matriculados.

No mês de setembro de 2012, de acordo com o MTE, o MEC iniciou um processo de adequação em seu sistema para permitir que o segurado, uma vez encaminhado para cursos de qualificação, seja considerado público prioritário. Assim, o segurado somente não faria o curso se não efetivasse sua própria matrícula ou se a instituição de ensino não o considerasse adequado para a vaga. À medida que este procedimento fosse implantado, o número de pré-matriculados e matriculados tenderia a se igualar.

Deve-se, enfim, lembrar que todos esses procedimentos podem ser implantados nos postos de atendimento do Sine e das SRTEs, nos quais há pessoal treinado para esta tarefa e, por conseguinte, a ferramenta do Portal Mais Emprego pode funcionar mais adequadamente. Nos postos da Caixa Econômica Federal (CEF), por sua vez, as condições são menos favoráveis, visto que a estrutura de um banco não comporta facilmente as adaptações que a oferta deste serviço exige. Este problema é significativamente relevante, uma vez que a Caixa representa 8% dos postos de atendimento. Mas sua participação na rede vem decrescendo, sobretudo porque, há alguns anos, o MTE está trabalhando para colocar o Sine e

as SRTEs como os elementos centrais da construção do Sistema Público de Emprego, tendo agora a ajuda do Portal Mais Emprego como um braço operacional fundamental para que o sistema funcione de forma eficaz.

Na edição anterior deste periódico, mencionou-se que a obrigação, instituída para os segurados que receberam o seguro pelo menos três vezes nos últimos dez anos, de fazer um curso de qualificação no âmbito do PRONATEC seguia o espírito das "políticas de ativação". A essência destas políticas é encorajar os trabalhadores desempregados a se tornarem mais ativos em seus esforços para encontrar emprego ou melhorar a sua empregabilidade. Nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que o seguro-desemprego, em geral, é pago para muitos trabalhadores desempregados por períodos relativamente longos, políticas deste tipo estão sendo adotadas com o objetivo de reduzir os gastos com programas de assistência ao desempregado. A prática recentemente adotada no Brasil segue exatamente este espírito. Porém, esta obrigação representa, na verdade, uma restrição ao direito de receber o seguro. Parte-se da premissa de que o acesso ao seguro pode criar uma dependência do trabalhador em relação a esta garantia, razão pela qual, segundo essa perspectiva, seria justo exigir do beneficiário uma "contrapartida" – que, no caso em tela, seria inscrever-se obrigatoriamente em um curso de qualificação. Em um país em que a cobertura do seguro já é baixa e cujo mercado de trabalho é caracterizado por uma alta rotatividade, este tipo de medida é questionável.

Por fim, quanto ao programa do abono salarial, o gasto do FAT com o pagamento do benefício aumentou, em termos reais, 10,9% em 2011, seguindo aumentos de 10,5% em 2010 e 21,3% em 2009. Deve-se sempre lembrar que este dado é apurado pelo ano fiscal, procedimento que não corresponde ao modo como é realizada a seleção dos beneficiários do abono. Esta seleção funciona da seguinte forma: o pagamento do abono salarial é feito em um exercício que abrange o mês de julho de um ano até o mês de junho do ano seguinte, com base nos beneficiários apurados na última Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Por exemplo, os beneficiários do abono – aqueles que ganharam até dois salários mínimos no mercado formal – para o período de julho/2012 a junho/2013 serão escolhidos a partir da análise da Rais 2011, que é a última disponível. Por sua vez, o valor do benefício para o período referido será o salário mínimo vigente no mês do pagamento.

Essa diferença cria uma dificuldade para associar a evolução do pagamento do abono com os dados da Rais de distribuição do estoque de trabalhadores pelas faixas salariais. Ainda assim, é interessante verificar nos dados da Rais a distribuição dos trabalhadores formais pela sua remuneração média no ano, por faixas de salários mínimos. Os dados mostram que o universo de pessoas que ganham de zero a dois salários mínimos, depois de subir significativamente em 2009 e 2010,

apresentou uma forte queda de 38,7% em 2011. O crescimento negativo foi observado em todas as faixas do conjunto mencionado – de 0 SM a 0,5 SM; de 0,51 SM a 1 SM; de 1,01 SM a 1,5 SM; e de 1,51 SM a 2 SMs. Mas o efeito negativo que isto poderia representar sobre os valores pagos do abono será contrabalançado pelo aumento real do salário mínimo – mais ainda pelo salário mínimo de 2012, R$ 622,00, que é, em termos reais, quase 10% maior que em 2011.

3.3 Programas que ofertam serviços

Ao longo de 2011, verificou-se um avanço importante na integração dos serviços de emprego entre si e com o seguro-desemprego. A entrada em operação do sistema *Mais Emprego* permitiu que os vários operadores do sistema – agências estaduais e municipais do Sine, SRTEs, CEF, entidades de formação profissional – recebam a mesma informação a respeito do(a) trabalhador(a) que procura emprego e/ou requer o seguro-desemprego. A integração não igualou as funções de todas as unidades de atendimento – por exemplo, a CEF continua realizando apenas habilitação ao seguro-desemprego, embora atualmente responda apenas por 8% dos requerimentos. Ainda assim, este aprimoramento dos mecanismos gerenciais pode melhorar a eficiência das concessões do seguro-desemprego, essencialmente porque dificulta que os beneficiários deixem de procurar emprego e participar de cursos de formação e/ou qualificação profissional – seja porque exercem trabalho informal, seja porque não recebem encaminhamento para uma vaga. Por seu turno, isto pode futuramente resultar em maior pressão sobre os beneficiários para que aceitem vagas consideradas compatíveis pelos operadores das unidades de atendimento.

Cabe ressaltar que está em curso uma reversão do método de pactuação entre União e Entes Federados, baseada no Convênio Plurianual Único (CPU). Este instrumento, adotado em 2006, por meio da Resolução do CODEFAT nº 466, visava integrar as transferências de recursos da União referentes aos serviços de habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional, bem como eliminar as sobreposições de responsabilidades entre governos municipais e estaduais atuantes no mesmo território.[21] Porém, ao longo do período 2008-2011, observou-se que o CPU podia na verdade engessar as transferências, na medida em que o fluxo de recursos para os serviços de caráter contínuo – por exemplo, intermediação – dependia do ritmo de execução e prestação de contas dos demais – por exemplo, qualificação. Ao mesmo tempo, a restrição de recursos para os serviços de emprego diminuiu o aporte de recursos da União para os planos estaduais, levando à dificuldade de garantir uniformidade ao longo da rede de postos do Sine.

21. Para mais detalhes, ver Nuzzi (2006, p. 125-126).

Tendo em vista essas questões, foi discutida durante a I CNETD uma resolução que propunha uma lei federal regulamentando a organização do Sine, com destaque para os seguintes pontos:

- destinação de no mínimo 3% dos recursos do FAT para serviços de emprego;
- garantia de execução total – isto é, vedação de contingenciamento – do orçamento aprovado pelo CODEFAT;
- definição de funções e competências dos Entes Federados e outros atores envolvidos na sua concepção, funcionamento e gestão;
- transferência fundo a fundo com cofinanciamento nos três níveis de governo; e
- expansão da rede de cobertura e atendimento, com exigência de padronização e sujeita a monitoramento e avaliação de desempenho.

Embora a eficácia política dessa resolução provavelmente seja pequena, dadas as resistências internas do governo federal a qualquer nova vinculação de recursos, ela indica as linhas a serem seguidas para consolidação do sistema público de emprego – financiamento e pactuação entre os Entes Federados. Não obstante os avanços observados no nível operacional, o equacionamento dessas questões permanece sendo fundamental para se organizar um sistema integrado.

3.3.1 Intermediação de mão de obra

Atualmente o Sine abrange cerca de 1,4 mil postos, e articula-se por meio de 27 convênios estaduais, 48 convênios municipais – em municípios com mais de 300 mil habitantes – e quatro convênios com parceiros sociais. Embora o centro da atividade do Sine seja a intermediação de mão de obra, o que se busca a partir da Lei do FAT é que a rede funcione como um ponto de convergência dos benefícios e dos serviços de emprego. Em outras palavras, a expectativa é que o trabalhador vá ao Sine requerer o seguro-desemprego ou simplesmente buscar emprego e lá seja orientado não apenas sobre ofertas de vagas, mas também sobre as possibilidades de qualificação profissional. Da mesma forma, o Sine serviria também como um termômetro do volume de emprego e qualificações demandadas pelas empresas.

O Portal Mais Emprego dá um passo no sentido de facilitar essa integração, na medida em que garante que todos os requerentes do seguro-desemprego e todos os egressos de cursos de qualificação profissional dos planos territoriais e setoriais de qualificação serão automaticamente inscritos para as vagas de emprego captadas pelo Sine.[22] O portal não elimina o atendimento presencial nas agências

22. Ver Brasil (2012d).

do Sine, uma vez que os trabalhadores devem ainda buscar carta de encaminhamento para as entrevistas de emprego, mas permite o acompanhamento *on-line* do processo de encaminhamento. Outra vantagem é minimizar as inscrições duplicadas de trabalhadores que recorrem a mais de um posto de atendimento, embora este efeito seja provavelmente em relação à diminuição do número de vagas já preenchidas pelas empresas, mas não baixadas junto ao Sine.[23] Os dois vieses mencionados afetam os dados de desempenho do Sine, podendo levar à subestimação tanto da taxa de efetividade quanto da taxa de aproveitamento de vagas.

A tabela 5 mostra os resultados agregados para o Sine em nível nacional. Cabe destacar que estes dados são preliminares justamente porque em 2011 ocorreu a transição para o Sistema Mais Emprego, o que indisponibilizou por alguns meses os dados de encaminhamentos e colocações em várias Unidades da Federação (UFs). Neste sentido, não é possível compará-los com a série histórica do Sine. Em linhas gerais, porém, mantêm-se os principais aspectos já mencionados em edições anteriores deste periódico. São eles: o Sine tem peso pequeno e desigual nas colocações, com variações substanciais ao longo do território nacional; e a principal forma de obtenção de emprego mencionada pelos trabalhadores continua sendo por meio de parentes, amigos e conhecidos. Cabe destacar, porém, que o Sine atende um público com vínculos mais precários com o emprego assalariado que o conjunto dos ocupados. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), 35% dos trabalhadores inscritos em 2010 não tinham experiência prévia de emprego com carteira assinada e 40% se declaravam desempregados mas não eram nem requerentes nem beneficiários do seguro-desemprego. Da mesma forma, as colocações se concentram nas ocupações que também são as mais demandadas no mercado em geral – servente de obras/pedreiro, auxiliar de linha de produção, faxineiro/auxiliar de limpeza, vendedor de comércio varejista, operador de *telemarketing* (DIEESE, 2010).

TABELA 5
Resultados agregados do Sine no Brasil (2011)

Inscritos	4.801.273	Taxa de efetividade[1]	7,8%
Vagas	2.576.800	Taxa de aproveitamento das vagas[2]	14,5%
Colocados	372.384	Taxa de admissão[3]	1,8%

Fonte: dados administrativos disponibilizados pelo MTE.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos.
[2] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas.
[3] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o CAGED.

23. Ver DIEESE (2010).

Os gastos na ação de *Orientação profissional e intermediação de mão de obra* decresceram ao longo do último PPA: apesar de o gasto em 2011 ter crescido frente ao ano anterior, ainda é 20% menor que o montante de recursos aplicados em 2008 – R$ 119 milhões em valores atualizados. Os gastos em outra ação que financia o Sine, intitulada *Habilitação do trabalhador ao seguro-desemprego*, também estagnaram no patamar de R$ 38 milhões nesse período.[24]

Essa restrição de recursos tem limitado a modernização do sistema, assim como a possibilidade de ofertar novos serviços – entre os quais vale destacar a intermediação móvel do Projeto Marco Zero, que foi apresentada como importante ferramenta para enfrentar o aliciamento por meio de recrutadores informais ("gatos") que cobram pela intermediação e muitas vezes conduzem os trabalhadores a situações de trabalho análogo à escravidão. Ainda não é possível avaliar que efeito as mudanças operacionais propiciadas pelo Mais Emprego terão nos resultados do Sine, mas certamente não afastam a necessidade de mais investimentos no sistema.

3.3.2 Qualificação e aprendizagem profissional

Houve um reordenamento das competências relativas à educação profissional e tecnológica a partir da Lei nº 12.513/2011, que instituiu o PRONATEC. Este programa visa "ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira", e se propõe especificamente a expandir, interiorizar e democratizar cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, bem como "ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional". No desenho institucional da lei, a liderança do processo coube ao Ministério da Educação (MEC), pois é por meio deste ministério que os recursos são operados para o pagamento de bolsas e descentralizados para redes estaduais e municipais de educação técnica e/ou tecnológica; também lhe compete habilitar as instituições que desenvolverão atividades de formação e qualificação profissional com recursos federais e manter o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Cabe ressaltar ainda que a lei previu a criação de um conselho deliberativo de formação e qualificação profissional, que até o momento não foi instalado.

Na ausência de tal definição, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) continuou a ser executado paralelamente ao PRONATEC. A Resolução CODEFAT nº 696, de 28 de junho de 2012, que aprovou o novo termo de referência do PNQ, manteve as principais modalidades de execução já vigentes – Planos Territoriais de Qualificação, Planos Setoriais de Qualificação e Plano Brasil

24. Dados extraídos via Siga Brasil em 9 de outubro de 2012 e atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para dezembro de 2011.

Sem Miséria/Próximo Passo, que respondem por 90% dos recursos. Os Planos Territoriais de Qualificação correspondem à parte do PNQ que é executada de forma descentralizada por estados e municípios. Na lógica do convênio único, tais planos deveriam articular-se à rede do Sine e aos programas locais de geração de emprego e renda. Os Planos Setoriais e o Próximo Passo deveriam responder às prioridades do governo federal, em geral ligadas a setores-chave para políticas de desenvolvimento ou a públicos específicos – trabalhadoras domésticas, beneficiários da transferência de renda etc.

A principal mudança foi a elevação do custo médio aluno-hora usado como referência para os repasses de recursos. Este havia sido estipulado em R$ 4,62 pela Resolução CODEFAT nº 666, de 24 de maio de 2011, para os convênios firmados em 2011, e foi incrementado inicialmente para R$ 9 (Resolução nº 693, de 29 de maio de 2012) e depois para R$ 10 (Resolução nº 700, de 30 de agosto de 2012) para os convênios firmados em 2012. Cabe ressaltar que esta mudança não é retroativa – convênios firmados antes destas últimas resoluções continuam operando com parâmetros de custo mais baixos. Outras medidas de integração, de caráter mais gerencial, continuam pendentes; por exemplo, o sistema *Mais Emprego* até este momento não tem interface com o Cadastro Único, o que impossibilita o objetivo de priorizar, entre os que procuram o Sine ou as entidades de qualificação, os beneficiários dos programas assistenciais.

Em termos da execução, observa-se que o PNQ continua a atingir um contingente limitado de educandos (tabela 6). A maior parte destes cursos refere-se a convênios firmados no passado, e que acabam sendo executados como "restos a pagar". Além do quantitativo total de educandos em si, deve ser destacado que predominam os Planos Setoriais de Qualificação, em contraste com determinações de que a maior parte dos recursos deveria ser destinada aos Planos Territoriais. O motivo apontado pela gerência do programa é que o processo de construção dos Planos Setoriais é mais ágil – uma vez que estes são firmados diretamente com as executoras, após audiência pública –, enquanto governos estaduais e municipais em geral enfrentam maiores dificuldades com a licitação das entidades executoras. A percepção é a de que governos que contam com fundações ou institutos públicos de formação conseguem executar melhor os seus planos. Outro aspecto é que o CPU, como já mencionado, na prática se mostrou de difícil operação. Por fim, ressalte-se que as ações de certificação profissional e identificação e disseminação de metodologias não foram executadas em 2011, embora, no âmbito do PRONATEC, as ações da Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Rede CERTIFIC) sejam financiadas.

TABELA 6
Educandos inscritos e concluintes em cursos do PNQ (2010 e 2011)

	2010		2011
	Inscritos	Concluintes	Inscritos
PLANTEQs/CPU	67.802	62.303	74.099
PLANSEQs	123.271	113.756	40.292
Total	**191.073**	**176.059**	**114.391**

Fonte: dados administrativos disponibilizados pelo MTE.
Elaboração dos autores.
Obs.: o número de inscritos e concluintes corresponde tanto a convênios firmados no ano quanto a convênios de anos anteriores.

Deve ser notado que, em paralelo ao PNQ, o MTE estabeleceu uma linha de ação que consiste em estimular o cumprimento das cotas de aprendizagem previstas na Lei nº 10.097/2000. Esta lei modificou a CLT de forma a obrigar que as empresas – excluindo as micro e as pequenas – contratem como aprendizes o equivalente a no mínimo 5% e no máximo 15% do contingente de trabalhadores, cuja função exija formação profissional, sendo que este contrato só é válido para jovens de 14 a 24 anos, bem como portadores de necessidades especiais sem limite máximo de idade. Segundo o MTE (Brasil, 2010b), menos de 20% das contratações previstas em lei haviam sido efetivadas. Diante disto, o MTE age tanto pela fiscalização quanto pelo incentivo – concede-se um selo de parceiro da aprendizagem às empresas que contratam aprendizes para além do mínimo legal. Em 2008, o MTE havia lançado a meta de contratação de 800 mil aprendizes até 2010; porém, até hoje esta meta não foi alcançada – de acordo com dados da Rais 2011, havia em 31 de dezembro daquele ano 250.904 contratos de aprendizagem registrados. Dado que a maior parte da formação de aprendizes ocorre no próprio Sistema S, seria de se esperar que esta ação compusesse um programa mais amplo de formação e qualificação profissional, o que não ocorre hoje.

De modo geral, esses dados expressam a difícil situação institucional do PNQ, que se encontra, simultaneamente, restrito na disponibilidade de recursos e isolado de outros programas que sombreiam parte do seu público, como o PRONATEC e o Projovem Trabalhador, sem que ocorra uma integração de fato. Este processo é vital para que se possa avançar no sentido da universalização da oferta da formação profissional e sua integração com o sistema público de emprego e demais políticas sociais, objetivos expressos tanto na lei do PRONATEC quanto nos termos de referência do PNQ. Porém, até o momento o empenho do governo federal parece se concentrar mais em expandir a oferta por meio da rede de escolas técnicas e tecnológicas e menos em reconstruir o desenho institucional da política.

3.4 Economia solidária

A execução do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento no PPA 2008-2011 foi organizada em quatro eixos de atuação, conforme as demandas prioritárias dos empreendimentos econômicos solidários (EES) levantadas na I Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), em 2006: *i)* acesso a capital; *ii)* acesso a conhecimentos; *iii)* acesso a mercados; e *iv)* fortalecimento institucional e reconhecimento legal. No início do atual governo, a economia solidária foi integrada ao eixo de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil Sem Miséria, o que permitiu à Senaes ampliar suas parcerias com estados, municípios e organizações da sociedade civil – vinculadas a catadores de materiais recicláveis, em particular. O quadro 1 sintetiza os principais resultados desta atuação.

QUADRO 1
Eixos de atuação e principais resultados da Senaes no PPA 2008-2011

Eixos de atuação	Principais resultados
Acesso a capital – apoio à oferta de bens e serviços financeiros	Apoio a 150 bancos comunitários e 250 fundos rotativos solidários. Mapeamento nacional dos fundos rotativos solidários.
Acesso a conhecimentos – formação, assistência técnica e pesquisas	Constituição de cinco Centros Regionais de Formação em Economia Solidária (CFES) e do Centro Nacional (CNFES). Implantação de Núcleos Estaduais de Assistência Técnica em Economia Solidária (Neates). Implantação do Curso Nacional de Pós-Graduação em Economia Solidária. Realização do II Plano Setorial de Qualificação Profissional e Social em Economia Solidária (PLANSEQ) para as cadeias produtivas do artesanato, da coleta e da reciclagem, das confecções, da agroecologia, da metalurgia etc. Apoio a mais de setecentos EES pelo PRONINC. Implantação do Projeto de Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis (Cataforte). Apoio a setenta empresas recuperadas. Início da atualização e da ampliação do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies).
Acesso a mercados – organização dos processos de produção e comercialização	Implantação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS). Apoio a mais de cem feiras de Economia Solidária em escalas geográficas diversas – internacionais, nacionais, estaduais e territoriais.
Fortalecimento institucional e reconhecimento legal	Realização da II Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes). Inserção da Economia Solidária como temática na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (CNTED). Institucionalização do SCJS e do PRONINC por decretos presidenciais. Implantação de centros públicos de Economia Solidária. Apoio à institucionalização de políticas públicas de Economia Solidária em estados e municípios. Capacitação de servidores e empregados públicos da União, dos estados e municípios. Capacitação de mais de 1.500 agentes de desenvolvimento solidário, os quais apoiaram milhares de EES urbanos e rurais em todo o país. Institucionalização das seções e dos núcleos de Economia Solidária nas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs).
Plano Brasil Sem Miséria	Celebração de sete convênios com municípios e quinze com estados; e onze termos de parcerias com organizações de catadores de materiais recicláveis.

Fonte: Brasil (2011a; 2011b; 2010a; 2010b).

No sentido de potencializar sua atuação, a Senaes construiu parcerias com outros órgãos da administração direta e indireta federal. No quadro 2, encontra-se uma síntese das principais parcerias realizadas neste mesmo período (2008-2011).

QUADRO 2
Principais parcerias da Senaes com órgãos da administração direta e indireta federal no PPA 2008-2011

Eixos de atuação	Parceiros	Descrição da parceria.
Crédito e finanças solidárias	Banco Central do Brasil (BCB)	Estudos sobre bancos comunitários e moedas sociais.
	Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	Apoio a fundos solidários.
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Oferta de crédito.
Ensino, pesquisa, extensão e tecnologias sociais	Ministério da Educação (MEC)	Educação de Jovens e Adultos (EJA) na perspectiva da economia solidária.
		Apoio a incubadoras tecnológicas de cooperativas populares.
	Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)	Apoio ao desenvolvimento de tecnologias sociais.
		Apoio ao Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies).
	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	
		Publicação de estudos e pesquisas.
Políticas públicas de economia solidária	BNDES, FINEP	Capacitação de agentes públicos.
	Fundação Banco do Brasil (FBB)	
		Apoio ao Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).
Fomento a EES	Ministério da Cultura (MINC)	Cultura.
	Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)	Pesca artesanal.
	Ministério da Justiça (MJ)	Prevenção à violência.
	Ministério da Saúde (MS)	Saúde mental.
	Ministério do Turismo (MTur)	Turismo.
	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e MDS	Agricultura familiar.
	BNDES, FBB, MDS, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Petrobras	Coleta seletiva e reciclagem.
	MDS	Plano Brasil Sem Miséria.

Fonte: Brasil (2011a; 2011b; 2010a; 2010b) e Sardá (2011).

As informações listadas nos quadros 1 e 2 carecem de precisão, visto que a Senaes não dispõe, até o momento, de uma compilação de dados quanti-qualitativos dos projetos que apoia, implementa ou articula. Por sua vez, estes quadros sugerem que, como política pública, a Economia Solidária alcançou maior grau

de estruturação; e que, hoje, a Senaes é o órgão de referência sobre o assunto no governo federal, mas está longe de ser o único a realizar ações a respeito. Esta posição certamente reflete o esforço de interlocução da secretaria com os mais variados setores do Estado e da sociedade desde a sua fundação, em 2003.

Quanto às dificuldades de execução do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, duas devem ser ressaltadas. Em primeiro lugar – e tal como no PPA anterior –, a dotação orçamentária e a capacidade gerencial da Senaes permaneceram aquém das necessidades dos EES. Em segundo lugar, o programa teve interrompido e até reduzido o fluxo de recursos destinado ao pagamento das parcerias celebradas com organizações não governamentais (ONGs) por conta de mudanças nas regras de relacionamento do governo federal com estas. O início das operações do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), em particular, causou dificuldades, visto que ele não se ajustava à própria natureza das parcerias que buscava regular (Singer, 2009a, p. 45; 2009b).

De um ponto de vista mais geral, a afinação da Senaes com as necessidades dos EES terminou por esmaecer a concepção que defende, no debate público, que a política pública de economia solidária é um veículo de promoção de um desenvolvimento mais justo e solidário (Bertucci, 2011). Em sentido prático, ela tem se afirmado muito mais como uma estratégia de inclusão produtiva para aqueles que não conseguem inclusão no mercado formal de trabalho pelas unidades econômicas de baixa capitalização – cuja peculiaridade é a coletivização da propriedade, do trabalho e da gestão em graus diversos. E assim renda e cidadania vão sendo conquistadas. Neste sentido, não causa absoluto estranhamento a proposta de transferência das competências legais associadas à Senaes para a Secretaria da Micro e Pequena Empresa (Projeto de Lei nº 865/2011); e a inclusão do Programa Economia Solidária no Plano Brasil Sem Miséria.

A questão, pois, é que a primeira proposta não foi acolhida pelas redes e pelos movimentos de economia solidária porque, do ponto de vista discursivo, as experiências do campo são afirmadas como alternativa ao trabalho assalariado e à acumulação privada de capital – fato que ocorre nas micro e pequenas empresas (FBES, 2011). Ademais, a proposta pecou por desconsiderar as demandas colocadas na II Conaes pelo fortalecimento e pela centralização da política de economia solidária, as quais se expressam no requerimento pela criação de um ministério exclusivo para a temática.

A segunda proposta não foi alvo de objeções porque desde o princípio a economia solidária tem se afirmado como alternativa ao desemprego e à exclusão social (FBES, 2011). Nada mais adequado, portanto, do que inseri-la no esforço nacional de erradicação da pobreza extrema. A inclusão do Programa

Economia Solidária no Brasil Sem Miséria, por um lado, proporcionou um novo reforço institucional à Senaes na estrutura governamental, mas, por outro, reduziu sua atuação a uma estratégia de inclusão social e geração de renda de caráter não assistencialista.

Não sem acaso, ao invés de consolidar um amplo programa de economia solidária no PPA 2012-2015, o governo federal o incluiu como parte de um programa que congrega diversas ações de/ou para a inclusão produtiva – construção de infraestrutura e apoio a arranjos produtivos locais e à agricultura familiar – chamado Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; e como forma de inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis, no Programa de Resíduos Sólidos. No quadro 3, encontra-se uma síntese dos objetivos e das metas sob responsabilidade da Senaes no PPA 2012-2015.

QUADRO 3
Síntese dos objetivos e das metas sob a responsabilidade da Senaes no PPA 2012-2015

Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	
Objetivos	Metas
Número 982 - Fortalecer a institucionalidade da Política Nacional de Economia Solidária	Aprovar o marco legal da economia solidária. Fortalecer a participação social nas políticas públicas de Economia Solidária e integrá-las. Expandir o SCJS. Atualizar o Sies. Realizar campanhas educativas.
Número 983 - Fomentar e fortalecer EES	Certificar os produtos e serviços de EES no SCJS. Fomentar EES. Criar e fortalecer redes de produção e comercialização. Incluir comunidades nas finanças solidárias. Promover a capacitação de trabalhadores, com prioridade para mulheres e população negra.
Programa Resíduos Sólidos	
Objetivo	Meta
Número 319 - Inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis	Fomento e fortalecimento de cooperativas/associações, redes de cooperação e comercialização.

Fonte: Brasil (2012a; 2012f).

Possivelmente como reação ao fortalecimento de ações mais específicas para a viabilização econômica dos EES, de um lado, e à ausência de um programa exclusivo para a economia solidária, de outro, o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) consolidou um documento – Plano Brasil Justo e Solidário – que busca evidenciar o quanto a Economia Solidária perpassa o PPA em vigor. Considerando referências explícitas a termos como "associações" e "cooperativas", o CNES considera que há doze programas, onze ministérios e mais de R$ 2 bilhões dedicados à temática no governo federal, tal como constantes do quadro 4.

QUADRO 4
Agenda transversal do Plano Brasil Justo e Solidário – programas temáticos, ministérios responsáveis e dotação orçamentária no PPA 2012-2015

Programas temáticos	Ministérios responsáveis	Dotação orçamentária
Agricultura Familiar	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	R$ 29.412.561,00
Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	R$ 23.816.751,00
Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	Ministério da Integração Nacional (MI), MDA, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	R$ 1.133.960.536,00
Gestão Estratégica da Geologia, da Mineração e da Transformação Mineral	Ministério de Minas e Energia (MME)	R$ 4.760.357,00
Pesca e Aquicultura	Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)	R$ 8.457.960,00
Resíduos Sólidos	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	R$ 314.425.680,00
Segurança Alimentar e Nutricional	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Mapa	R$ 749.404.489,00
Agricultura Irrigada	MI, Mapa	-
Desenvolvimento Produtivo	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	
Integração Sul-Americana	Ministério das Relações Exteriores (MRE)	-
Micro e Pequenas Empresas	MDIC	-
Políticas para as Mulheres: enfrentamento à violência e autonomia	Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)	-
Trabalho, Emprego e Renda	MTE	-
Total		**R$ 2.264.238.334,00**

Fonte: CNES (2012).

O quanto esses recursos estarão a serviço da economia solidária – e daí, a serviço da inclusão mercantil de seus empreendimentos ou de um desenvolvimento de caráter alternativo –, dependerá de como nos próximos anos – entre inúmeros outros aspectos sociopolíticos e econômicos – ela será vista e afirmada pelas suas redes, pelos movimentos e pela própria Senaes.

4 TEMA DESTAQUE – INDUSTRIALIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO REGIONAL DO EMPREGO NA ÚLTIMA DÉCADA

4.1 Perspectiva histórica e teórica

O processo de industrialização esteve na origem de boa parte das desigualdades regionais e sociais que conformaram a diferenciação entre regiões "modernas" e "tradicionais", "desenvolvidas" e "atrasadas". Ao mesmo tempo em que o advento da grande indústria implicou a concentração dos meios de produção e dos trabalhadores em unidades cada vez maiores, a entrada de relações capitalistas no campo de modo geral acelerou processos de concentração da propriedade fundiária e êxodo rural. Os desequilíbrios regionais que se constituíram nesse momento,

em grande medida, refletem uma submissão do território à lógica do grande capital industrial e financeiro, refletindo-se em divisão de trabalho hierarquizada a partir de centros hegemônicos que concentraram as atividades de comando, a população e os principais mercados de bens e serviços e apresentam os mercados de trabalho mais diversificados; por oposição, constituem-se áreas periféricas em que as economias de aglomeração são menores e cuja dinâmica é subordinada ao centro hegemônico, mas que também podem abrigar as formas de produção não capitalista remanescentes.[25] Por sua vez, os grandes centros industriais também se tornam o espaço da emergência de uma identidade operária, o que favorece a sua organização política e impõe progressivamente limites ao avanço da acumulação de capital.

No Brasil, o processo de industrialização materializou-se em uma enorme concentração da produção e do emprego industrial nas áreas metropolitanas do Sudeste e do Sul – especialmente em São Paulo, que em 1970 detinha 58% do produto e 50% dos empregos de toda a indústria brasileira. Longe de constituir uma simples oposição ou dualidade, esta concentração ajudou a constituir um modelo de desenvolvimento no qual, conforme a caracterização de Oliveira (1972), o moderno se articula e se nutre do arcaico. Um exemplo disto foi o enorme fluxo migratório das áreas rurais para as áreas urbanas, e do Nordeste para o Sudeste, que criou um excedente estrutural de mão de obra nas grandes cidades que tanto serviu para fornecer assalariados para a indústria em expansão quanto gerou um setor largamente informal de comércio e serviços urbanos, o qual, ao mesmo tempo em que permitia uma inserção econômica dos migrantes – ainda que precária –, também se reproduziu pelo rebaixamento da remuneração e das condições gerais de trabalho. A urbanização acelerada que acompanhou este processo esteve diretamente relacionada à ampliação da desigualdade de renda, tanto entre diferentes regiões do país como nas áreas metropolitanas, materializando-se na "favelização" de grande parte delas. Por seu turno, nestas grandes concentrações industriais surgem os movimentos de trabalhadores, cujas greves a partir de 1978 se confrontam crescentemente com as grandes empresas e a ditadura militar.

As mudanças globais experimentadas pelo sistema capitalista a partir da década de 1980 modificaram em parte esse cenário. De um lado, a crise implicou desemprego maciço em muitas áreas industriais ao redor do mundo, levando ao empobrecimento de algumas cidades e ao enfraquecimento dos movimentos de trabalhadores. De outro lado, a reestruturação produtiva, com ênfase em uma produção mais enxuta e flexível, associada à revolução nas tecnologias de transporte, informação e comunicação, levou ao deslocamento de várias indústrias dos centros urbanos já consolidados – onde o preço da terra e os salários eram mais altos – em direção a áreas com menores custos de produção. Progressivamente, tornou-se viável estabelecer longas redes de subcontratação,

25. A respeito ver Kon (1998, p. 29-38).

nas quais as grandes empresas multinacionais executam diretamente apenas as atividades de maior valor agregado – geralmente ligadas à concepção do produto e ao comando da cadeia. As empresas se voltam cada vez mais para uma produção global, em que as diferenças locacionais são utilizadas a favor para garantir a flexibilidade das estratégias gerenciais. Isto modifica tanto a hierarquia entre centros urbanos, quanto os fatores locacionais considerados pelas empresas para a instalação de unidades industriais – tipicamente, unidades menores, situadas em *greenfields* (áreas com pouca concentração industrial prévia), com fácil acesso a meios de transporte e comunicação que permitam fácil contato com outros elos da cadeia de valor.

No caso brasileiro, observou-se a partir do período 1985-1995 uma pequena redução na desigualdade regional, em paralelo com a diminuição da participação da indústria no PIB (Kon, 2002).[26] Estudos também identificaram possíveis reflexos deste processo no emprego, na medida em que diminuíam os empregos industriais – e também o emprego com carteira assinada – nas regiões metropolitanas.[27] Nesse período, a desconcentração da produção e do emprego expressou em parte a precarização do trabalho no seu núcleo mais tradicional em paralelo à instalação de novas fábricas fora destes núcleos, por vezes com patamares salariais e garantias contratuais mais frágeis.[28] Em parte, estes deslocamentos foram facilitados pela própria competição entre governos locais, que ofereciam facilidades tributárias – "guerra fiscal" – e disponibilização de terrenos para que novas empresas se instalassem. Por sua vez, o crescimento dos níveis de ocupação, formalização do emprego e rendimentos do trabalho na última década no setor industrial pode ter contribuído para a redução da desigualdade inter-regional no que se refere à diversificação dos mercados de trabalho de áreas antes relativamente pouco industrializadas.

Todo esse processo ocorrido no fim do século XX impactou sensivelmente a organização industrial e a dinâmica de emprego neste setor. No entanto, ao longo da década de 2000, algumas transformações na economia brasileira, advindas de fenômenos internos e externos, acarretaram uma nova mudança no mercado de trabalho brasileiro. Os níveis de desemprego caíram abruptamente, bem como se elevou a formalização dos empregos no país. O emprego na indústria também se beneficiou deste novo cenário. Resta então saber como esta nova dinâmica se configurou nas diferentes regiões brasileiras, assunto tratado no tópico seguinte.

---

26. Para uma crítica do significado dessa redução, em grande medida resultado da redução dos preços relativos dos bens industriais, ver Squeff (2012). Este artigo também mostra descompasso entre indicadores de valor adicionado e emprego na indústria.

27. Por exemplo, Ramos (2007) aponta, no período 1995-1999, o esvaziamento das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro como principal fator para a mudança na distribuição geográfica do emprego formal.

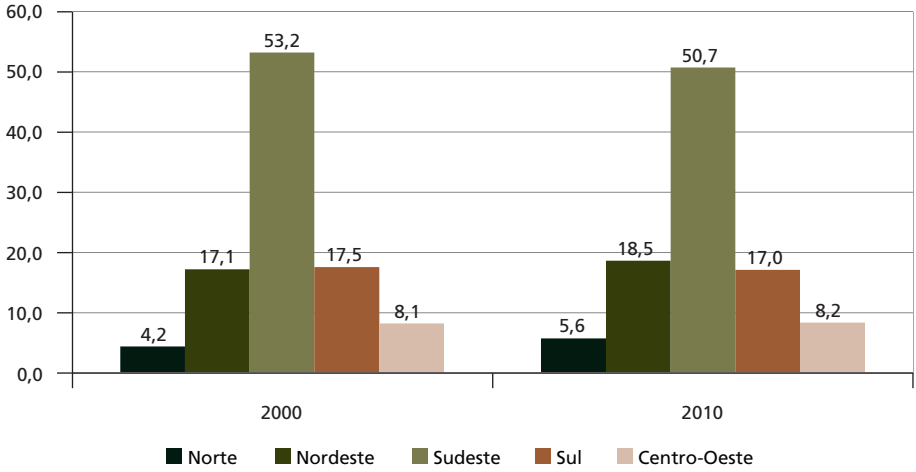
28. Um exemplo conhecido é a migração de indústrias de confecção vindas do Sul e Sudeste para o Nordeste, que recorreram fortemente à terceirização de atividades como estratégia de redução de custos salariais, conforme descrito por Lima (2009).

4.2 Distribuição regional do emprego assalariado formal total e industrial (2000-2010): tendências de desconcentração?

Pelos dados de emprego formal no Brasil, a primeira década dos anos 2000 apresentou um crescimento considerável, revertendo uma tendência de desarticulação do mercado de trabalho assalariado no país na década anterior. De acordo com a Rais/MTE, o Brasil saltou de 22,3 milhões para 36,2 milhões de postos de trabalho formais entre 2000 e 2010, resultando em um crescimento de 62,3% no período. Em termos de participação macrorregional no estoque de empregos nesse período, a região Sudeste permanece detentora da maior porcentagem. Mesmo tendo havido uma pequena queda relativa de sua participação nesse período, os estados do Sudeste seguem responsáveis por mais de 50% do estoque de empregos formais no Brasil.

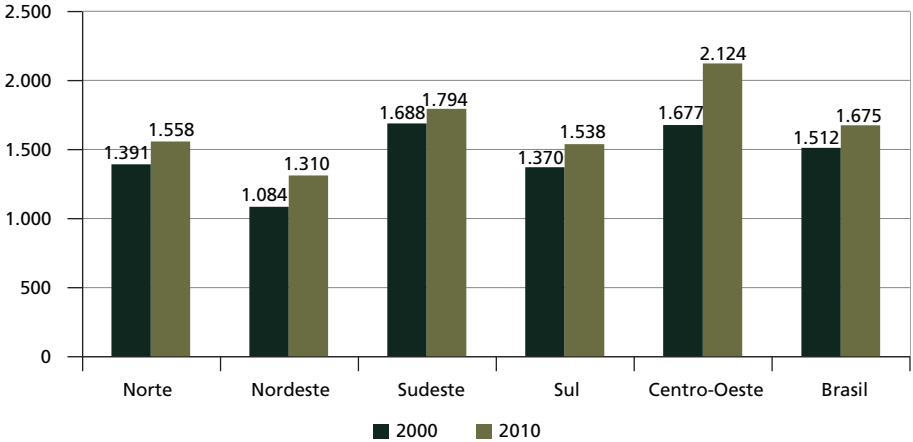
Quanto ao rendimento médio mensal dos empregos formais, houve um crescimento em termos reais de 10,8% – de R$ 1.512 para R$ 1.675 – entre 2000 e 2010. Todas as macrorregiões apresentaram crescimento desta variável. Percebe-se, pelo gráfico 2, que a região Centro-Oeste foi a que registrou o maior crescimento do rendimento médio mensal nesse período, uma alta muito influenciada pelo aumento do salário médio do funcionalismo público em Brasília durante essa década. A região Nordeste também apresentou um crescimento significativo da renda média do trabalho nesse período, e, embora permaneça com o menor valor entre as demais macrorregiões brasileiras, aproximou-se significativamente delas.

GRÁFICO 1
Participação no emprego total por macrorregião (2000-2010)
(Em %)



Fonte: banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) – 2000 e 2010.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Valor da renda média do trabalho por macrorregião (2000-2010)
(Em R$)



Fonte: banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) – 2000 e 2010.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Em termos de emprego na indústria,[29] o crescimento total no período também foi substancial, com uma elevação de 4,3 milhões para 6,7 milhões de empregos formais. Porém, a variação foi um pouco inferior ao crescimento do volume total de empregos – 55,8% contra 62,3% –, o que acarretou uma pequena queda da participação relativa do emprego industrial no Brasil, que era de 19,3% em 2000 e passou a ser 18,5% em 2010. Ainda assim os números são bem positivos, principalmente se comparados com o decênio anterior, que registrou uma queda no estoque de emprego industrial no país em torno de 10% (Cruz e Santos, 2009).

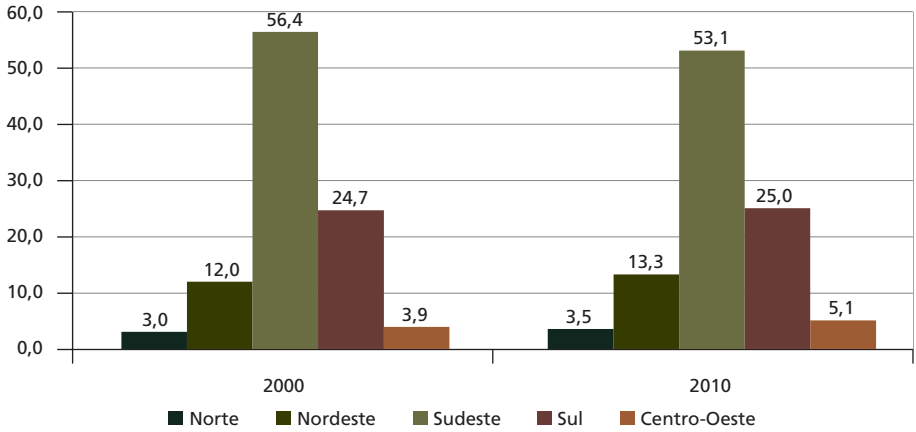
Ao se analisar essa evolução por macrorregião, percebe-se que a concentração registrada anteriormente não apenas permanece mas também é maior quando se comparam todos os empregos formais da economia brasileira. As regiões Sudeste e Sul responderam em 2000 por 81,1% dos empregos na indústria, com uma pequena queda relativa em 2010 – para 78,1%. Esta queda se refere basicamente à região Sudeste, que, mesmo diminuindo 3 pontos percentuais (p.p) no período, permanece com mais da metade do estoque de empregos industriais no país. Somente São Paulo responde por mais de um terço dos empregos industriais em todo o país.

Em termos de rendimento médio na indústria, todas as macrorregiões brasileiras tiveram crescimento real no período, assim como observado anteriormente para o agregado da economia. No país, o crescimento foi de 14,3%, maior que no agregado da economia, passando de R$ 1.613 em 2000 para R$ 1.843 em 2010. A região Sudeste seguiu apresentando a maior média, e é a única região cujo valor médio de rendimento

29. Considerou-se como emprego na indústria a soma dos vínculos empregatícios das empresas nos setores de indústria de transformação, extração mineral e serviços industriais de utilidade pública, como água, energia, gás etc.

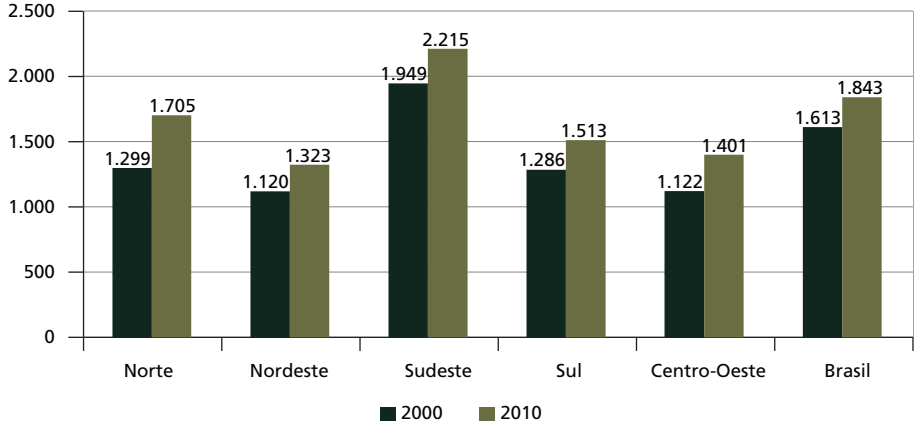
mensal por posto de trabalho formal na indústria supera a média nacional, ou seja, a região Sudeste é responsável por elevar a média nacional deste indicador, justamente por representar, sozinha, um estoque de postos de trabalho superior à soma de todas as demais regiões. O destaque novamente ficou para a região Centro-Oeste, que obteve o maior crescimento da remuneração média também para o setor industrial. O Nordeste permaneceu como a região com o menor rendimento médio.

GRÁFICO 3
Participação no emprego industrial por macrorregião (2000-2010)
(Em %)



Fonte: banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) – 2000 e 2010.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Valor da renda média do trabalho na indústria por macrorregião (2000-2010)
(Em R$)



Fonte: banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) – 2000 e 2010.
Elaboração dos autores.
Obs.: valores corrrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Ao se verificar o comportamento do emprego industrial por UF (estados e Distrito Federal), percebe-se que o estoque destes postos de trabalho está fortemente concentrado em poucos estados. Pelos dados da tabela 7, a soma dos cinco estados com maior estoque de empregos formais na indústria supera os 70% do total do país, embora tenha havido uma pequena diminuição deste valor entre 2000 e 2010, de 73,03% para 70,68%. Além disso, doze estados permaneceram na mesma posição no *ranking* dos estados com maior volume de empregos industriais. Dois estados subiram duas posições – Distrito Federal e Mato Grosso –, e três caíram duas posições – Pernambuco, Paraíba e Piauí. É bom ressaltar que todos os estados tiveram aumento no estoque de empregos industriais na comparação dos dois anos, sendo que sete deles mais que dobraram seu total – Acre, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul, Roraima e Tocantins. Os estados com o menor porcentagem de crescimento foram Piauí e Rio Grande do Sul, com 38% cada.

TABELA 7
Participação e posição das Unidades da Federação (UFs) quanto ao estoque de empregos industriais (2000 e 2010)

2000				2010			
Posição	UF	Total	Participação relativa (%)	Posição	UF	Total	Participação relativa (%)
1	SP	1.625.620	37,75	1	SP	2.345.277	34,95
2	MG	456.450	10,6	2	MG	716.877	10,68
3	RS	434.773	10,1	3	RS	601.177	8,96
4	SC	323.660	7,52	4	PR	547.565	8,16
5	PR	304.156	7,06	5	SC	531.640	7,92
6	RJ	278.009	6,46	6	RJ	394.263	5,88
7	CE	122.535	2,85	7	CE	211.776	3,16
8	PE	107.173	2,49	8	BA	199.636	2,98
9	BA	98.031	2,28	9	GO	171.490	2,56
10	GO	83.219	1,93	10	PE	170.701	2,54
11	ES	69.512	1,61	11	ES	105.452	1,57
12	PA	54.226	1,26	12	AM	97.237	1,45
13	AM	46.260	1,07	13	PA	85.521	1,27
14	AL	45.320	1,05	14	MT	76.753	1,14
15	PB	41.510	0,96	15	AL	73.151	1,09
16	MT	40.999	0,95	16	RN	70.112	1,04
17	RN	39.893	0,93	17	PB	66.984	1,00
18	MS	27.186	0,63	18	MS	64.103	0,96
19	MA	20.965	0,49	19	SE	39.082	0,58

(Continua)

(Continuação)

2000				2010			
Posição	UF	Total	Participação relativa (%)	Posição	UF	Total	Participação relativa (%)
20	SE	20.964	0,49	20	MA	32.251	0,48
21	PI	18.534	0,43	21	DF	28.865	0,43
22	RO	17.774	0,41	22	RO	27.018	0,4
23	DF	17.490	0,41	23	PI	25.683	0,38
24	TO	5.620	0,13	24	TO	14.264	0,21
25	AC	2.820	0,07	25	AC	6.004	0,09
26	AP	2.152	0,05	26	AP	3.779	0,06
27	RR	1.138	0,03	27	RR	3.191	0,05
Brasil		**4.305.989**	**100,00**	**Brasil**		**6.709.850**	**100,00**

Fonte: banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) – 2000 e 2010.
Elaboração dos autores.
Obs.: valores corrrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Os dados estaduais sobre salários médios na indústria brasileira são apresentados na tabela 8. Nela pode-se ver que houve maior variação em torno dos estados para os dois anos de referência. Mesmo assim, apenas cinco estados em 2000 e seis em 2010 apresentaram um salário médio superior ao salário médio nacional. De todas as UFs, apenas o Distrito Federal, que em 2000 possuía o maior salário médio na indústria, apresentou queda em termos reais em 2010, de 1,48%. Todos os demais estados apresentaram crescimento neste indicador. O destaque ficou por conta do Rio de Janeiro, com um crescimento de 58,7% no período, o que o fez passar da 3ª posição no *ranking* de 2000 para a primeira posição em 2010, com o maior salário médio na indústria brasileira, 63% superior à média nacional. Na outra ponta, o Ceará teve um destaque negativo, pois embora tenha tido crescimento do valor médio dos salários na indústria, nos dois anos de referência não alcançou sequer a metade da média nacional, ficando em último lugar em ambos.

TABELA 8
Posição das UFs quanto à renda média do trabalho na indústria (2000 e 2010)

2000				2010			
Posição	UF	Total	Média nacional (%)	Posição	UF	Total	Média nacional (%)
1	DF	2.217	137	1	RJ	3.008	163
2	SP	2.148	133	2	SP	2.300	125
3	RJ	1.896	118	3	DF	2.176	118
4	AM	1.726	107	4	RR	2.040	111
5	BA	1.667	103	5	AM	1.931	105
6	ES	1.472	91	6	SE	1.878	102
7	SE	1.394	86	7	BA	1.807	98

(Continua)

(Continuação)

2000				2010			
Posição	UF	Total	Média nacional (%)	Posição	UF	Total	Média nacional (%)
8	PR	1.387	86	8	AP	1.762	96
9	AP	1.383	86	9	ES	1.720	93
10	MG	1.341	83	10	PA	1.693	92
11	RR	1.339	83	11	MG	1.571	85
12	MA	1.296	80	12	RS	1.564	85
13	RS	1.287	80	13	PR	1.520	83
14	SC	1.188	74	14	SC	1.448	79
15	PE	1.178	73	15	MA	1.389	75
16	PA	1.139	71	16	GO	1.375	75
17	MS	1.026	64	17	PI	1.374	75
18	PI	1.025	64	18	RN	1.348	73
19	GO	1.023	63	19	PE	1.312	71
20	RN	993	62	20	MS	1.311	71
21	AC	928	58	21	RO	1.263	69
22	MT	920	57	22	MT	1.245	68
23	TO	896	56	23	TO	1.209	66
24	AL	888	55	24	AL	1.157	63
25	PB	867	54	25	AC	1.151	62
26	RO	850	53	26	PB	1.031	56
27	CE	783	49	27	CE	901	49
Brasil		**1.613**	**100**	**Brasil**		**1.843**	**100**

Fonte: banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) – 2000 e 2010.
Elaboração dos autores.
Obs.: valores corrrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Para melhor verificar o comportamento do emprego industrial no território brasileiro, analisou-se também sua dinâmica por microrregião. Diagnosticou-se com base nos dados que, embora haja uma grande disparidade entre elas em termos de estoque de emprego industrial, esta é bem menor quando se considera a distribuição do total de empregos formais da economia. Em 2010, o desvio padrão do estoque de empregos formais na indústria nas 558 microrregiões apresentou valor referente a 15% do desvio padrão para o total de empregos formais. O valor médio e a mediana dos empregos industriais nas microrregiões cresceram 56% e 82%, respectivamente. Este é um primeiro indicador de que, embora represente uma proporção menor do emprego formal, o emprego industrial ao longo da década tornou-se menos concentrado espacialmente. Quanto ao rendimento médio mensal por posto de trabalho formal nas microrregiões, o que se vê é que houve um crescimento superior no setor industrial com relação à economia, incluindo o setor público. No entanto, os empregos na indústria apresentam valor

de mediana menor e desvio padrão maior que no agregado do mercado de trabalho formal, denotando maior desigualdade de rendimentos no setor industrial entre as microrregiões que na média geral da economia. A tabela 9 a seguir mostra estas informações de 2000 e 2010.

TABELA 9
Indicadores estatísticos referentes ao estoque e à renda média do trabalho total e da indústria (2000 e 2010)

	2000			2010		
	Total (A)	Indústria (B)	B/A	Total (A)	Indústria (B)	B/A
Estoque	**22.314.251**	**4.305.989**	**19,3**	**36.243.966**	**6.709.850**	**18,5**
Média	39.990	7.717	19,3	64.953	12.025	18,5
Mediana	8.657	1.652	19,1	17.750	3.016	17,0
Desvio padrão	177.509	30.552	17,2	257.254	38.684	15,0
Renda média/mês	**1.512**	**1.613**	**106,7**	**1.675**	**1.843**	**110,0**
Mediana	844	814	96,4	1.115	1.098	98,5
Desvio padrão	348	510	146,5	344	721	209,4

Fonte: banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) – 2000 e 2010.
Elaboração dos autores.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Em termos de desigualdade de emprego e renda do trabalho na indústria entre as microrregiões, os dados plotados na tabela 10 corroboram o que já foi mostrado até aqui, isto é, o total de empregos no Brasil permanece muito concentrado espacialmente, mas esta concentração sofreu uma queda nos últimos dez anos. Calculou-se o índice de Gini para alguns indicadores de trabalho e rendimento nos dois anos de referência, com e sem ponderação pela população. Este índice é um indicador de desigualdade que varia de 0 (distribuição uniforme) a 1 (concentração total da quantidade observada em apenas um caso). Assim, os indicadores sem ponderação informam sobre a dispersão puramente geográfica do emprego ao longo das microrregiões. O índice seria zero se todas tivessem o mesmo número absoluto de empregos formais – ou industriais –, a mesma massa salarial ou o mesmo salário médio – em valores absolutos; quanto mais próximo de 1, mais concentradas são estas variáveis, atingindo-se o valor máximo na situação hipotética de que apenas uma microrregião concentrasse todos os empregos ou todos os salários. Porém, os indicadores sem ponderação consideram igualmente todas as microrregiões: uma área com grande população, como a Grande São Paulo, vale tanto quanto áreas muito escassamente povoadas. Neste sentido, seria possível que houvesse concentração de empregos e salários em algumas microrregiões, mas que esta fosse decorrente exclusivamente do tamanho das diferentes populações. Para afastar esta hipótese, optou-se por calcular os mesmos indicadores ponderados pela população. Para estes indicadores, o índice de Gini seria zero

se todas as microrregiões tivessem a mesma razão entre empregos e população, ou entre massa salarial *per capita* – embora na mesma situação o índice apurado sem ponderação fosse maior que zero. Índices ponderados próximos de 1 indicam que algumas microrregiões têm razões de emprego/população, massa salarial/população e salário médio/população bem mais altas que as demais. Índices altos para estes três indicadores ponderados *na indústria* sugerem a sua concentração em algumas áreas – com uma proporção maior de empregos industriais –, bem como a concentração desproporcional da massa de salários nas indústrias, basicamente por pagarem salários médios mais elevados do que nas áreas com menor proporção de empregos industriais.

De acordo com os resultados, todos os indicadores selecionados apresentaram queda na desigualdade no período. A desigualdade medida pelo Gini do total de empregos na economia e na indústria apresentou valores próximos nos dois anos, e ambos tiveram uma queda da desigualdade em torno de 4% no período. No entanto, a despeito desta queda, os valores do Gini seguem bastante elevados, acima de 0,75, o que denota um alto grau de desigualdade para estes indicadores entre as microrregiões brasileiras. Quando se considera a massa total de salários a situação é ainda pior, com valores acima de 0,83 tanto no caso da massa de salários gerada em todos os setores, quanto especificamente para a indústria – indicando que parte da desigualdade deriva de diferenças nos patamares salariais das microrregiões. Estas diferenças parecem estar diminuindo – o Gini para o salário médio geral na economia das microrregiões apresentou uma queda de 30% no período – de 0,218 para 0,151 –, já o Gini do salário médio na indústria apresentou uma queda mais modesta – 2,4% –, fechando 2010 com 0,267. Ao se ponderarem os valores dos indicadores pela população total em cada microrregião, os resultados não se alteram substancialmente, apresentando uma pequena queda no Gini para cada um dos indicadores, com exceção do salário médio geral, que ficou um pouco acima em relação ao seu valor sem a ponderação.

TABELA 10
Índices de Gini referentes ao estoque e à renda média do trabalho total e da indústria (2000 e 2010)

	Índice de Gini sem ponderação		
Indicadores	2000	2010	Variação (%)
Total de empregos na economia	**0,787**	**0,754**	**-4,2**
Total de empregos na indústria	**0,794**	**0,766**	**-3,5**
Massa de salários na economia	0,874	0,831	-4,9
Massa de salários na indústria	0,866	0,834	-3,7
Salário médio geral	0,218	0,151	-30,7
Salário médio na indústria	0,273	0,267	-2,4

(Continua)

(Continuação)

Índice de Gini ponderado pela população			
Indicadores	2000	2010	Variação (%)
Total de empregos na economia	**0,768**	**0,752**	**-2,0**
Total de empregos na indústria	**0,772**	**0,739**	**-4,2**
Massa de salários na economia	0,803	0,784	-2,5
Massa de salários na indústria	0,812	0,787	-3,1
Salário médio geral	0,255	0,197	-22,7
Salário médio na indústria	0,271	0,262	-3,5

Fonte: banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) – 2000 e 2010.
Elaboração dos autores.

Para uma análise mais detalhada da dinâmica do emprego industrial entre os dois anos de referência desta pesquisa, definiu-se uma categorização simples que permite ver, com base nos valores de 2010, a posição relativa de cada microrregião em termos de estoque de emprego industrial no Brasil, e a variação relativa do emprego industrial destas microrregiões entre 2000 e 2010. Assim, as 558 microrregiões foram classificadas da seguinte forma:

1) Microrregiões deprimidas: possuem total de empregos na indústria inferior à mediana e tiveram variação inferior à variação média nacional.

2) Microrregiões ascendentes: possuem total de empregos na indústria inferior à mediana e tiveram variação superior à variação média nacional.

3) Microrregiões estagnadas: possuem total de empregos na indústria superior à mediana e tiveram variação inferior à variação média nacional.

4) Microrregiões de referência: possuem total de empregos na indústria superior à mediana e tiveram variação superior à variação média nacional.

Com base nessa caracterização, metade das microrregiões brasileiras estaria classificada como 1 e 2, a outra metade seria 3 e 4. O que se pretende com esta classificação é verificar como esta proporção se distribui entre as macrorregiões brasileiras, para entender não apenas as diferenças em termos de quantidade de empregos mas também o dinamismo da indústria para a criação de empregos em cada uma delas.

A tabela 11 mostra o total de microrregiões brasileiras classificadas em cada uma das categorias listadas anteriormente por macrorregião. O que se observa é uma nítida diferença entre as regiões, com o Sudeste e o Sul concentrando o maior número de microrregiões caracterizadas como de referência. O Nordeste concentra quase a metade das microrregiões deprimidas, aquelas

que não apenas possuem um estoque de empregos na indústria pequeno em relação às demais como ainda apresentam crescimento abaixo da média nacional no período de referência.

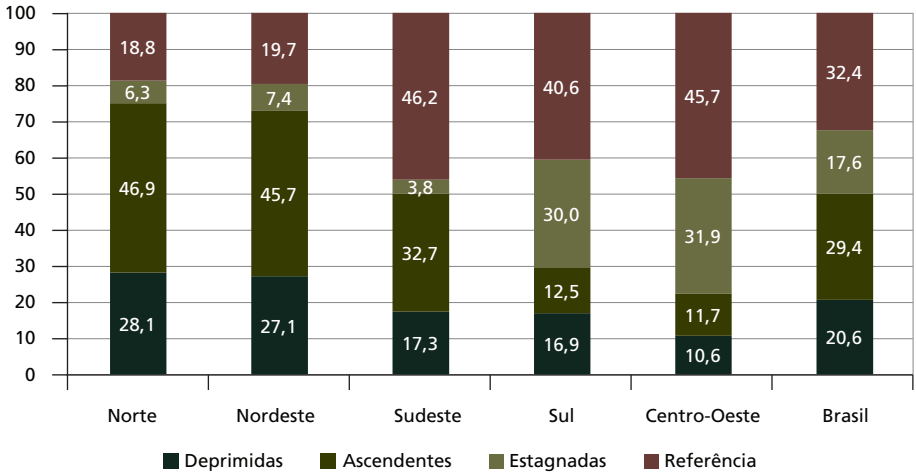
TABELA 11
Classificação das microrregiões de acordo com o estoque e o crescimento do emprego industrial, por macrorregião (2000 e 2010)

	Deprimidas	Ascendentes	Estagnadas	Referência	Total
Norte	18	30	4	12	64
Nordeste	51	86	14	37	188
Centro-Oeste	9	17	2	24	52
Sudeste	27	20	48	65	160
Sul	10	11	30	43	94
Brasil	**115**	**164**	**98**	**181**	**558**

Fonte: banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) – 2000 e 2010.
Elaboração dos autores.

Por sua vez, o Nordeste também possui um grande número de microrregiões ascendentes, ou seja, que vêm criando empregos na indústria a uma média superior à média nacional. Esta informação pode ser visualizada no gráfico 5, que apresenta as porcentagens de microrregiões em cada uma das quatro classificações propostas para cada região brasileira e para o Brasil. No gráfico 5, nota-se claramente que as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste possuem uma porcentagem de microrregiões ascendentes superior à média nacional, que é de 29,4%, enquanto as regiões Sul e Sudeste possuem as mais altas porcentagens entre as microrregiões estagnadas. Estes dados reforçam mais uma vez a diminuição, ainda que tímida, da concentração industrial no Brasil. Cabe destacar que a região Centro-Oeste, além de ser a única que apresentou a proporção 50/50 da média nacional entre as microrregiões 1 e 2 (deprimidas + ascendentes) e 3 e 4 (estagnadas + de referência), foi também a que apresentou maior porcentagem entre as microrregiões tidas como de referência, 46,2% – o que sugere ser esta a principal área de expansão de novas indústrias durante a última década.

GRÁFICO 5
Participação das microrregiões de acordo com o estoque e o crescimento do emprego industrial, participação por macrorregião (2000 e 2010)
(Em %)



Fonte: banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) – 2000 e 2010.
Elaboração dos autores.

Pode-se concluir a partir da análise das informações deste texto que o significativo crescimento do emprego no Brasil nos últimos dez anos, em particular do emprego formal, gerado no setor industrial, teve como característica uma desconcentração regional de sua incidência. Esta afirmação é corroborada pelos vários indicadores discutidos neste texto, como a elevação relativa do emprego industrial nos três níveis adotados de ordenamento territorial do país – macrorregional, estadual e microrregional –, a elevação dos salários médios e da massa de salários na economia, a queda do índice de Gini tanto para os empregos quanto para o rendimento na indústria, e a composição das microrregiões, em cada uma das cinco macrorregiões, de acordo com a dinâmica de crescimento do emprego industrial.

Embora se deva ressaltar que essa queda da desigualdade ainda é tímida ao se confrontar com o cenário de enormes desigualdades que caracteriza a economia regional brasileira, estas informações não deixam de ser importantes. Elas mostram que houve, nos últimos anos, uma retração da tendência histórica de concentração da atividade industrial no chamado eixo centro-sul do país, o que representa um passo relevante na estratégia geral de diminuição das desigualdades regionais com a geração de melhores oportunidades de emprego e renda mais bem distribuídas no território nacional.

Esse fato implica também a necessidade de ajustes constantes do acompanhamento do Estado, tanto para potencializar esse processo em curso quanto para garantir os direitos constitucionais que esses trabalhadores possuem. Um exemplo prático refere-se ao sistema público de emprego e às várias políticas que o compõem, que devem procurar responder de maneira rápida e eficiente a estas alterações na dinâmica da economia brasileira, cujos efeitos se refletem diretamente na estrutura do mercado de trabalho. É importante que as políticas de desenvolvimento regional considerem a própria garantia de boas práticas de trabalho como um instrumento e um indicador da redução de desigualdade.

REFERÊNCIAS

AMORIM, B. *et al*. Fundo de Amparo ao Trabalhador: uma solução de financiamento esgotada?. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas, Brasília, v. 2, 2012.

BERGAMO, M. Mulher pra pegar. **Folha de São Paulo**, 26 mar. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2603201007.htm>.

BERTUCCI, J. A política de economia solidária e as diretrizes da Conaes: uma contribuição crítica. **Boletim mercado de trabalho**, n. 43, maio 2011.

BRASIL. **Relatório da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público sobre o Projeto de Lei nº 4.622 de 2004**. Apensados: Projeto de Lei nº 6.449, de 2005, e nº 7.009, de 2006. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006a.

_____. **Relatório da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio sobre o Projeto de Lei nº 4.622 de 2004**. Apensados: Projeto de Lei nº 6.449, de 2005, e nº 7.009, de 2006. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006b.

_____. **Exposição de Motivos nº 13 do Ministério do Trabalho e Emprego**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006c.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. 2010a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Acontece Senaes. **Boletim informativo**, Brasília, v. 11, 2010b.

_____. _____. Acontece Senaes. **Boletim informativo**, Brasília, n. 19, 2011a.

_____. _____. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Núcleo de Solidariedade Técnica. **Avanços e desafios para as políticas públicas de Economia Solidária no Governo Federal 2003/2010 – Relatório parcial, outubro de 2011**. Brasília: MTE/Senaes; SOLTEC, 2011b.

_____. _____. **Secretaria Nacional de Economia Solidária**: balanço e perspectivas. 2012a. Mimeografado.

_____. _____. **Trabalho escravo no Brasil em perspectiva**: referências para estudos e pesquisas. Brasília: MTE, jan. 2012b. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC882013543FDF74540AB/retrospec_trab_escravo.pdf>.

_____. _____. **Comportamento do emprego CAGED**. Brasília: MTE ago. 2012c. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/caged_mensal/principal.htm#3>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. _____. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MTE, 2012d. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D39B0462E0139BB870C57539C/Caderno_Setorial_2011_com_capa.pdf>.

_____. Presidência da República. Lei nº 12.690 de 19 de julho de 2012. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – PRONACOOP; e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília: Presidência da República, 19 jul. 2012e.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Anexo I – Programas Temáticos. 2012f.

_____. Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012. 2012g.

_____. Despachos da Presidenta da República. Mensagem nº 331 de 19 de julho de 2012 ao Senhor Presidente do Senado Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012h.

_____. 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>.

CNES – CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA. **Plano Brasil Justo e Solidário – Agenda Transversal**. 2012. Mimeografado.

CONSULTOR JURÍDICO. **Direitos de nova lei de cooperativas criam polêmica**. 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jul-31/direitos-garantidos-lei-cooperativas-criam-polemica>. Acesso: 4 set. 2012.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Nota de repúdio da CONTAG pela aprovação e sanção da lei federal que permite a criação de cooperativa de trabalho**. 2012. Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/f2214f1702notaderepudiodacontagcontraleiquecriacooperativadetrabalho1.pdf>.

CRUZ, B. O.; SANTOS, I. R. S. Dinâmica do emprego industrial no Brasil entre 1990 e 2007: uma visão regional da desindustrialização. *In*: MACAMBIRA, J.; CARLEIAL, L. M. F. (Orgs.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: IDT; BNB: 2009.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Nota técnica do DIEESE sobre a intermediação de mão de obra**. São Paulo: Dieese, 2010. (Nota Técnica, n. 92). Disponível em: <http://www.portalctb.org.br/site/brasil/11834-nota-tecnica-do-dieese-sobre-a-intermediacao-de-mao-de-obra->.

FIGUEIRAS, R. R. Por que o trabalho escravo? **Revista estudos avançados**, v. 38, n. 14, 2000.

FBES – FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Fortalecimento das políticas públicas de Economia Solidária no governo Dilma Rousseff**. Documento de negociação do movimento de Economia Solidária com o governo federal sobre o PL 865. Brasília, 4 ago. 2011. Disponível em: <http://www.fbes.org.br>. Acesso: 5 dez. 2012.

HASHIZUME, M. **Patronato não suporta processo democrático**. 14 ago. 2012. Disponível em <http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=2098>. Acesso em: 20 set. 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **Carta de conjuntura**, n. 16, maio 2012a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/cc16_completa.pdf>.

_____. A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. **Comunicado Ipea**, n. 155, 2012b.

_____. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: Ipea, ago. 2012c. n. 52.

KON, A. **Desenvolvimento regional e trabalho no Brasil**. São Paulo: ABET, 2004.

LIMA, J. C. A terceirização e seus espaços: os territórios da precariedade – a experiência da indústria de confecção e calçados. *In*: DAU, D. M.; CONCEIÇÃO, I. J. R. J. J. **Terceirização no Brasil**: do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). São Paulo: CUT/Annablume, 2009.

LUDWIG, G. G. Acertos e desacertos do novo regime das cooperativas de trabalho – Lei 12.690/2012. **Revista do curso de direito**, UNIFACS, n. 148, 2012.

MAA – MARICATO ADVOGADOS ASSOCIADOS. **Parecer jurídico – consulente**: Central Brasileira do Setor de Serviços (CEBRASSE). Assunto: Repercussões da Lei federal nº 12.690/2012 (Lei das Cooperativas de Trabalho) nas licitações públicas de prestação de serviços. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/cebrasse1.pdf>.

NUZZI,V. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, fev. 2006. n. 12, p. 125-126. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_12_completo.pdf>.

_____. Conferência do trabalho decente termina sem participação dos empregadores. **Rede Brasil atual**, 11 ago. 2012. Disponível em <http://www.redebrasilatual.com.br/temas/trabalho/2012/08/conferencia-do-trabalho-decente-termina-sem-participacao-dos-empregadores>. Acesso em: 19 set. 2012.

OCB – ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Critérios para a identificação da cooperativa de trabalho**. [s.d.]. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/ocb.pdf>.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. Estudos Cebrap, nº 2, p. 3-82, 1972.

RAMOS, L. Evolução e realocação espacial do emprego formal – 1995-2005. **Econômica**, v. 9, n. 1, p. 89-112, jun. 2007.

SAKAMOTO, L. **Conferência de trabalho decente termina de forma melancólica**. Brasília, 13 ago. 2012. Disponível em: <http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2012/08/13/conferencia-de-trabalho-decente-termina-de-forma-melancolica/>. Acesso em: 19 set. 2012.

SARDÁ, M. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes): significados e perspectivas. **Boletim mercado de trabalho**, n. 48, ago. 2011.

SINAIT – SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO. **Lei das Cooperativas é sancionada e reabre discussão sobre o papel da Fiscalização do Trabalho**. Disponível em: <http://www.sinait.org.br/noticias_ver.php?id=5847>. Acesso: 4 set. 2012.

SINGER, P. Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim mercado de trabalho**, n. 39, maio 2009a.

_____. **Crise na relação entre o Estado e ONGS**. 2009b. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/crise-na-relacao-entre-o-estado-e-ongs?page=full>. Acesso: 20 set. 2012.

_____. Políticas Públicas de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim mercado de trabalho**, n. 39, maio 2009c.

_____. **Cooperativas de Trabalho**. Brasília: MTE, [s.d.]. (Texto para Discussão). Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/geral/publicacoes.htm>. Acesso: 15 de ago. de 2012.

SQUEFF, G. Desindustrialização em debate: aspectos teóricos e alguns fatos estilizados da economia brasileira. **Radar**, n. 21, p. 7-18, ago. 2012.

THÉRY, H. *et al*. **Atlas do trabalho escravo no Brasil**. São Paulo: Amigos da Terra, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. 1943.

_____. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. 1971.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. 2002.

_____. **Termo de conciliação judicial**. Processo nº 01082-2002-020-10-00-0- MM. Vigésima Vara do Trabalho. Brasília: MPT; AGU, 2003. Disponível em: <http://www.prt12.mpt.gov.br/prt/licitacao/arquivos/pdf/AnexoVtermojudicial.pdf>.

MNCR – MOVIMENTO NACIONAL DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS **Nota sobre a nova lei de cooperativas de trabalho**. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/box_1/notas-e-declaracoes/nota-sobre-a-nova-lei-de-cooperativas-de-trabalho>. Acesso: 5 dez. 2012.

CAPÍTULO 7

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 APRESENTAÇÃO

A questão agrária brasileira, apesar de seus impasses e problemas, continua negligenciada na agenda governamental. No período 2011-2012, ela foi agravada pela seca no Semiárido e pela ineficiência das ações que poderiam mitigar seus efeitos mais perversos. Além disso, a definição de novas regras no âmbito do Código Florestal terá consequências para o cumprimento do mandato constitucional relativo à função social da terra, dificultando ainda mais a obtenção de terras para o Programa de Reforma Agrária.

A desaceleração da reforma agrária, que vinha ocorrendo desde 2008, agravou-se no último ano. Esta edição do periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise* mostra o desempenho recente do programa, ressalta algumas de suas características e os embates que trava em diferentes frentes, desde a obtenção de terras até as questões derivadas do frágil equacionamento ambiental dos assentamentos.

O tratamento que vem sendo dispensado à agricultura familiar, analisado pela ótica do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), aponta disfunções, revelando a concentração da aplicação de recursos nas áreas e nos setores mais capitalizados: a região Sul absorveu 51% do total de recursos, distribuídos em crédito de custeio e de investimento; e o Nordeste recebeu apenas 13% dos recursos aplicados em 2011.

Também mereceu destaque especial uma apresentação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), contextualizando e analisando a implementação da perspectiva territorial, iniciativa inovadora do ponto de vista do planejamento, mas que enfrenta dificuldades operacionais para articular e coordenar as ações identificadas como necessárias em cada um dos territórios já identificados.

Finalmente, o *Tema em destaque* trata da conformação do território rural a partir da análise dos embates e das disputas pelo domínio territorial e de seus recursos naturais (florestais, minerais etc.) sob a lógica de acumulação do capital. Ou seja, apresenta o rural visto a partir da territorialização dos conflitos agrários.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 A seca no Semiárido

A pior seca dos últimos trinta anos castigou de forma severa os habitantes de diversos municípios brasileiros ao longo de 2012, e a previsão é que a estiagem se estenda até meados de 2013. Segundo a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SNDC),[1] entre janeiro e agosto de 2012, 1.967 cidades decretaram situação de emergência devido ao problema da estiagem. As situações mais críticas ocorreram na região semiárida do país, onde residem 22,6 milhões de brasileiros, o equivalente a 11,8% da população total do país.[2]

O espaço geográfico do Semiárido estende-se por oito estados da região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), além do norte de Minas Gerais, totalizando uma extensão territorial de 980,1 mil km^2 (11,5% do território brasileiro). Compreende 1.135 municípios, dos quais 93,4% são considerados municípios de pequeno porte (com população inferior a 50 mil habitantes).

Fortemente marcado pela paisagem da caatinga, esse espaço natural é também historicamente relacionado à fome e à pobreza. Mais da metade de sua população (59%) é considerada pobre[3] e vive em sérias condições de vulnerabilidade socioeconômica, com padrões de saúde, nutrição, educação, trabalho e condições habitacionais bastante precários. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região reflete parte desta realidade:[4] cerca de 82% dos municípios do Semiárido são de baixo IDH, e nenhum é considerado de alto IDH (Silva, 2006, p. 19). As periódicas secas que ocorrem na região, portanto, ampliam ainda mais o drama econômico e social vivenciado por esta população: conduzem a um desemprego maciço dos que não têm acesso à terra, criam descontinuidades forçadas na produção rural, colocam em risco as vidas dos agricultores familiares e de seus rebanhos, suas reservas de alimentos e sementes, conduzindo-os à condição potencial de retirantes.

É exatamente *nessa região que se encontra a base da pirâmide da agricultura familiar brasileira*. De acordo com Ipea (2013, p. 22), 60,4% dos agricultores familiares de baixa renda e dos agricultores assentados em projetos de reforma agrária

1. Para mais informações, ver: <http://www.integracao.gov.br/reconhecimentos-em-2012>. Acesso em: 26 set. 2012.

2. A delimitação mais atual do espaço brasileiro denominado Semiárido encontra-se na Portaria nº 89, de março de 2005, do Ministério da Integração Nacional (MI). A fonte das informações estatísticas apresentadas nesta seção, quando não forem devidamente referenciadas, é o Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elas estão compiladas em Medeiros *et al.* (2012).

3. Foram considerados pobres aqueles com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo.

4. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador sintético desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que considera três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

vivem na região Nordeste, especialmente no Semiárido.[5] Ab'Sáber (1999, p.24-25) também enfatiza que no Semiárido vive a mais importante massa de camponeses residentes do Brasil, e destaca que "mais do que qualquer outro contingente demográfico do nosso interior, esta população forma um povo e uma cultura (...) em um ambiente físico e humano que não reservou lugar para os fracos e acomodados".

As disputas políticas que se travam nesse território sempre naturalizaram a ideia do Semiárido brasileiro como um espaço de exclusão, no qual fome e pobreza são resultados naturais de um meio ambiente bastante hostil. Sem dúvida, o regime irregular de chuvas – que, não raro, submete a população a anos seguidos de estiagem, mas eventualmente produz também inundações catastróficas – é um problema essencial dos grandes espaços sociais do sertão. É verdade também que, de forma geral, os seus solos são pouco adequados para a atividade agrícola, tanto do ponto de vista físico quanto do geoquímico (solos parcialmente salinos ou carbonáticos). Isto não significa, entretanto, que as precárias condições de vida de grande parte dos habitantes que ali vivem decorrem de um fenômeno natural. *O meio natural constitui um elemento condicionante, mas os determinantes da pobreza presente nesta região são certamente outros, oriundos de fenômenos sócio-históricos construídos pelo homem*. Ou seja, fome e pobreza são um produto humano, social, cultural e político.

Feitas essas considerações iniciais, parece importante ressaltar dois pontos, descritos a seguir.

1) Se o governo federal tem o combate à miséria como prioridade nacional, a questão do Semiárido merece atenção privilegiada, pois se trata de uma região na qual a pobreza se apresenta em grande magnitude e em extrema gravidade.

2) Se o governo federal pretende transformar estruturalmente as condições de vida do sertanejo pobre, há que superar a histórica inefetividade das políticas públicas que são dirigidas a esta população e priorizar ações que atuem sobre a estrutura de relações de poder que interage com as difíceis condições naturais do Semiárido. Planos e políticas governamentais nunca conseguiram reverter o agudo processo de exclusão social presente neste território justamente porque se resumiram, de um lado, a medidas compensatórias de caráter clientelista e paternalista e, de outro, a grandes obras hídricas de alto custo e baixa contribuição para garantir o acesso à água a toda a população. *Nunca se promoveram mudanças efetivas nas relações dominantes de produção do Semiárido*.

5. A fonte de informações estatísticas do referido estudo foi o Censo Agropecuário de 2006, do IBGE. As definições de "agricultores familiares de baixa renda" e "agricultores assentados em projetos de reforma agrária" seguiram as normas operacionais do crédito rural vigentes no Plano Safra 2006-2007. A primeira definição contemplou agricultores que obtiveram uma renda bruta anual familiar de até R$ 3 mil, sendo no mínimo 30% desta auferida por meio de atividades desenvolvidas no interior do estabelecimento agropecuário. A segunda definição contemplou agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e reassentados de áreas afetadas pela construção de barragens.

Como será visto adiante, o Semiárido não é somente um espaço de solos pobres e população maltratada pelas forças de uma natureza "perversa", como apregoa a visão hegemônica. É um território heterogêneo, historicamente dominado pela pecuária extensiva e por vastos algodoais, e marcado por conflitos e disputas em torno do acesso aos recursos naturais disponíveis. Não à toa, foi palco de lutas populares que são símbolos para o país, como a Guerra de Canudos.[6]

Diante dessa realidade, e considerando que a reprodução social dos sertanejos pobres que ali vivem está subordinada, em primeira instância, à quantidade, qualidade e localização dos recursos naturais disponíveis (terra e água, essencialmente), qualquer política que vise melhorar definitivamente as condições de vida desta população deve intervir, prioritariamente, nos processos sociais que determinam a forma como são apropriados tais recursos naturais neste território.

No que diz respeito à terra, a primeira questão a se ressaltar é que a estrutura fundiária do Semiárido continua sendo extremamente concentrada. *O latifúndio tem raízes profundas no sertão,* e as políticas públicas levadas a cabo nunca *reverteram este processo de concentração.* Ao contrário, na maior parte das vezes, o agravaram. Dos estímulos da política agrícola baseada no crédito rural aos incentivos fiscais e às grandes obras do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a grande propriedade rural sempre foi privilegiada em detrimento da agricultura familiar. O avanço da fruticultura irrigada e dos grandes projetos de mineração são os exemplos mais atuais deste processo.

As estatísticas do último Censo Agropecuário, realizado em 2006, confirmam essa situação. Neste ano, os agricultores familiares de baixa renda da região Nordeste representavam 75,6% do número de estabelecimentos agropecuários, porém não ocupavam nem 20% da área total. A área média destes estabelecimentos era de apenas 9,6 ha, estando quase 70% deles em áreas inferiores a 10 ha (Ipea, 2013). Considerando que o módulo fiscal da região é de 70 ha, e que estudo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) chega a defender a necessidade de 300 ha para uma família viver bem na depressão sertaneja[7] – região que ocupa 38% do Semiárido –, parece desnecessário apresentar qualquer outro indício do quão precário é o acesso à terra por parte dos agricultores empobrecidos.

---

6. Uma excelente análise sobre a luta de classes no sertão nordestino está em *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes*, de Francisco de Oliveira. Segundo o autor, o "Nordeste algodoeiro-pecuário" viveu, no século XX, um movimento pendular de violência oriundo da ambiguidade estrutural na qual se desenvolveram a pecuária extensiva e a economia algodoeira. Esta ambiguidade estrutural – a coexistência do latifúndio e do minifúndio – oferecia lógica peculiar à economia da região. Por um lado, as culturas de subsistência viabilizavam um baixo custo de reprodução da força de trabalho. Por outro, a "cessão" de um pedaço de terra aos trabalhadores mantinha-os dependentes e submissos (Oliveira, 1981).

7. Essa delimitação supõe uma exploração minimamente rentável e não danosa ao meio ambiente. Para mais informações, ver: Guimarães Filho e Lopes (2002).

De todo modo, é relevante ressaltar que a potencialidade produtiva no Semiárido brasileiro varia bastante de região para região. O Semiárido compreende um conjunto de diferentes microclimas, com lugares onde chove mais que em outros e com regiões de solos mais profundos e mais sedimentados, o que favorece o acúmulo de água e evita a evaporação. Segundo Silva (2006, p. 19), o zoneamento realizado em 2003 pela Embrapa revelou que há, no Semiárido, cerca de 16 milhões de hectares (16% do total) com bom potencial agrícola; 43 milhões de hectares (44%) com potencial agrícola limitado, mas passíveis de exploração sob determinadas condições; e aproximadamente 35 milhões de hectares (36%) com fortes restrições ao uso agrícola. Considerando este cenário menos estereotipado sobre o potencial da região, parece evidente que a severa situação de pobreza da grande maioria da população sertaneja não é oriunda das condições naturais do Semiárido, mas da forma como os seus solos são apropriados. *A agricultura familiar no sertão se desenvolve em propriedades minúsculas e nos piores solos da região. Esta é a questão central que explica a extrema pobreza no território.*

No que diz respeito à disponibilidade de água na região sertaneja, importa revelar, inicialmente, que o Semiárido brasileiro é um dos mais chuvosos do mundo, com uma pluviosidade média de 750 mm por ano. Uma vez que a captação de água das chuvas pode ser realizada por tecnologias simples, baratas e eficientes, este é, sem dúvida, um dos caminhos para a democratização do acesso à água na região. Segundo Malvezzi (2007, p. 10-12), entretanto, a infraestrutura de armazenamento de água de chuva atualmente instalada no Semiárido é capaz de armazenar apenas 36 bilhões de metros cúbicos, restando, portanto, cerca de 720 bilhões de metros cúbicos desperdiçados anualmente. Para ter uma ideia do volume de água não utilizado, o polêmico e oneroso projeto de transposição do rio São Francisco, segundo o autor, transferirá para as bacias receptoras apenas 900 milhões de metros cúbicos por ano. Ou seja, a água de chuva desperdiçada no Semiárido é aproximadamente oitocentas vezes maior que aquela que a transposição transferirá para o Nordeste setentrional (Malvezzi, 2007, p. 64).

Se a insuficiência da infraestrutura de armazenamento de água da chuva construída pelo poder público ao longo dos últimos cem anos é patente, o relatório do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) ressalta, ainda, que a água armazenada no Semiárido atende prioritariamente a demandas concentradas, como a das cidades, das indústrias e dos perímetros irrigados. Ou seja, há graves problemas de distribuição e gestão desta água que nunca foram superados (Consea, 2008, p. 4).

Em verdade, os grandes investimentos em infraestrutura hídrica no Semiárido, que marcaram as políticas direcionadas à região ao longo do século XX, não foram realizados com o objetivo de democratizar o acesso à água e efetivar este

direito humano básico à população sertaneja. Milhares de açudes, barragens e poços foram construídos em propriedades privadas para sustentar os rebanhos de grandes e médias propriedades, sem qualquer garantia do uso público da água. Quanto aos grandes reservatórios administrados por órgãos estatais, sua utilização pública foi assegurada, mas nunca se construíram adutoras para conduzir esta água até as populações mais necessitadas, nem se articulou esta disponibilidade de água a outras políticas públicas, agrícolas ou agrárias. As terras nas proximidades dos açudes se valorizaram e, consequentemente, foram apropriadas por médios e grandes proprietários (Garjulli, 2003).

Segundo Francisco de Oliveira (Oliveira, 1981, p. 55), a implantação dessas benfeitorias com recursos do Estado é a expressão da força e do poder político das oligarquias da região, que conseguiram, com as obras hídricas, aumentar o seu poder econômico e manter sua base política de sustentação, por meio do controle sobre a água. *Dito de outra forma, a má distribuição das águas no Semiárido está umbilicalmente associada à grande concentração fundiária. Trata-se de uma histórica estrutura concentradora de terra, água, riquezas e poder*. A manutenção de uma população sertaneja pobre e totalmente dependente da ação estatal sempre fez parte da lógica de funcionamento desta estrutura.

Frisa-se, portanto, novamente, que o problema central do acesso à água na região semiárida do país não advém das condições naturais deste espaço geográfico. O "mito da escassez de água", na verdade, sempre contribuiu para camuflar a essência do problema: a situação de insegurança hídrica vivida pela maior parte da população sertaneja é oriunda da alta concentração e da má distribuição das águas do Semiárido, que, por sua vez, têm suas raízes na alta concentração fundiária. *Reconhecer este ponto implica reconhecer, portanto, que a questão agrária deve retornar para o centro da agenda de discussões das políticas públicas de erradicação da pobreza*.

Conforme já mencionado, as lutas e os conflitos no Semiárido são históricos e acompanharam o movimento de ocupação deste território. Os primeiros movimentos sociais com caráter classista, entretanto, só surgiram por volta de 1950, com as ligas camponesas. De acordo com Oliveira (1981, p. 106), esta massa agrária apareceu pela primeira vez na história social e política do Nordeste como agente político autônomo, que não poderia ser mais confundido com os "eleitores de cabresto".

Com o golpe militar de 1964, contudo, as ligas foram extintas e suas lideranças, presas e exiladas. Desde então, novos atores emergiram e se fortaleceram: sindicatos rurais, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Pastoral da Terra, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), comunidades quilombolas, indígenas e ribeirinhas, além de centenas de organizações não governamentais (ONGs), originando a Articulação do Semiárido (ASA). Estes movimentos conquistam uma organicidade crescente, e parte de suas

propostas políticas – baseadas em um novo olhar sobre o sertão –[8] tem sido gradativamente inserida na agenda dos órgãos governamentais.

O maior exemplo desse avanço foi a instituição, no início da década de 2000, do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). Inicialmente apoiado pela Agência Nacional de Águas (ANA), este programa foi incorporado, em 2003, às políticas do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), atual Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Desenvolvido e implementado pela sociedade civil (leia-se ASA), com apoio de recursos federais, o objetivo do programa é transformar a realidade social das famílias beneficiadas[9] por meio da construção de cisternas, tecnologia eficiente e barata de captação e armazenamento das águas da chuva.

Sem dúvida, o P1MC representa um claro passo à frente em relação aos programas que o antecederam, e seu impacto na qualidade de vida dos beneficiários é imediato: reduz doenças veiculadas por águas contaminadas; diminui a mortalidade infantil; atenua o trabalho de mulheres e crianças, habitualmente sobrecarregadas com a penosa tarefa de abastecer os lares; e, principalmente, estabelece maior independência em relação aos políticos locais, que sempre usaram a seu favor a necessidade básica das pessoas de terem água em casa.[10] Entretanto, tais cisternas suprem apenas o abastecimento de água para uso doméstico. *O programa não garante o abastecimento de água para a produção, muito menos a terra para se produzir, elementos imprescindíveis para debelar definitivamente os altos índices de insegurança alimentar na região, gerar renda e ampliar a autonomia das famílias*. Além disso, até setembro deste ano, mais de uma década após sua instituição, haviam sido construídas apenas 500 mil cisternas, metade da meta que dá nome ao programa. Segundo o já citado *Relatório do Consea*, estudos avaliativos realizados pelo MDS e pela Embrapa Semiárido mostram a necessidade mínima de 1,3 milhão de cisternas para abastecimento humano (Consea, 2008, p. 4).[11]

---

8. Esse novo olhar sobre o sertão reforça, em primeiro lugar, a ideia de que o semiárido é viável, uma região na qual é possível construir ou resgatar relações de convivência entre os seres humanos e a natureza, com base na sustentabilidade ambiental e combinando qualidade de vida das famílias sertanejas, promoção da cidadania e incentivo a atividades econômicas e tecnologias apropriadas para a região (Silva, 2006, p. 26).

9. O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) é destinado às famílias com renda até meio salário mínimo por membro da família incluídas no Cadastro Único do governo federal e que residem permanentemente em área rural sem acesso ao sistema público de abastecimento de água.

10. Para mais informações, ver Malvezzi (2007, p. 14).

11. Com o objetivo declarado de acelerar o processo de instalação de cisternas no semiárido, em dezembro de 2011, o governo federal suspendeu o apoio ao programa implementado pela Articulação do Semiárido (ASA) e anunciou a compra de milhares de cisternas de plástico/PVC, que deveriam ser instaladas nas comunidades via convênios com estados e municípios. A medida foi amplamente contestada pelos movimentos sociais do semiárido, que realizaram ato público, com a participação de mais de 15 mil pessoas, no dia 20 de dezembro de 2011, na cidade de Petrolina. Segundo os manifestantes, a cisterna de placa construída a partir da metodologia desenvolvida pela ASA utiliza insumos e mão de obra locais, dinamiza a economia regional, associa um trabalho pedagógico com as famílias e, principalmente, promove a autonomia, pois os próprios beneficiários aprendem a realizar a manutenção das cisternas. A cisterna plástica, entretanto, tem custo unitário 58% mais alto que a cisterna de placa, é produzida em centros industriais longínquos, é mais frágil, beneficia poucas empresas fornecedoras, gera dependência da comunidade em relação a estas empresas, produz lixo ambiental, entre outras desvantagens. Diante da pressão social e de denúncias de que a medida, na verdade, objetivava favorecer o reduto eleitoral do ministro Fernando Bezerra, do MI, o governo federal recuou, restabeleceu o contrato com a ASA e reduziu a compra pública de 300 mil cisternas de plástico para 60 mil.

O drama que a população do Semiárido viveu em 2012 é o indicador mais forte de que as ações governamentais não foram suficientes. Como consequência da situação alarmante, até outubro de 2012, o governo federal já havia liberado R$ 3,2 bilhões para ações emergenciais.[12] Estas ações abrangeram distribuição de água por carro-pipa, recuperação de poços, auxílio financeiro emergencial (Bolsa Estiagem),[13] antecipação dos pagamentos do Programa Garantia-Safra, apoio à atividade econômica, por meio de linha especial de crédito e venda de milho para alimentação animal a preços subsidiados. Sem dúvida, tais medidas foram importantes porque amenizaram, em alguma medida, a tragédia social que se instalou na região. Entretanto, foram somente ações emergenciais, que ignoraram o conflito distributivo existente no território e, por isso, não transformaram a realidade da população sertaneja.

A ação governamental que mais avança nesse sentido foi instituída em 2007 e, assim como o P1MC, é implementada pela ASA. Trata-se do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), cuja proposta básica é assegurar que as famílias sertanejas tenham acesso a tecnologias necessárias para captar água para consumo humano e para as atividades produtivas e, também, terra suficiente para que vivam no Semiárido. Em outras palavras, o *programa pressupõe uma expansão da área de agricultura, a partir de uma reforma agrária apropriada para a região, associada à construção de uma malha de pequenas obras hídricas para captação de água de chuva*.

A escala alcançada pelo P1+2, contudo, é bastante reduzida. Desde que surgiu, em 2007, até setembro de 2012, o programa construiu 9 mil cisternas-calçadão, 420 barragens subterrâneas, 302 tanques de pedra, 208 bombas d'água popular (BAPs) e um barreiro-trincheira. Tais projetos beneficiaram aproximadamente 12 mil famílias (ASA, [s.d.]).

A baixa execução desse programa, até o momento, manifesta não apenas a inoperância do governo federal na implementação da reforma agrária mas principalmente a concepção de desenvolvimento que este reserva para o campo brasileiro. Apesar de alguns avanços nos discursos e nas proposições de políticas para o Semiárido, permanece no centro das decisões governamentais uma visão estritamente econômica, que objetiva incentivar atividades produtivas empresariais ligadas ao capital transnacional e à agricultura de exportação. Neste sentido, as melhores terras da região, bem como os grandes volumes de água e os maiores volumes de recursos públicos, continuam sendo destinadas aos "grandes empreendimentos", que hoje se materializam no agronegócio, na mineração e no hidronegócio.

12. Para mais informações, ver <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/governo-ja-liberou-r-3-bilhoes-para-amenizar-efeitos-da-estiagem>.

13. A Bolsa Estiagem é um auxílio financeiro emergencial pago aos agricultores familiares enquadrados nos critérios do benefício. Cada família beneficiada receberá o montante de R$ 400,00, transferidos em cinco parcelas mensais de R$ 80,00.

É o que vem ocorrendo, por exemplo, na região da chapada do Apodi, no estado do Rio Grande do Norte. Em junho de 2011, foi publicado o Decreto nº 0-001, que desapropria quase 14 mil ha no município de Apodi para a implantação do Projeto Perímetro Irrigado da Chapada do Apodi. A desapropriação atinge diversas comunidades rurais e oito assentamentos da reforma agrária.

Desde a assinatura desse decreto, várias mobilizações populares contra a implantação do projeto foram organizadas pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Apodi, pela Marcha Mundial das Mulheres, pela Comissão Pastoral da Terra, entre outros movimentos sociais. Resumidamente, denunciaram que o projeto passará as terras da chapada e as águas da barragem de Santa Cruz para o controle de cinco grandes empresas do hidro e do agronegócios, concentrando ainda mais a posse da terra e da água no Semiárido brasileiro. Enfatizaram, ainda, que a desapropriação desarticulará a produção de milhares de agricultores familiares que desenvolvem experiências de base agroecológica e de convivência com o Semiárido; trará sérias consequências para a produção de mel (pois o agrotóxico utilizado no perímetro irrigado provocará a diminuição da quantidade de abelhas); e comprometerá a oferta hídrica da barragem de Santa Cruz para outros usos. Enfim, denunciaram que o projeto expropriará das populações seus meios e modos de vida, acentuando os níveis de pobreza da região e perpetuando a dependência deste importante segmento da sociedade às políticas sociais compensatórias.

Além disso, os movimentos sociais ressaltaram que não faltam exemplos de distritos irrigados social e ambientalmente indesejados no Semiárido, seja pelo alto custo de manutenção do sistema, seja pela grande concentração de terras que acarretaram, seja pelos deletérios efeitos ao meio ambiente e à saúde da população. A própria região da chapada do Apodi, no estado do Ceará, foi desapropriada em 1986 com a intenção divulgada de dividir a área em lotes de 4 ha a 16 ha entre os "irrigantes", como deveria acontecer em todos os perímetros irrigados do Nordeste. O que ocorreu, entretanto, é que os agricultores familiares ficaram sem terra e sem indenização, e as grandes empresas produtoras de frutas ocuparam toda a região, boa parte com maciço apoio governamental (Cintra, 2010).

A população da região sofre, atualmente, graves consequências desse processo. Uma equipe da Universidade Federal do Ceará (UFC) detectou a presença de 22 princípios ativos de agrotóxicos – entre eles inseticidas, fungicidas, herbicidas e acaricidas – na água que é fornecida para as diversas comunidades que vivem na chapada do Apodi, alguns deles extremamente tóxicos (Ellery *et al.*, 2010). Comunidades denunciam a morte de trabalhadores e de animais domésticos, relacionam várias queixas de saúde e temem os efeitos crônicos, de malformação

congênita a cânceres.[14] Não bastasse isto, em abril de 2010, o principal porta-voz das campanhas contra as pulverizações aéreas realizadas na região foi assassinado com dezoito tiros.

Em resposta à pressão popular, em dezembro de 2011, a Presidência da República comunicou ao Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Apodi que o projeto de irrigação da chapada do Apodi seria paralisado provisoriamente. Oito meses depois, entretanto, a ordem de serviço para o início das obras foi assinada em Brasília, prevalecendo, portanto, uma lógica meramente econômica e produtivista, que não leva em consideração o modo de viver das comunidades nem a proteção da vida humana e da sociobiodiversidade.

Como resultado, os conflitos na região começaram a eclodir. Em 22 de novembro de 2012, trabalhadores do DNOCS adentraram, sem mandado judicial ou permissão dos agricultores, as terras coletivas da Associação dos Produtores Rurais de Agrovila Palmares/Promares para construir uma "estrada desmatada". Por se sentirem ameaçados diante da invasão de suas terras, os agricultores da associação registraram boletim de ocorrência contra o DNOCS, e já se disseram dispostos a partir para o enfrentamento (Alves, 2012).

Esse exemplo evidencia, portanto, que ao alimentar um padrão de desenvolvimento que tem como eixo estruturante o crescimento econômico pela via da exportação de *commodities*, o governo inviabiliza a justa prioridade que atribuiu ao combate à miséria no país. A chamada "porta de saída" da pobreza rural só se efetivará se as políticas públicas promoverem mudanças efetivas nas relações dominantes de produção do Semiárido, principalmente a partir da desconcentração das terras e das águas neste território. Sem um reordenamento fundiário que modifique substancialmente as relações de produção, não se modificarão as condições desfavoráveis para o sertanejo, que permanecerá em constante precariedade socioeconômica, sujeito aos flagelos das secas.

2.2 O Código Florestal

Em maio deste ano, um novo Código Florestal foi aprovado no Congresso Nacional: a Lei nº 12.651/2012 revogou a Lei nº 4.771/1965, o antigo código. Na tentativa de amenizar os recuos em termos de regramento ambiental, o Poder Executivo vetou uma série de dispositivos da nova lei e publicou a Medida Provisória nº 571/2012, com a intenção, manifesta no Artigo 1º-A desta medida provisória (MP), de primar por princípios preservacionistas, buscando equilíbrio entre proteção ambiental e produção rural, previsto no princípio constitucional da função social da terra (Brasil, 2012a).

14. Por exemplo, após a morte de um jovem trabalhador que atuava no almoxarifado químico da monocultura de abacaxi de determinada empresa, vítima de uma grave doença hepática, 53% dos trabalhadores desta empresa foram diagnosticados com alterações na função do fígado devido à exposição diária a agrotóxicos no trabalho.

Contudo, já no relatório da Comissão Mista do Congresso Nacional,[15] aprovado pouco tempo depois pela Câmara dos Deputados, tal artigo foi alterado, com supressões de incisos inteiros, a exemplo do inciso I, que reconhecia florestas e outras formas de vegetação nativa como bens de interesse público. A substituição de trechos como *modelo de desenvolvimento ecologicamente sustentável* por expressões do tipo *presença do país nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia* evidencia a intenção parlamentar de submeter os direitos ambientais às regras de mercado. Tais alterações, aprovadas pelo Senado Federal, receberam alguns vetos da Presidência. O próximo passo, portanto, é a apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional.

O Código Florestal de 1965 estava embasado na subordinação da atividade produtiva aos princípios da preservação ambiental. Estes, por sua vez, estavam em perfeita harmonia com o princípio da função social da terra, consagrado na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Tal relação estava evidente em seu Artigo 1º, § 1º, que estabelecia como uso nocivo da propriedade a utilização de florestas e outras formas de vegetação nativa em desacordo com o dispositivo constitucional. O princípio da função social ainda era nominalmente evocado no Artigo 16, § 4º, que tratava da aprovação da localização da reserva legal em imóveis rurais (Brasil, 1988).

A consonância entre o código anterior e a função social da terra demonstra-se também no tratamento à pequena propriedade familiar. A Lei nº 4.771/1965 assinalava uma estreita relação entre o conceito de pequena propriedade familiar e o de minifúndio. Em seu Artigo 1º, § 2º, inciso I, o código estabelecia regionalmente o tamanho limite das propriedades familiares, muito próximo das médias dos módulos fiscais nas respectivas regiões. Trazia também, ao longo do texto, dispositivos que flexibilizavam as regras ambientais para tal grupo, considerando, por exemplo, como de interesse social, atividades de manejo florestal sustentável nestas propriedades (Brasil, 1965, Artigo 1º, V, b) e apontando a possibilidade de recomposição da reserva legal com árvores frutíferas e exóticas intercaladas com nativas – Artigo 16, § 3º (Brasil, 1965). O princípio norteador destes dispositivos era manter o equilíbrio entre as dimensões ambiental, social e econômica da função social da terra e evitar que o rigor das normas ambientais prejudicasse o desenvolvimento socioeconômico de famílias detentoras de diminutas áreas de terra.

A Lei nº 4.771/1965 estava bem recepcionada na CF/88 (Brasil, 1988): o Artigo 225 do capítulo VI estabelece que o meio ambiente equilibrado é bem de uso comum do povo, cabendo ao poder público e à coletividade o dever de

15. Relatório apresentado em 12 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1023047&filename=PAR+19+MPV57112+%3D%3E+MPV+571/2012>. Acesso em 4 abr. 2013.

preservá-lo para a presente e as futuras gerações. O Artigo 170, além disso, cita o meio ambiente como um dos princípios que devem reger a ordem econômica. O meio ambiente é, pois, um direito difuso. Aplicá-lo aos imóveis rurais implica relativizar o direito de propriedade: para que este seja legítimo, seu detentor não deve prejudicar os direitos da coletividade. Assim, a atividade econômica em um estabelecimento rural deve, além de propiciar prosperidade ao proprietário, ser benéfica ou, ao menos, não causar danos a terceiros. Isto implica, entre outros aspectos, não prejudicar os bens e serviços ecossistêmicos, como ar, água e clima, que são de uso comum de todos.

Essa sintonia não ocorre com o novo Código Florestal. A Lei nº 12.651/2012 é resultado da iniciativa de um grupo de parlamentares defensores de interesses do setor do agronegócio, cujo principal objetivo era proteger produtores rurais em débito com a legislação ambiental das ações fiscalizatórias e punitivas do Estado e legalizar áreas de exploração agropecuária em desacordo com o código anterior, como as reservas legais e áreas de preservação permanente (APPs). Em seu conjunto, apresenta dispositivos que visam reduzir áreas de proteção ambiental para manter e ampliar o uso alternativo do solo.

Uma análise do capítulo X dessa lei, o qual trata do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, permite evidenciar a subordinação do direito ambiental aos interesses econômicos. Seu Artigo 41 estabelece três eixos de ação a fim de que os proprietários cumpram a lei ambiental: *i)* pagamento ou incentivos financeiros a serviços ambientais; *ii)* compensação a medidas de conservação e recuperação ambiental; e *iii)* incentivos à comercialização, inovação, aceleração para recuperação, conservação e uso sustentável de recursos naturais. Por pagamentos ou incentivos são consideradas retribuições, monetárias ou não, a atividades de conservação que redundem em melhorias ao meio ambiente, quais sejam (Brasil, 2012a, Artigo 41, I):

a) sequestro de carbono;

b) conservação da beleza cênica natural;

c) conservação da biodiversidade;

d) conservação dos recursos hídricos;

e) regulação do clima;

f) valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;

g) conservação e melhoramento do solo; e

h) manutenção de áreas de preservação permanente, de reserva legal e áreas de uso restrito.

A compensação, prevista no inciso II do Artigo 41 (Brasil, 2012a), destina-se a restituir as despesas do proprietário oriundas da necessidade de adequar seu imóvel à legislação ambiental. Para isto, são previstos os seguintes instrumentos:

a) crédito agrícola, a juros menores, com prazos maiores que os de mercado;

b) seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado;

c) dedução das áreas de APP, de reserva legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), gerando créditos tributários;

d) destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água para a manutenção, recuperação ou recomposição de APPs, áreas de reserva legal e de uso restrito;

e) linhas de financiamento para atender iniciativas de preservação voluntária ou de recuperação de áreas degradadas; e

f) isenção fiscal para insumos e equipamentos utilizados na recuperação e manutenção das áreas de APP, de reserva legal e de uso restrito.

Além disso, o Artigo 41 da Lei nº 12.651/2012 prevê que, para financiar a atividade de regularização ambiental, o produtor poderá deduzir, da base de cálculo do Imposto de Renda, parte dos gastos efetuados para recomposição de APPs, áreas de reserva legal e de uso restrito. A utilização de fundos públicos para concessão de créditos, reembolsáveis ou não, para compensação e recomposição destas áreas também está prevista neste normativo. Por fim, o artigo estabelece que as áreas destinadas à APPs e reserva legal são elegíveis para inclusão em mercados nacionais e internacionais de serviços ambientais (Brasil, 2012a).

A leitura que se tira desses dispositivos é que o proprietário/produtor não pode ser onerado por preservar o meio ambiente. Mesmo os mínimos legais de preservação, caso repercutam em ônus ao produtor, obrigam o Estado a compensá-lo ou restituí-lo por meio de isenções de impostos, subsídios, financiamentos subsidiados. Em última análise, é a sociedade que acaba pagando a um particular para ter direito ao meio ambiente equilibrado. De direito, o meio ambiente equilibrado transforma-se em mercadoria.

A questão da pequena propriedade ficou completamente subvertida no novo código. Esta não mais se relaciona com a questão dos minifúndios e a especial necessidade dos pequenos produtores em manter uma atividade produtiva em prol de sua sobrevivência. Agora, tratamentos especiais são destinados a imóveis de até quatro módulos fiscais. Não foi tomado o cuidado de restringir a regra apenas ao proprietário que detenha, ao todo, apenas esta área. Assim, o produtor rural que detenha, por exemplo, cinco imóveis rurais de quatro módulos fiscais

será beneficiado pela lei, embora, ao todo, tenha vinte módulos fiscais. Outras benesses favorecem imóveis de até dez ou quinze módulos, como a liberação de áreas desmatadas de APP para a continuidade de atividades agropecuárias (Brasil, 2012a, Artigos 61-A, § 4º, I, e 61-B).

O novo Código Florestal está completamente dissociado do princípio constitucional da função social da terra, seja por seu conteúdo estritamente produtivista, seja pelo fato de sequer aludir ao princípio em seu texto. Ao dar demasiada ênfase à produção, parece ter o caráter de um código agrícola que protege os produtores rurais da fiscalização do Estado. Subordina a questão do meio ambiente à lógica de mercado, em uma concepção equivocada de que transformar os bens e serviços ecossistêmicos em mercadorias seria a única solução para preservar o meio ambiente, uma vez que o Estado seria incapaz de exercer o poder de polícia em prol da garantia de direitos da coletividade. Perdeu-se, ainda, uma grande oportunidade de se discutir o modelo agrário brasileiro, ao não se incluir, em conjunto com as questões ambiental e econômica, a questão social relativa à equidade na distribuição da terra no país. A lei acaba por cristalizar ainda mais o modelo agrário iníquo imperante, concentrando eventuais ganhos de um incerto mercado de serviços ambientais em poucas mãos.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Reforma agrária: a reforma agrária em crise

O Programa de Reforma Agrária, embora conste da programação oficial (Plano Plurianual – PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015), praticamente desapareceu da agenda governamental, ao menos desde os anos finais do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A partir de 2011, o programa ficou ainda menor, e, mais grave, os assentamentos se tornaram alvo da imputação de serem, em grande medida, os responsáveis pela tragédia da pobreza rural mais extrema.

O Plano Brasil Sem Miséria, insígnia mais forte do atual governo na área social, estabeleceu como objetivo central a promoção da inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, aquela com renda monetária mensal domiciliar de até R$ 70,00 *per capita*, um contingente estimado em 16,2 milhões de pessoas. Sua lógica apoia-se em um entendimento basicamente monetarista da pobreza, secundarizando os processos que reforçam a exclusão social e dificultam o acesso a serviços públicos, com os agravos da baixa escolaridade e das precárias condições de moradia e trabalho.

O desenho do Programa de Combate à Pobreza, apesar de todos os seus méritos, ainda não estabeleceu ações e mecanismos capazes de atuar de forma definitiva sobre a extrema pobreza rural. De certa forma, ao não levar em conta

a extraordinária concentração fundiária, na origem da questão agrária brasileira, limitou suas possibilidades de oferecer uma solução definitiva à miséria rural. Os tímidos avanços do programa de reforma agrária não permitem a superação das fragilidades sociais existentes no campo, limitando o pleno usufruto dos direitos de cidadania por parte de trabalhadores rurais, assentados, agricultores familiares e comunidades tradicionais.

Proporcionalmente, o Brasil urbano e o Brasil rural praticamente se equivalem em termos de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza. Do total de 16,2 milhões de pessoas nesta situação, 46,7%, de acordo com o Censo Agropecuário, residiam no rural e 53,3%, no urbano. Os valores absolutos, por seu turno, revelam outras nuances desta questão: dado que as áreas urbanas concentram 85% da população total do país, o grupo mais vulnerável englobaria cerca de 8,6 milhões de pessoas, apenas 5,4% da população do Brasil urbano. No Brasil rural, por sua vez, onde vivem 15,6% da população, uma em cada quatro pessoas seria extremamente pobre.

O acesso à terra (em quantidade e qualidade adequadas) ainda tem centralidade na determinação das possibilidades de êxito dos assentamentos de reforma agrária, das políticas de agricultura familiar e das condições de permanência dos trabalhadores rurais em seus lugares de origem. A configuração historicamente dada e politicamente perpetuada da estrutura fundiária, as estratégias nem sempre "legais" de ocupação e domínio de vastos territórios – e de todo o patrimônio natural neles contido – são excludentes e reproduzem relações de trabalho precárias, quando não análogas à condição de escravidão. São estes os condicionantes maiores da pobreza rural, que evidenciam, mais diretamente que a simples computação das rendas, as causas da situação de exclusão social e tornam coincidentes os estados de extrema pobreza e de insegurança alimentar. As condições sob as quais vivem pequenos agricultores e trabalhadores rurais restringem as possibilidades de uma produção agrícola substantiva, geradora de autonomia e renda, uma vez que eles desenvolvem sua produção sob os estreitos limites definidos pela escassez ou pelo acesso precário à terra, sem assistência técnica permanente ou apoio em uma política eficaz de extensão rural. Auferindo baixos preços de comercialização – por força da dependência de intermediários e da estrutura oligopolizada do mercado atacadista – e tendo poucos meios de acesso a feiras e mercados urbanos, eles enfrentam relações de trabalho extremamente adversas ainda predominantes no meio rural – por exemplo, a baixa remuneração, a informalidade e a sazonalidade das ocupações.

Apesar disso, as estratégias do Plano Brasil Sem Miséria para o rural buscam superar alguns obstáculos. O plano firmou as seguintes linhas de ação: *i)* assistência técnica direcionada para a produção de alimentos para autoconsumo e

comercialização de excedentes; *ii)* fomento, significando a transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis para estruturação produtiva de unidades familiares; *iii)* promoção do acesso a mercados públicos e privados, basicamente mediante o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); e *iv)* Bolsa Verde, transferência de R$ 300,00 por trimestre para famílias cadastradas no Programa de Apoio à Conservação Ambiental.

À exceção do Bolsa Verde, que possui lógica própria e cujos potenciais beneficiários estão concentrados na Amazônia, as demais ações devem ser articuladas e coordenadas para ter eficácia e evitar desperdícios. Ainda que cumpram tais requisitos, entretanto, não são potentes o suficiente para a erradicação da miséria no campo. A questão da democratização do acesso à terra se sobressai pela ausência. Água, semente, energia elétrica, assistência técnica e repasses financeiros são necessários e defensáveis, mas, apesar disso, tais medidas não têm como alcançar grande parte da população rural carente: a sem terra e a sem terra suficiente.

Ao homogeneizar diferentes situações e grupos em situação de pobreza pelo corte único da renda, as especificidades da população que forma o rural brasileiro – pequenos agricultores, trabalhadores com ou sem terra – são desconsideradas, e o território que ocupam – ou reivindicam ocupar – perde relevância. A política, então, acaba por abstrair a identidade política e social destes grupos e consagrar o processo de desterritorialização que os atinge.

Enquanto se discute a atualidade da questão agrária brasileira, problemas seculares seguem sem solução, afetando grandes parcelas dos povos rurais, impedindo a democratização do acesso à terra e aos bens naturais, corroendo as relações de trabalho, dificultando o acesso a políticas públicas e direitos de cidadania. Para os trabalhadores rurais e camponeses do Brasil profundo, resistir é a única forma de sobreviver à ameaça de desterritorialização, uma ameaça que, por vezes, se concretiza, seja por uso da força do Estado ou de particulares, seja pela recorrência a manobras legislativas e judiciárias, que acompanham o avanço do capital sobre os territórios de ribeirinhos, quilombolas e povos indígenas.

O objetivo de transformar o campo em um território de produção de *commodities* agrícolas e minerais – de mercantilização da natureza no sentido mais amplo – tem se sobreposto ao mandado constitucional que deve garantir a função social da terra.

3.1.1 Balanço geral dos assentamentos

O Programa de Reforma Agrária vem tendo desempenho bastante tímido, não havendo indícios de que o ritmo de desapropriações e de criação de novos assentamentos possa aumentar de forma a atender as demandas dos sem-terra. Ao contrário, manifestações recentes atribuídas ao mais alto escalão do governo

dão conta da priorização de outros objetivos e ações para a população rural em assentamentos rurais; os sem-terra, exceto em circunstâncias especiais, não serão atendidos. Em entrevista ao *Valor econômico*, o atual presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) deixou claro que:

> Com respaldo da presidente Dilma Rousseff, o Incra vai deixar as aquisições de terras em segundo plano e concentrar sua atuação na regularização fundiária do Nordeste. (...). O Incra dará mais assistência técnica aos produtores assentados para que eles possam ter renda (Tarso, 2012).

Os dados relativos aos assentamentos realizados em 2011 apenas ilustram a mudança de prioridades e colocam no centro da política fundiária os objetivos de aumento da produção de alimentos e, com isso, a melhoria da qualidade de vida dos assentados. Outra diretriz refere-se ao fomento de maior interação entre o Incra e outros agentes governamentais, para que os assentados e assentamentos se beneficiem dos diversos programas governamentais, tanto na área social quanto na de implementação de projetos de infraestrutura.

Tais objetivos não constituem novidade: há décadas constam nos principais documentos governamentais que tratam da questão agrária e do desenvolvimento rural, com destaque para o *Estatuto da Terra*, de 1964, o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), de 1985, e o documento *Novo mundo rural,* de fins da década de 1990, cujo objetivo era:

> Promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos –, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas (MEPF, Incra e SDR, 1999).

Espera-se que se cumpram os objetivos de prover o efetivo suporte para a estruturação produtiva dos assentamentos, para que haja aumento da produção, para que os processos de comercialização atendam aos anseios e às necessidades dos pequenos produtores rurais e para que o trabalho rural remunere adequadamente os produtores, proporcionando-lhes ganhos na qualidade de vida. Desde logo, porém, é preciso que os assentados recebam competente e tempestiva assistência técnica, tenham acesso a recursos técnicos necessários para o desenvolvimento sustentável de suas unidades produtivas e tenham assegurada sua participação nos programas públicos de garantia de compra da produção.

3.1.2 Assentamentos em 2011

Em 2011 os registros do Incra apontam que teriam sido incorporadas aos projetos de assentamento 22 mil famílias, das quais menos de um quarto em projetos criados neste ano; as demais foram instaladas em projetos de anos anteriores. Afora este desempenho global ser o menor registrado, pelo menos desde 2003, a criação de assentamentos em terras públicas, mais uma vez, ganha destaque.

TABELA 1
Assentamentos segundo a forma de obtenção da terra em projetos criados em 2011 e em projetos criados até 2010 (jan.-dez./2011)

Origem/ obtenção	Assentamentos em projetos criados em 2011				Assentamentos em projetos criados até 2010		Total de famílias assentadas nos projetos (C) (unidade) (A + B)
	Projetos		Famílias				
	(unidade)	Área (ha)	Capacidade (unidade)	Assentadas (unidade) (A)	Projetos homologados (unidade)	Famílias assentadas (unidade) (B)	
Onerosa	53	103.960,6337	2.785	1.824	1.795	9.809	11.633
Terra pública	55	1.796.896,10	6.270	3.290	731	7.098	10.388
Total	**108**	**1.900.856,73**	**9.055**	**5.114**	**2.526**	**16.907**	**22.021**

Fonte: Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento do Incra e Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra).[1]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Nota: [1] A partir de dados de 27 de janeiro de 2007.

A tabela 1 mostra ainda que foram obtidas de forma onerosa (via desapropriação e compra) menos de 6% da área total incorporada ao programa; as demais 94,5% são terras públicas. A transformação de muitas terras públicas em projetos de assentamento rural cumpre ao menos dois objetivos: reconhecimento de direitos e da garantia de estabilidade da posse da terra e continuidade de práticas de conservação ambiental (projetos "verdes": florestais, agroextrativista, de desenvolvimento sustentável, entre outros). É importante ressaltar, entretanto, que a destinação de terras públicas para a criação de assentamentos rurais não tem qualquer impacto sobre a concentração fundiária.

TABELA 2
Famílias assentadas em projetos criados em 2011 por região e forma de obtenção da terra (2011)

Região/origem da terra	Projetos criados		Área obtida		Capacidade criada		Famílias assentadas	
	(unidade)	(%)	(ha)	(%)	Famílias (unidade)	Famílias (%)	(unidade)	(%)
Onerosa	53	49	103.961	5	2.785	31	1.824	36
Norte	5	5	21.190	1	553	6	144	3
Nordeste	34	31	69.201	4	1.643	18	1.213	24

(Continua)

(Continuação)

Região/origem da terra	Projetos criados		Área obtida		Capacidade criada		Famílias assentadas	
	(unidade)	(%)	(ha)	(%)	Famílias (unidade)	Famílias (%)	(unidade)	(%)
Sudeste	6	6	6.419	0	266	3	247	5
Sul	1	1	804	0	68	1	58	1
Centro-Oeste	7	6	6.346	0	255	3	162	3
Terra pública	55	51	1.796.896	95	6.270	69	3.290	64
Norte	41	38	1.595.260	84	3.578	40	1.733	34
Nordeste	9	8	198.883	10	2.556	28	1.475	29
Sudeste	2	2	681	0	32	0	19	0
Sul	2	2	1.924	0	95	1	58	1
Centro-Oeste	1	1	148	0	9	0	5	0
Total	**108**	**100**	**1.900.857**	**100**	**9.055**	**100**	**5.114**	**100**

Fonte: Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento do Incra e Sipra.[1]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Nota: [1] Com dados disponibilizados em 27 de janeiro de 2007.

A tabela 2 expressa a perda da centralidade da reforma agrária na agenda governamental: em 2011, apenas 108 projetos foram criados, nos quais foram assentadas cerca de 5 mil famílias. As vagas remanescentes serão atribuídas a partir de 2012. Como já referido, o procedimento de homologação de novas famílias em projetos criados em anos anteriores é recorrente, mesmo porque o processo de obtenção da terra, a criação do projeto e a seleção e homologação dos beneficiários têm lógica e temporalidade próprias, estendendo-se para além do ano de criação. O que preocupa nos dados de 2011 é a baixa disponibilidade de lotes para serem ocupados a partir de 2012.

O Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), por ser um arquivo de atualização permanente, apresenta a cada momento diferenças em suas totalizações. O arquivo sobre assentamentos trimestrais realizados em 2011, com atualização em fevereiro de 2012, indica a incorporação, em projetos novos e antigos, de 21.975 famílias assentadas.

TABELA 3
Número de famílias assentadas nos projetos de reforma agrária[1] – por trimestre e regiões (jan.-dez./2011)

Regiões e Unidades Federativas (UFs)		Famílias assentadas por trimestre (unidade)					Famílias assentadas (%)
		1º	2º	3º	4º	Total	
Brasil	**(unidade)**	**592**	**1.200**	**3.626**	**16.557**	**21.975**	**100,0**
	(%)	**2,7**	**5,5**	**16,5**	**75,3**	**100,00**	**-**
Norte		107	277	1.578	8.489	10.451	47,6

(Continua)

(Continuação)

Regiões e Unidades Federativas (UFs)	Famílias assentadas por trimestre (unidade)					Famílias assentadas (%)
	1º	2º	3º	4º	Total	
Nordeste	56	148	1.188	5.446	6.838	31,1
Sudeste	103	93	98	779	1.073	4,9
Sul	157	151	351	557	1.216	5,5
Centro-Oeste	169	531	411	1.286	2.397	10,9

Fonte: Relatório 0229 da Coordenação-Geral de Monitoração e Controle (SDM) do Sipra.[2]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Notas: [1] As discrepâncias entre os valores desta tabela decorrem do fato de terem sido geradas por diferentes arquivos, não compatibilizados.
[2] Com dados disponibilizados em 6 de março de 2012.

Os assentamentos, como em anos anteriores, foram concentrados em estados das regiões Norte (48%) e Nordeste (31%); apenas o Pará recebeu 25% do total de famílias incluídas no Programa de Reforma Agrária. Como já referido, metade (51%) dos novos beneficiários ocupou lotes em projetos criados até 2006; outros 26%, em projetos de criação mais recente (entre 2007 e 2010); e 23%, em projetos criados em 2011. As razões de novas ocupações em projetos antigos, entretanto, precisam ser esclarecidas: se houve abandono, desistência, transmissão por herança, expansão do perímetro do projeto, parcelamento de lotes etc. Mas o certo é que não produziram consequências sobre a concentração fundiária local ou regional.

TABELA 4
Número de famílias assentadas em 2011 por período de criação do projeto (jan.-dez./2011)

Período de criação do projeto	Projetos que receberam novas famílias em 2011 (unidade)	Famílias assentadas (unidade)	Famílias assentadas (%)
1900-1984	18	79	0,36
1985-1994	226	1.191	5,42
1995-1998	661	3.592	16,35
1999-2002	570	2.418	11,00
2003-2006	564	3.902	17,76
2007-2010	483	5.685	25,87
2011	96	5.108	23,24
Total	**2.618**	**21.975**	**100,00**

Fonte: Relatório 0229/SDM/Sipra.[1]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Nota: [1] Com dados disponibilizados em 6 de março de 2012.

De janeiro de 2011 a junho de 2012, foram estabelecidos 161 projetos de assentamento, a maior parte nas regiões Norte e Nordeste, e beneficiadas 5,9 mil famílias. No total, foram agregados 4,7 milhões de hectares, dos quais mais de 80% em projetos agroextrativistas e florestais situados na região Norte do país.

3.1.3 Os projetos de reforma agrária em execução

Em 30 de junho de 2012, os registros do Incra apontavam um universo bastante extenso de projetos e famílias assentadas: 8,9 mil projetos de diversos tipos e em diferentes estágios de desenvolvimento, que abrigavam pouco mais de 930 mil famílias e abarcavam uma área total de 94,5 milhões de hectares. Tais números, embora expressivos, não são suficientes para impactar a estrutura fundiária brasileira e atender as demandas históricas dos trabalhadores rurais sem terra ou com terra insuficiente. Parte significativa de projetos vem sendo estabelecida em terras públicas já ocupadas por pequenos posseiros, que, a partir da chegada do Programa de Reforma Agrária, ganham o estatuto de "assentados" e passam a ter acesso ao conjunto de programas públicos estabelecidos para este público. Este contingente de beneficiários vem aumentando há alguns anos, tornando cada vez menor a importância proporcional das áreas onde efetivamente houve redistribuição de terras improdutivas.

Mostrando o total de projetos, as áreas abarcadas e as famílias assentadas, o quadro geral de assentamentos da tabela 5 tem uma lógica aparentemente contrária às informações já expostas. Dados relativos a assentamentos homologados a cada ano mostram acúmulo maior nos anos recentes, sobretudo a partir do primeiro governo Lula. Considerando-se o ano de criação de cada projeto, entretanto, vê-se que os criados antes de 2003 concentram mais de 60% das famílias, o que torna a ilustrar como a ocupação dos projetos se faz de forma descontínua.

TABELA 5
Projetos de reforma agrária em execução[1] por período de criação (1900-primeiro semestre de 2012)

Período de criação dos projetos	Projetos criados (unidade)	Área (ha) (A)	Capacidade de famílias suportada (unidade) (B)	Famílias assentadas (unidade) (C)	Área média (A/C) (ha)	Famílias assentadas (%)	Área assentada (%)
1900-2002	5.214	44.070.001,1	713.535	569.233	663,17	61,20	46,6
2003-2012	3.700	50.432.111,9	419.033	360.929	1.980,10	38,80	53,4
Total	**8.914**	**94.502.113,0**	**1.132.568**	**930.162**	**101,6**	**100,00**	**100,0**

Fonte: Incra (2012b).[2]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea .
Nota: [1] Em execução em 30 de junho de 2012.
[2] Com dados disponibilizados em 24 de agosto de 2012.

As diferenças que emergem da comparação dos dois períodos considerados exprimem os diversos graus de prioridade dados em cada período à criação de projetos de assentamento. Até o governo do presidente José Sarney, a colonização de terras públicas, basicamente na Amazônia, era a diretriz dominante da política fundiária. A partir de 1985, com o I PNRA, esta prática foi abandonada, sendo os antigos colonos identificados como "assentados" em projetos de colonização. A partir de

então, foram criados "projetos de assentamento", que se desdobraram em diferentes tipos para incluir os pequenos produtores rurais ocupantes de terras públicas.

Os assentamentos criados entre 2011 e 2012 (primeiro semestre) seguiram a lógica de anos anteriores – pouco investindo na captação de imóveis improdutivos e em situação de descumprimento da função social da terra –, dando prioridade à regularização fundiária; com isso, ocupações ancestrais foram transformadas em projetos "novos" e antigos projetos estaduais, estabelecidos em terras públicas,[16] foram incorporados à base.

TABELA 6
Projetos de reforma agrária em execução por grande região (1900-primeiro semestre de 2012)

Regiões	Projetos criados (unidade)	Área abrangida (ha)	Capacidade de famílias suportada (unidade)	Famílias assentadas (unidade)	Área média (ha)[1]	Área abrangida (%)	Projetos criados (%)	Famílias assentadas (%)
Brasil	**8.914**	**94.502.113,0214**	**1.132.568**	**930.162**	**101,60**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Norte	2.053	66.875.969,1242	531.762	405.294	165,01	70,8	23,0	43,6
Nordeste	4.086	17.446.770,6851	347.476	310.622	56,17	18,5	45,8	33,4
Sudeste	739	1.366.087,0678	52.365	40.929	33,38	1,4	8,3	4,4
Sul	814	815.465,3057	39.497	36.027	22,63	0,9	9,1	3,9
Centro-Oeste	1.222	7.997.820,8386	161.468	137.290	58,25	8,5	13,7	14,8

Fonte: Incra (2012b). [2]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea .
Notas: [1] Área média = área abrangida/famílias assentadas.
[2] Com dados disponibilizados em 4 de agosto de 2012.

A região Norte concentra a maior parte dos quase 9 mil projetos existentes, tanto em área abrangida (71% do total) quanto em número de famílias assentadas (44%), embora no Nordeste haja quantidade maior de projetos. Apenas cinco estados (Pará, Maranhão, Mato Grosso, Bahia e Rondônia) concentram 60% da área atualmente apropriada por projetos de assentamento e 53% das famílias assentadas.

TABELA 7
Fases dos projetos de reforma agrária[1] em execução (1900-primeiro semestre de 2012)

Fase	Projetos		Área		Famílias assentadas	
	(unidade)	(%)	(ha)	(%)	(unidade)	(%)
Assentamento criado	3.061	34,3	24.749.722	26,2	316.664	34,0
Assentamento em instalação	1.656	18,6	33.698.071	35,7	165.929	17,8

(Continua)

16. A desapropriação é instrumento exclusivo da União.

(Continuação)

Fase	Projetos		Área		Famílias assentadas	
	(unidade)	(%)	(ha)	(%)	(unidade)	(%)
Assentamento em estruturação	2.582	29,0	11.970.856	12,7	227.980	24,5
Assentamento em consolidação	1.099	12,3	15.198.144	16,1	131.601	14,1
Assentamento consolidado	516	5,8	8.885.320	9,4	87.988	9,5
Total	**8.914**	**100,0**	**94.502.113**	**100,0**	**930.162**	**100,0**

Fonte: Incra (2012b). [2]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Notas: [1] Em execução em 30 de junho de 2012.
[2] Com dados disponibilizados em 4 de agosto de 2012.

A concentração de assentamentos na região Norte, em anos recentes, se deve, sobretudo, à incorporação e ao reconhecimento do direito à terra das populações que tradicionalmente as ocupavam, como os ribeirinhos e extrativistas. Para muitos analistas, esta política, embora justa, não configura reforma agrária, tampouco se confunde com procedimentos que legitimam a grilagem de terras públicas: enquanto reconhecimento do direito coletivo à terra, tal política se antepõe a formas de regularização fundiária que, segundo numerosas críticas, oferecem uma via de legalização à grilagem.

O Programa de Reforma Agrária assegura aos seus beneficiários o direito de acesso a um rol de políticas que, ao menos potencialmente, podem garantir-lhes maior grau de estabilidade na terra e de progresso socioeconômico. Contudo, a intermitência e as fragilidades das ações executadas colocam em risco as possibilidades de desenvolvimento dos assentamentos. Mais da metade dos projetos em execução não cumpriram as etapas iniciais de estruturação: as famílias tiveram de fato acesso aos seus lotes, mas apenas algumas acessaram os recursos de fomento e receberam assistência técnica e extensão rural. A tabela 8 mostra, por regiões, o quadro preocupante dos atuais assentamentos. A situação só é menos grave no Sul, possivelmente porque a região recebeu menos projetos e famílias em anos recentes e porque nela estão os assentamentos em fases mais adiantadas de consolidação.

TABELA 8
Projetos de assentamento em execução[1] por fase do projeto – Brasil e Grandes Regiões (1900-primeiro semestre de 2012)

Fases do projeto	Norte (unidade)	(%)	Nordeste (unidade)	(%)	Sudeste (unidade)	(%)	Sul (unidade)	(%)	Centro-Oeste (unidade)	(%)	**Brasil (unidade)**	**(%)**
Projetos em fase inicial	1.304	63,5	1.909	46,7	442	59,9	216	26,6	846	69,2	**4.717**	**52,9**
Assentamento criado	822	40,0	1.307	32,0	214	29,0	117	14,4	601	49,2	**3.061**	**34,3**

(Continua)

(Continuação)

Fases do projeto	Norte (unidade)	(%)	Nordeste (unidade)	(%)	Sudeste (unidade)	(%)	Sul (unidade)	(%)	Centro-Oeste (unidade)	(%)	**Brasil (unidade)**	**(%)**
Assentamento em instalação	482	23,5	602	14,7	228	30,9	99	12,2	245	20,0	**1.656**	**18,6**
Projetos em estruturação/ consolidação	623	30,4	2.020	49,4	260	35,2	497	61,1	281	22,9	**3.681**	**41,3**
Assentamento em estrutu-ração	379	18,5	1.455	35,6	218	29,5	362	44,5	168	13,7	**2.582**	**29,0**
Assentamento em consoli-dação	244	11,9	565	13,8	42	5,7	135	16,6	113	9,2	**1.099**	**12,3**
Assentamento consolidado	126	6,1	157	3,8	37	5,0	101	12,4	95	7,8	**516**	**5,8**
Total	**2.053**	**100,0**	**4.086**	**100,0**	**739**	**100,0**	**814**	**100,0**	**1.222**	**100,0**	**8.914**	**100,0**

Fonte: Sipra.[2]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Notas: [1] Em execução em 30 de junho de 2012.
[2] Com dados disponibilizados em 18 de julho de 2012.

A principal modalidade de obtenção de terras para a constituição de assentamentos rurais, desde a segunda metade da década de 1990, é a incorporação de terras públicas. O recurso à desapropriação de terras improdutivas nunca foi utilizado em seu pleno potencial, barrado por medidas judiciais e pressões econômicas e políticas.

Cumpre fazer uma distinção: embora exista um maior número de projetos rurais em áreas desapropriadas (60% do total) que abrigam a maior parcela de famílias (50%), estes ocupam uma área proporcionalmente menor (31%), o que revela um intenso parcelamento da terra.

TABELA 9
Formas de obtenção de terra para a constituição de projetos de assentamentos rurais (1900-primeiro semestre de 2012)

Forma de obtenção	Projetos (unidade)	Área (ha)	Capacidade de famílias assentadas (unidade)	Famílias assentadas (unidade)	Projetos (%)	Área (%)	Capacidade de famílias assentadas (%)	Famílias assentadas (%)
Onerosa	5.898	31.660.433,98	609.790	520.082	66,2	33,5	53,8	55,9
Compra e venda	520	1.575.965,71	53.458	46.484	5,8	1,7	4,7	5,0
Desapropriação	5.378	30.084.468,27	556.332	473.598	60,3	31,8	49,1	50,9
Não onerosa	2.333	57.530.064,73	408.952	321.952	26,2	60,9	36,1	34,6
Reconhecimento	1.577	34.971.873,63	175.224	150.496	17,7	37,0	15,5	16,2
Discriminação	61	3.618.561,36	29.477	23.904	0,7	3,8	2,6	2,6
Arrecadação	695	18.939.629,73	204.251	147.552	7,8	20,0	18,0	15,9
Outras não onerosas[1]	384	2.161.524,39	46.656	32.219	4,3	2,3	4,1	3,5

(Continua)

(Continuação)

Forma de obtenção	Projetos (unidade)	Área (ha)	Capacidade de famílias assentadas (unidade)	Famílias assentadas (unidade)	Projetos (%)	Área (%)	Capacidade de famílias assentadas (%)	Famílias assentadas (%)
Em obtenção	299	3.150.089,93	67.170	55.909	3,4	3,3	5,9	6,0
Total	**8.914**	**94.502.113,02**	**1.132.568**	**930.162**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Sipra.[2]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Notas: [1] Inclui as seguintes formas: adjudicação, cessão, confisco, dação, doação, incorporação, reversão de domínio e transferência.
[2] Com dados disponibilizados em 18 de julho de 2012.

Nos projetos criados entre 2003 e 2010, apenas 28,8% das famílias foram assentadas em terra obtida por desapropriação; 26,7% se incorporaram à reforma agrária após serem instaladas em projetos criados por governos estaduais, basicamente em terras públicas estaduais. Na região Norte, a arrecadação e a discriminação de terras públicas federais possibilitou a incorporação ao programa de reforma agrária de cerca de 65 mil famílias (18% do total).

Da atual área ocupada com assentamentos rurais (94,5 milhões de hectares), menos da terça parte (30 milhões de hectares) foi obtida via desapropriação por interesse social, pelo descumprimento da função social da terra, especificamente quanto ao quesito de produtividade. A perda de intensidade do uso deste mecanismo de obtenção de terras resulta, ao menos em parte, da limitação dos atuais índices de produtividade, que permanecem em patamar extremamente baixo. Prevista em lei, a revisão destes índices deveria refletir os avanços técnicos da agricultura brasileira, que têm sido apropriados quase que exclusivamente pelo grande agronegócio. Os índices em uso foram construídos com base no Censo Agropecuário de 1975, e sua atualização vem sendo reivindicada pelos movimentos sociais rurais, pelo menos, desde meados da década de 1990. Algumas propostas foram construídas com a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), mas nenhuma conseguiu ultrapassar o veto da bancada ruralista no Congresso Nacional.[17]

3.1.4 Os assentamentos rurais e o licenciamento ambiental

Os projetos de assentamento que integram a base do Incra devem, para ser criados e reconhecidos, cumprir um rol de procedimentos técnicos e administrativos

17. A atualização desses índices, que balizam os procedimentos de desapropriação de terras improdutivas, por interesse social, deveria ser periódica, como estabelece a Lei nº 8.629/1993, mas tem enfrentado, e perdido, um embate político com os ruralistas, que não reconhecem – para este efeito – os avanços técnicos da agricultura brasileira. A desapropriação para fins de reforma agrária deve atender aos critérios, às condições e aos limites expressos na legislação, levando em consideração critérios econômicos – expressos pelos índices Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência da Exploração (GEE). A fonte de informação sobre a produtividade é o Cadastro de Imóveis Rurais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e os atuais índices foram estipulados tendo por base os resultados dos censos agropecuários de 1970 e 1975 do IBGE.

estabelecidos por atos normativos. A partir de 2003, esta regulação passou a incluir a obrigatoriedade do licenciamento ambiental. Neste intuito também foi emitida a Norma de Execução da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) nº 69/2008, do Incra, que institui dois grupos de projetos de reforma agrária: *i)* projetos *criados* pelo Incra por meio de obtenção de terras, na forma tradicional, denominados projetos de assentamentos (PAs), e projetos ambientalmente diferenciados – projeto agroextrativista (PAE), projeto de desenvolvimento sustentável (PDS) e projeto de assentamento florestal (PAF); e *ii)* os projetos *reconhecidos* pelo Incra, criados por órgãos governamentais para acesso às políticas públicas do PNRA e que podem seguir o modelo tradicional ou estar voltados para a preservação ambiental (Incra, 2008).

Os projetos ambientalmente diferenciados se situam quase que totalmente no Norte: são 561 projetos, que ocupam mais de 44 milhões de hectares, onde estão instaladas quase 160 mil famílias. Nas demais regiões há apenas 56 projetos deste tipo, em 567 mil ha, atendendo 13,4 mil famílias. O Norte, entretanto, também abriga um conjunto significativo de projetos convencionais: eles ocupam uma área de 23 milhões de hectares (48% menor que a dos projetos ambientais), mas são em maior quantidade (quase três vezes) e abrigam mais de 50% das famílias assentadas na região.

TABELA 10
Tipos dos projetos de assentamento em execução: número, área e número de famílias assentadas (1900-jun./2012)

Tipo de projeto	Projetos (unidade)	Área (ha)	Família assentadas (unidade)	Projetos (%)	Área (%)	Famílias assentadas (%)
Projetos ambientais ou "verdes"	617	44.565.810	173.219	7	47	19
Outros tipos	8.297	49.936.302	756.943	93	53	81
Total	**8.914**	**94.502.113**	**930.162**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Sipra.[1]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea .
Nota: [1] Com dados disponibilizados em 18 de julho de 2012.

A criação de projetos na região Norte tem aumentado desde meados da década de 1990. A este conjunto, se somaram todos os projetos de colonização criados em anos anteriores, sem quaisquer cuidados quanto à preservação da floresta. Contudo, o que parecia uma solução para o cumprimento de metas anuais de assentamento – concentrar novos projetos em uma região onde a disponibilidade de terras públicas facilita a criação de assentamentos e o reconhecimento de áreas ocupadas por povos tradicionais – constitui atualmente um problema de solução difícil para o Incra.

O Ministério Público do Pará acionou o Incra com a denúncia de que os assentamentos rurais seriam responsáveis por um terço de todo o desmatamento na região. O inquérito civil público instaurado teve liminar concedida recentemente, o que impede a criação de novos projetos e o assentamento de novas famílias no estado. De fato, as dificuldades dos assentamentos – antigos e novos – para regularizar débitos ambientais têm freado os avanços na consolidação dos projetos. O cumprimento das determinações do Código Florestal,[18] quanto à porcentagem de reserva legal a ser respeitada na Amazônia Legal, em algum momento, teria de entrar em choque com a intensificação de assentamentos rurais na região com atribuição de pequenos lotes. Com efeito, considerando-se apenas assentamentos do Pará e verificando-se o que poderia restar de área útil para os assentados, dado o tamanho médio dos lotes, os autores identificaram que em mais de 60% dos projetos as famílias disporiam de menos de 10 ha tanto para realizar atividades produtivas como para instalar suas casas, abrigos para pequenos animais, pequenas hortas, áreas de descarte de lixo e dar outras destinações necessárias.

> De um confronto entre os dados, observa-se que a quase totalidade dos PAs listados encontram-se com mais de 20% de sua área desmatada, incorrendo, por conseguinte, em descumprimento da observância da reserva legal de 80% (Brasil, 2012c, p. 11).

TABELA 11
Projetos em execução: área média útil por família em projetos de assentamento rural no Pará (2012)

Grupos de área (ha)	Projetos (unidade)	Projetos (%)	Porcentagem acumulada (%)
Menos de 1	58	5,36	-
De 1 a 3	120	11,09	16,45
De 3 a 5	66	6,10	22,55
De 5 a 10	421	38,91	61,46
De 10 a 15	225	20,79	82,26
De 15 a 20	85	7,86	90,11
De 20 a 30	63	5,82	95,93
De 30 a 50	24	2,22	98,15
De 50 a 100	12	1,11	99,26
De 100 a 200	4	0,37	99,63
De 200 a 500	1	0,09	99,72
De 500 a 1 mil	2	0,18	99,91

(Continua)

18. Ver determinações no Artigo 12 da Lei nº 12.651/2012: "Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel: I – localizado na Amazônia Legal: a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas; b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais." (Brasil, 2012a).

(Continuação)

Grupos de área (ha)	Projetos (unidade)	Projetos (%)	Porcentagem acumulada (%)
Mais de 1 mil	1	0,09	100,00
Total	**1.082**	**100,00**	**-**

Fonte: Sipra. [1]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Nota: [1] Com dados disponibilizados em 18 de julho de 2012.

A tabela 11 não fez distinções entre os diversos tipos de projetos instalados no estado. Se forem considerados apenas os projetos do tipo tradicional, a situação dos assentados se revela ainda mais frágil. Destes, apenas 37% teriam mais de 20 ha de área útil. Dois tipos, no entanto, chamam a atenção pela pequena disponibilidade de área útil disponível: os projetos municipais reconhecidos pelo Incra e os projetos agroextrativistas.

Os projetos municipais se situam em periferias urbanas, representando a regularização de acesso à terra por uma população com vínculos e tradições rurais em espaços com forte adensamento demográfico. Os projetos agroextrativistas têm outra lógica: representam o reconhecimento do direito das populações tradicionais de continuar a trabalhar e ocupar terras onde estão há gerações. Muitas destas comunidades respondem pela recuperação de boa parte da vegetação original que, nos séculos XVIII e XIX, foi destruída para o plantio de cana-de-açúcar. Com a crise deste tipo de atividade, sem condições de competividade com a produção de açúcar e cachaça de outras regiões do país, os canaviais foram abandonados e as populações que neles trabalhavam permaneceram por mais de um século relegadas à própria sorte, quando não exploradas por pseudoproprietários, que insistiam – alguns até hoje insistem – em lhes cobrar a meia de quaisquer atividades produtivas que exercessem.

A defesa e preservação da floresta e a recuperação dos passivos ambientais pelos projetos de reforma agrária são condições obrigatórias e necessárias, mas necessitam de políticas específicas e adequadas a cada situação concreta. Nesse sentido, é preciso que haja espaço e oportunidade para que erros do passado possam ser corrigidos e para que a questão ambiental não se converta em nova barreira contra a reforma agrária e a democratização do acesso à terra. Para isso, diferentes situações e circunstâncias devem ser equacionadas, de forma que não se condene hoje o que o próprio Estado incentivava até há pouco tempo.

Ao arrazoado apresentado pelo Ministério Público do Pará, embora lógico, bem ilustrado e embasado nos dispositivos legais vigentes, é possível contrapor outros argumentos. Desde logo, é necessário pontuar que muitos PAs foram constituídos e ocupados antes da vigência das regras ambientais. Ademais, os imóveis, quando obtidos por desapropriação por interesse social, constituíam propriedades rurais privadas e improdutivas, onde muito provavelmente ocorrera extração de madeira antes que outro uso produtivo tivesse sido dado à terra. O Inquérito Civil Público nº 1.23.000.000304/2009-54, para destacar a gravidade detectada em muitos assentamentos, apresenta uma tabela com dados levantados a partir de inspeções realizadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com informações sobre 22 PAs, todos com elevados (e ilegais) índices de degradação (Brasil, 2012c).

TABELA 12
Porcentagem da área degradada de projetos de assentamento selecionados no Pará

Projeto	Área degradada (%)	Área do projeto (ha)	Capacidade de famílias (unidade)	Famílias assentadas (unidade)	Forma de obtenção	Data de criação do projeto
Projeto de Assentamento Manoel Crescêncio de Souza	98	18.894,804	465	367	Desapropriação	26/11/1986
Projeto de Assentamento Colônia Reunidas	90	4.512,000	103	28	Desapropriação	31/3/1987
Projeto de Assentamento Novo Horizonte	61	11.426,947	149	148	Desapropriação	12/5/1987
Projeto de Assentamento Ribeirão de Fogo	98	8.252,563	82	72	Desapropriação	9/7/1987
Projeto de Assentamento Colônia Verde Brasileira	93	52.315,840	750	134	Desapropriação	4/8/1987
Projeto de Assentamento Castanhal Araras	74	5.084,846	92	89	Desapropriação	4/8/1987
Projeto de Assentamento Jocon/3 irmãos	71	25.211,708	420	399	Desapropriação	7/8/1987
Projeto de Assentamento Jacunda	80	21.000,000	415	328	Arrecadação	1/9/1987
Projeto de Assentamento Rio da Esquerda	68	75.000,000	1.476	1.070	Desapropriação	10/5/1988
Projeto de Assentamento Cinturão Verde I e II	74	72.260,806	1.473	1.243	Desapropriação	31/10/1991
Projeto de Assentamento Cristalino	50	9.695,000	193	190	Desapropriação	2/9/1992
Projeto de Assentamento Barcelona	99	1.333,647	35	35	Desapropriação	24/9/1992
Projeto de Assentamento João Canuto	51	2.977,650	73	55	Desapropriação	24/9/1992

(Continua)

(Continuação)

Projeto	Área degradada (%)	Área do projeto (ha)	Capacidade de famílias (unidade)	Famílias assentadas (unidade)	Forma de obtenção	Data de criação do projeto
Projeto de Assentamento Sagitário	77	1.987,145	43	37	Compra e venda	12/11/1992
Projeto de Assentamento Tancredo Neves	82	17.165,471	430	352	Arrecadação	10/1/1995
Projeto de Assentamento Rio Branco	57	4.725,3193	191	177	Compra e venda	26/12/1995
Projeto de Assentamento Palmares	66	14.921,890	517	505	Desapropriação	11/3/1996
Projeto de Assentamento Agrisa	94	21.432,540	400	366	Desapropriação	24/9/1996
Projeto de Assentamento Camarana	91	12.851,290	305	305	Desapropriação	24/9/1996
Projeto de Assentamento Uirapuru	55	18.900,000	252	251	Desapropriação	10/6/1997
Projeto de Assentamento Unidos para Vencer	78	2.241,323	49	47	Desapropriação	8/11/2002
Projeto de Assentamento Rio das Cruzes	77	3.921,597	75	64	Desapropriação	23/10/2003

Fonte: Brasil (2012c) e Sipra.[1]
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.
Nota: [1] Com dados disponibilizados em 24 de setembro de 2012.

A situação ambiental encontrada nesses projetos é grave, com a identificação dos elevados índices de degradação. Para que a situação seja mais bem compreendida e possa suscitar a construção de políticas de recuperação dos passivos ambientais sem significar uma desnecessária punição aos trabalhadores rurais sem-terra e aos que ocuparam de boa-fé os projetos criados antes da vigência das atuais regras ambientais, entretanto, terão de ser acrescentados à tabela original outros elementos, tais como a capacidade potencial de assentamento por projeto, o número de famílias assentadas,[19] a forma de obtenção da terra e a data de criação dos projetos. Por exemplo, dos 22 projetos listados, vinte foram criados antes das atuais exigências de licenciamento ambiental. Até 1965, a conservação da floresta na propriedade rural, embora considerada necessária à proteção da água e do solo, não impunha qualquer limite ao corte de madeira, e o desmatamento era visto como necessário para a expansão da fronteira agrícola, pois gerava renda e abria áreas para pastos e lavouras. Obrigava-se apenas a preservar florestas "protetoras" (às margens de rios), mas sem fixação de limites mínimos (Brasil, 1934). Poderia ser cortado até 75% da vegetação da área do imóvel, inexistindo a necessidade de recompô-la ou compensá-la. A proteção existente incidia apenas sobre os 25% da área restante.

19. Conforme dados do Incra, do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) e do SDM (Incra, 2012b).

O Código Florestal de 1965 trouxe inovações, mas ainda permitia o corte da vegetação, desde que observadas algumas condições: para as APPs, foram estabelecidas faixas de reservas de tamanhos variados, conforme a largura do rio ou do espelho de água a ser protegido; para a reserva legal (RL), nas regiões Norte e no norte do Centro-Oeste, o limite mínimo estabelecido era de 50% da cobertura arbórea de cada propriedade. Para as demais regiões, o limite de reserva a ser respeitado foi fixado em 20% da área da propriedade.

Poucas e tênues barreiras foram antepostas ao avanço econômico sobre a Amazônia, tendo como consequência a constante ampliação dos níveis de desmatamento, resultante de diversos fatores, como a abertura de estradas, o crescimento urbano desordenado, a ampliação da pecuária extensiva, a permissividade na exploração madeireira e a crescente exploração intensiva de monoculturas.

Em 1989, a Lei nº 7.803 inclui o termo "reserva legal" e estabelece a obrigatoriedade de sua identificação e averbação, mas o dispositivo somente seria exigido para as propriedades que ainda mantivessem cobertura florestal (Brasil, 1989). Desde 1934, as restrições de corte incidiam apenas sobre as matas ainda existentes. Os limites de preservação conservaram as porcentagens até então vigentes: 50% para Amazônia e 20% para os demais biomas. Somente em 1991 foram fixadas normas para recomposição de RLs, com vistas à reversão do desmatamento. O assunto foi tratado pela Política Nacional Agrícola (Brasil, 1991). Às vésperas da Conferência Rio-92, ainda era presente o entendimento de que as RLs – destinadas prioritariamente à produção de madeira –, eram tema da política agrícola, e não da política ambiental. A medida não teve nenhum efeito prático, pois dependia de uma regulamentação que nunca foi feita.[20]

A partir da segunda metade da década de 1990, tem início um novo ciclo de proposições de reformulação do Código Florestal, basicamente via medidas provisórias. A Medida Provisória nº 1.511/1996 propôs nova redação ao artigo referente às reservas, vedando o incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte norte do Centro-Oeste. A Medida Provisória nº 1.956-50/2000 introduziu novos conceitos e regras no Código Florestal e modificou os limites mínimos de reserva legal no imóvel rural: 80% na Amazônia, 35% em áreas do cerrado situadas na Amazônia Legal, 20% em outras regiões. Os limites foram referendados pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001, ora revogada pela Lei nº 12.651/2012, o novo Código Florestal.

20. Conforme Artigo 99 da Lei nº 8.171/1991: "A partir do ano seguinte ao da promulgação desta lei, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei nº 4.771, de 1965, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva." (Brasil, 1991).

Somente a partir de 2003 a atuação conjunta do MDA e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) possibilitou a proposição de um modelo de assentamento que levasse em conta tanto a viabilidade econômica quanto a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento territorial. Neste sentido, foi assinado o Termo de Ajustamento de Conduta no Ministério Público Federal, MMA e Ibama, visando estabelecer uma ação conjunta para monitorar o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental, desde então, passou a compor o rol de etapas de constituição de um assentamento rural, o que, com frequência, tem sido difícil de cumprir.[21]

Os assentamentos antigos, especificamente aqueles com grandes passivos ambientais, não constituem exceções. Muitos deles estão situados no território onde já foram identificados os mais graves níveis de desmatamento, o território do Arco de Desmatamento na Amazônia.

3.2 Execução orçamentária

3.2.1 Principais programas do MDA 2011

Em 2011, do total de recursos previstos para o MDA, foram utilizados R$ 3.729.856.666 (77,5%) para a execução dos programas e das ações sob sua responsabilidade, dos quais R$ 2,4 bilhões foram destinados a programas finalísticos, como mostra a tabela 13.

TABELA 13
Execução orçamentária dos programas finalísticos do MDA (2011)

Programas finalísticos	Montante autorizado (R$) (lei + créditos)	Montante liquidado (R$)	Nível de execução (%)
Programa Novo Mundo Rural: Assentamentos para Trabalhadores Rurais	994.300.000	827.482.294	83,2
Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)	677.981.503	422.031.008	62,2
Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar (Pronater)	418.078.868	346.506.691	82,9
Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento	505.228.800	343.805.764	68
Agricultura Familiar – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	246.821.426	204.070.339	82,7
Programa de Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	243.901.352	122.206.416	50,1
Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)	91.190.450	78.330.931	85,9
Programa Brasil Quilombola (PBQ)	33.096.635	30.479.513	92,1

(Continua)

21. Os procedimentos foram definidos pela Resolução nº 289/2001 (revogada) e atualizados pela Resolução nº 387/2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

(Continuação)

Programas finalísticos	Montante autorizado (R$) (lei + créditos)	Montante liquidado (R$)	Nível de execução (%)
Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)	31.000.000	21.453.396	69,2
Programa de Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	28.363.650	19.978.966	70,4
Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	24.473.508	18.367.214	75
Programa Paz no Campo	13.096.024	4.340.971	33,1
Programa Nacional de Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade	2.200.000	633.265	28,8
Total	**3.309.732.216**	**2.439.686.768**	**73,71**

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

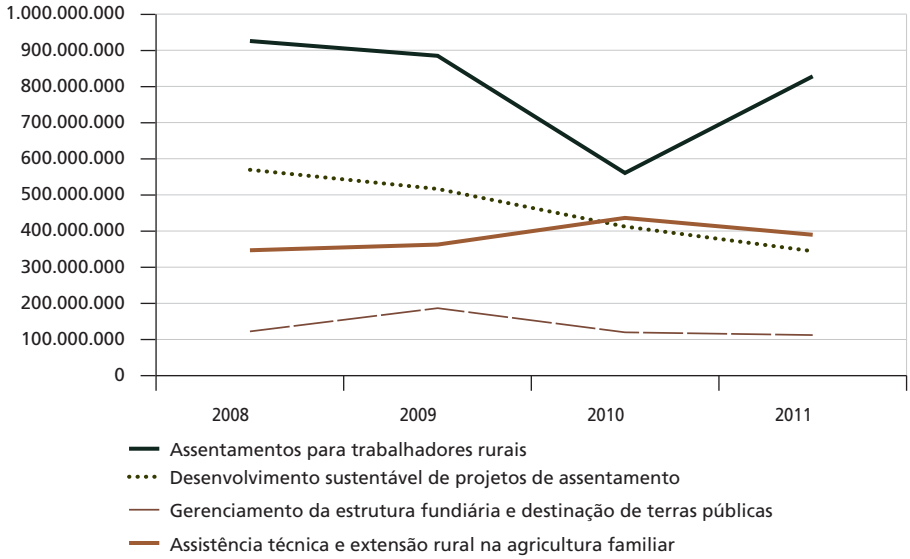
Quase metade dos recursos aplicados em 2011 pelo MDA foi gasto pelos programas exclusivamente direcionados para a reforma agrária: "Assentamentos para Trabalhadores Rurais" e "Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento". A estes dispêndios deve-se somar boa parte dos recursos consumidos com o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, que atende aos assentados e agricultores familiares.

Embora o recurso aplicado no Programa Novo Mundo Rural: Assentamentos para Trabalhadores Rurais, em 2011, tenha sido maior que o do ano anterior, ficou aquém do observado em 2008 e 2009. Cabe a este programa cadastrar, selecionar e homologar as famílias beneficiárias do Programa de Reforma Agrária e realizar os procedimentos necessários à obtenção de terras. Segundo avaliação do Incra, o recurso destinado à ação Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária foi insuficiente e impactou negativamente o programa, pois, desde o início do ano, já havia um passivo de R$ 855,8 milhões, remanescentes de 2010, dos quais 72% eram para pagamento de novas áreas a serem incorporadas à reforma agrária e 28%, para o pagamento de comandos judiciais em processos de desapropriação (Incra, 2012b). Mesmo com a suplementação orçamentária de R$ 400 milhões, não foi possível atender a toda a demanda do ano, por falta do correspondente financeiro; ainda restou um passivo de cerca de R$ 210 milhões para 2012. O Incra aponta a insuficiência de recursos humanos para cumprir todas as ações do programa, que, além da obtenção de terras, envolvem funções relativas ao licenciamento ambiental, o qual deve preceder a entrada das famílias nos projetos.

A maior parte dos recursos (70%) foi destinada ao pagamento de desapropriações e aquisição de 167 imóveis, abarcando uma área de 314,6 mil ha; do total gasto, 84% foi pago em Títulos da Dívida Agrária e 16%, em moeda corrente. Estes imóveis, após a imissão na posse, a ser concedida pelo Poder Judiciário em ação de desapropriação, serão incorporados ao Programa de Reforma Agrária.

O Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamentos tem por objetivo desenvolver, recuperar e consolidar projetos de assentamento, de forma a garantir a inclusão social das famílias assentadas. Em 2011, os recursos destinados ao programa foram diminuídos, uma evidência de que o objetivo de estruturação produtiva e sustentável dos beneficiários da reforma agrária, eleito pelo discurso governamental, ficou mais distante. O Incra informou[22] que nenhum projeto concluiu o processo de consolidação neste ano.

GRÁFICO 1
Evolução dos recursos aplicados pelos principais programas que integram as ações de reforma agrária (2008-2011)
(Em R$)[1]



Fonte: Execução Orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Agrário 2008 a 2011.
Nota: [1] Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

22. Conforme o *Relatório de gestão do exercício de 2011* do Incra: "Para que um projeto de assentamento possa ser oficialmente consolidado pelo Incra faz-se necessário o cumprimento de alguns pré-requisitos: a demarcação do perímetro (obrigatório) e das parcelas, quando existentes; a concessão do Crédito Apoio a Instalação; a existência de habitação para as famílias assentadas (oriundas do crédito habitação ou não); a infraestrutura básica concluída, qual seja: estradas de acesso, sistema de abastecimento de água para consumo humano e eletrificação rural; e a titulação definitiva em pelo menos 50% das famílias assentadas. Além dos requisitos acima devem ser verificadas as condições de sustentabilidade econômico-social e ambiental das famílias assentadas nos projetos consolidados (...). Tais condições são de grande complexidade, exigindo a atuação concomitante de diversos setores, o que dificulta e atrasa o processo de consolidação dos assentamentos. Desta forma, desde 2005 o Incra não vem consolidando seus assentamentos, procurando agir de maneira mais criteriosa de forma a garantir que todas as etapas do processo de consolidação sejam cumpridas. Em que pese as dificuldades, já explicitadas, quanto ao alcance da efetiva consolidação dos projetos de assentamento, a Diretoria vem impondo um novo ritmo às ações de desenvolvimento no sentido de satisfazer esses requisitos e implementar as condições para a consolidação dos Projetos" (Incra, 2012a).

O Programa de Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas enfrenta dificuldades também em decorrência da carência de pessoal e da falta de estrutura tanto nas superintendências regionais (SRs) do Incra quanto nos escritórios do Programa Terra Legal. A qualificação das SRs e dos escritórios deste programa é condição para que as funções atribuídas a ele possam ser cumpridas, pois incluem: *i)* gerenciamento e fiscalização do cadastro rural; *ii)* Sistema de Cadastro Rural; *iii)* georreferenciamento da malha fundiária nacional; *iv)* regularização fundiária de imóveis rurais e urbanos; *v)* retomada de terras públicas; *vi)* ações preparatórias para destinação de terras públicas; e *vii)* gestão e administração do programa.

O Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar tem por objetivo prestar assessoria técnica, social e ambiental às famílias beneficiárias da reforma agrária, de forma integral e continuada, desde a implantação do projeto de assentamento até que sua plena estruturação tenha garantido a inserção nos mercados e integrado os produtores aos processos de desenvolvimento municipal e regional. Em 2011, o gasto com o Pronater foi menor que em anos anteriores, apesar de ter sido reconhecido como estratégico no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria.[23] A redução de orçamento de 2010 para 2011 foi da ordem deR$ 90 milhões. A execução orçamentária, em 2011, foi de 83%. Os recursos para o Pronater são limitados em relação à demanda social. Para atingir a cobertura de 50% da agricultura familiar via contratação de serviços por chamada pública, seriam necessários cerca de R$ 2 bilhões, dado o custo unitário de R$ 1 mil/estabelecimento/ano.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais vem tendo uma execução orçamentária relativamente constante desde 2009, com gastos anuais da ordem de R$ 400 milhões por ano. O programa visa promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, ou em municípios com até 50 mil habitantes. Em 2011, foram investidos R$ 422 milhões no programa.

O Programa Brasil Quilombola, no âmbito do Incra, tem como missão a regularização das terras dos remanescentes de quilombos. Para tanto, desenvolve as seguintes ações: elaboração e publicação de relatório técnico de identificação e delimitação (RTID); cadastramento das famílias quilombolas; consulta aos órgãos competentes do governo federal; notificação às partes interessadas; análise e julgamento de contestações; publicação de portaria de reconhecimento do território; emissão de decreto de desapropriação; vistoria e avaliação de imóveis de ocupantes não quilombolas; encaminhamento dos não quilombolas para reassentamento, em caso de público da reforma agrária; e demarcação e titulação de território (texto do PPA 2008/2011, alterado em 2011).

23. Para mais informações, ver tabelas do anexo estatístico desta edição.

O programa enfrenta grandes dificuldades. O universo de comunidades reconhecidas à espera de regularização das terras, segundo a Fundação Palmares, compreende mais de 3 mil territórios. Em 2011, foram publicadas nove portarias reconhecendo 587 famílias quilombolas, totalizando 26 mil ha reconhecidos.

TABELA 14
Portarias de reconhecimento por superintendências regionais e municípios (2011)

Superintendência Regional	Ordem	Comunidade	Município	Área (ha)	Famílias assentadas (unidade)
05/BA	1	Mangal e Barro Vermelho	Sítio do Mato	9.041,71	156
	2	Mata do Sapé	Macaúbas	2.643,07	36
	3	Agreste	Seabra	2.340,55	74
18/PB	4	Comunidade Urbana de Serra do Talhado	Santa Luzia	16,1427	125
19/RN	5	Boa Vista dos Negros	Parelhas	445,2676	36
20/ES	6	São Pedro	Ibiraçu	314,0707	43
28/DFE	7	Baco Pari	Posse	3.147,49	46
	8	Família Magalhães	Nova Roma	5.492,14	22
30/SANT	9	Bom Jardim	Santarém	2.654,86	49
Total	**-**	**-**	**-**	**26.095,32**	**587**

Fonte: Incra (2012a).

Em 2011 foram liquidados R$ 30,4 milhões, o equivalente a 92% do total disponibilizado. O montante inscrito em restos a pagar (RAP), referente ao orçamento de 2011, foi de R$ 2.864.465,79, empenhado, em grande parte, na contratação de relatórios antropológicos.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário teve, em 2011, uma execução orçamentária de 86% relativamente ao total de recursos autorizados.[24] Com o objetivo de promover o acesso à terra por meio do financiamento de imóveis rurais não enquadrados nos preceitos da desapropriação por interesse social, o programa beneficiou 5.285 famílias, que adquiriram 90 mil ha, por um investimento de R$ 164 milhões; do total, R$ 49 milhões concernem a recursos não reembolsáveis, destinados a investimentos comunitários e produtivos. O desempenho foi inferior ao observado no ano anterior, registrando redução de 5% no número de famílias atendidas, o que equivale a 48% da meta estabelecida para o ano. A execução física abaixo do esperado para esta ação ocorreu principalmente devido aos esforços empregados para implementação das resoluções CMN nºs 3.861, de 27 de maio de 2010 e 3.869, de 17 de junho de 2010, que estabelecem a prorrogação

24. Ver detalhes sobre a execução orçamentária no anexo estatístico desta edição.

de operações de crédito fundiário com recursos do Fundo de Terras e da reforma agrária e novas condições de financiamentos para os beneficiários do PNCF.

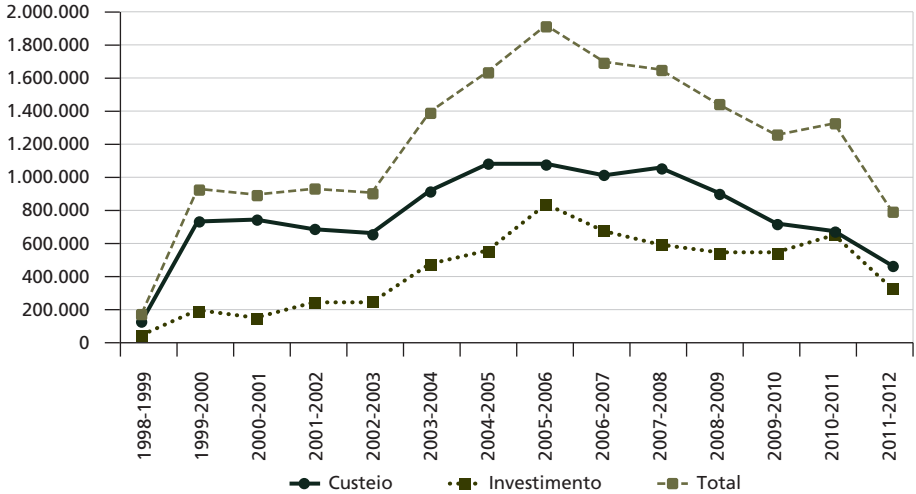
O Programa Paz no Campo, cujo objetivo é prevenir e mediar conflitos agrários, tem por diretriz implementar o Plano Nacional de Combate à Violência no Campo. Também lhe cabe propor, ampliar e celebrar convênios e acordos de cooperação com instituições de prevenção e combate à violência no campo; entretanto, o programa ainda administra recursos orçamentários insuficientes para cumprir as necessidades e demandas que se apresentam, sobretudo para ampliar a capacitação dos mediadores de conflitos agrários. Em 2011, dos R$ 13 milhões disponibilizados, gastou apenas 33%, ou seja, pouco mais de R$ 4,34 milhões.

3.2.2 Agricultura familiar – PRONAF

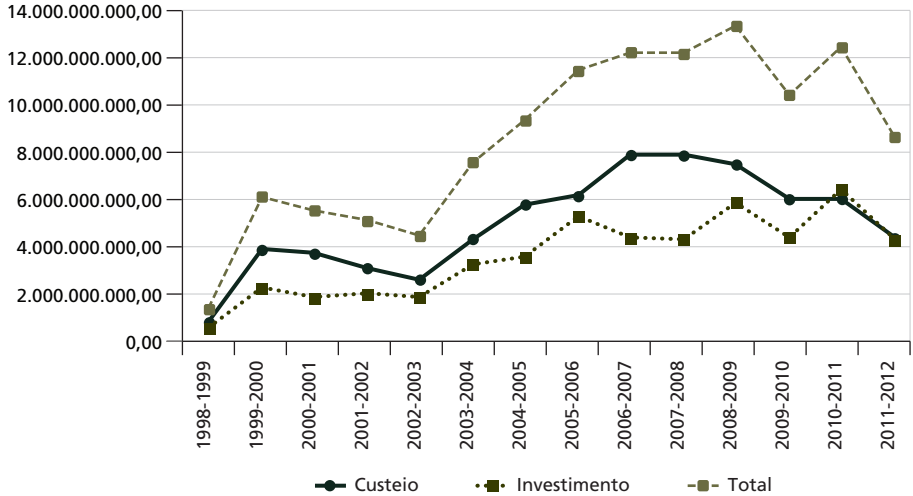
Para o ano agrícola 2011-2012, o governo federal anunciou o montante de R$ 16 bilhões para agricultura familiar. Manteve, desta forma, patamar idêntico ao do Plano Safra da Agricultura Familiar 2010-2011. Contudo, o desempenho do PRONAF em 2011-2012 foi muito inferior ao de 2010-2011. Em 2011-2012, foram, ao todo, firmados menos de 800 mil contratos, redução de 40% em relação ao ano agrícola 2010-2011. Apesar de um pouco menor que a do número de contratos, a queda do montante negociado foi significativa, oscilando negativamente em 30%, com volume negociado de R$ 8,7 bilhões. Com relação ao disponibilizado no Plano Safra 2010-2011, o índice de desempenho do PRONAF, em 2011-2012, foi de 54,4%. Ou seja, dos R$ 16 bilhões disponibilizados, pouco mais da metade foi realmente efetivada em créditos contratados.

A análise das informações do PRONAF por modalidade de crédito revela uma maior queda na modalidade investimento, na qual o número de contratos reduziu-se à metade, com relação à safra anterior (gráfico 2A), e no volume de recursos negociado, o qual regrediu em 33% (gráfico 2B). Já na modalidade custeio, a queda foi um pouco menor. O número de contratos foi reduzido em 40% (gráfico 2A) e o montante de recursos contratados oscilou negativamente em 30% em relação à safra 2010-2011 (gráfico 2B).

GRÁFICO 2
Evolução do crédito PRONAF por modalidade
2A – Número de contratos



2B – Recursos negociados



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) – somente exigibilidade bancária; Banco Cooperativo do Brasil (BANCOOB); Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi); Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil S/A (BB); Banco do Nordeste S/A (BN); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).[1]

Nota: [1] Atualizações até a Safra 2008-2009 – BCB: até jun./2008; BANCOOB: até set./2008; Bansicredi: até maio/2009; Basa: até jun/2008; BB: até maio/2009; BN: até abr./2009; e BNDES: até jul./2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 13/7/2009, às 14h45. Safra 2009-2010: BCB: até jun./2009; BANCOOB: até jul./2010; Bansicredi: até abr./2010; Basa: até out./2009; BB: até jun./2010; BN: até maio/2010; e BNDES: até jul./2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 24/8/2010. Safra 2010-2011: BCB: até jun./2009; BANCOOB: até jun./2011; Bansicredi: até jun./2011; Basa: até jun./2011; BB: até jun./2011; BN: até jun./2011 e BNDES: até jul./2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna da Fundação Getulio Vargas (IGP-DI/FGV). Safra 2011-2012: BCB: até jun./2009; BANCOOB: até nov./2011; Bansicredi: até jun./2011; Basa: até nov./2011; BB: até abr./2012; BN: até fev./2012; e BNDES: até jul./2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

Ao se observar o desempenho do PRONAF segundo seus diversos grupos de público-alvo, constata-se que todos os grupos apresentaram queda tanto no número de contratos quanto no volume negociado. No entanto, o grupo PRONAF A teve maior porcentagem de queda. O número de contratos e o montante retraíram 73%. O número de contratos deste grupo reduziu-se de 67 mil, em 2010-2011, a menos de 18 mil, em 2011-2012. A queda se destaca por se tratar da linha de crédito destinada aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária, uma vez que tais recursos deveriam expressar a prioridade de estruturação produtiva dos assentados, conforme já assinalado neste capítulo.

O segundo grupo com maior queda foi o PRONAF B, com diminuição de 55% do número de contratos e de 49% em relação ao montante de recursos. É o grupo mais representativo do Nordeste, englobando 70% dos contratos firmados na última safra na região. Por fim, o grupo CDE, que reúne o público de agricultores familiares em melhor situação econômica, apresentou porcentagem de queda menor que os primeiros: 30% no número de contratos e 25% no montante contratado. Este grupo, contudo, é o principal responsável pela queda global do montante negociado em 2011-2012, uma vez que opera o maior volume de recursos: sua queda, em termos de valores, representa 72% da redução global dos valores negociados pelo PRONAF na última safra. O PRONAF B e o PRONAF CDE respondem pela maior participação na redução do total de contratos firmados: 46% e 43,4% respectivamente.

TABELA 15
Número de contratos e montante do PRONAF por enquadramento (2010-2011 e 2011-2012)

Ano agrícola/enquadramento	2010-2011		2011-2012		Variação (%)	
	Contratos (unidade)	Montante (R$ milhões)	Contratos (unidade)	Montante (R$ milhões)	Contratos	Montante
Grupo A	67.001	806,01	17.859	220,84	-73	-73
Grupo A/C	5.016	22,03	3.191	13,50	-36	-39
Grupo B	444.330	895,60	197.712	455,90	-56	-49
Agricultura familiar (CDE)	793.431	10.659,08	561.499	7.924,00	-29	-26
Identidade pendente	17.376	54,56	12.383	35,66	-29	-35
Total	**1.327.154**	**12.437,29**	**792.644**	**8.649,90**	**-40**	**-30**

Fonte: BCB (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES. [1]

Nota: [1] Atualizações até a Safra 2010-2011 – BCB: até jun./2009; BANCOOB até jun./2011; Bansicredi: até jun./2011; Basa: até jun./2011; BB: até jun./2011; BN: até jun./2011; e BNDES: até jul./2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV. Safra 2011-2012: BCB: até jun./2009; BANCOOB: até nov./2011; Bansicredi: até jun./2011; Basa: até nov./2011; BB: até abr./2012; BN: até fev./2012 e BNDES: até jul./2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

Os dados da tabela 15 permitem observar que justamente as duas regiões com maior representatividade dos grupos pauperizados da agricultura familiar sofreram as maiores reduções de contratos. Na região Norte, houve retração de 64% dos contratos e de 42% do valor negociado. A maior queda foi no segmento A, que, com redução de quase 80% no número de contratos na região, deixou de ser o grupo mais representativo de contratos do PRONAF, passando de 57% para 32% do total de contratos entre as duas últimas safras. Há, portanto, nesta região, em termos relativos, maior participação dos grupos CDE do PRONAF na safra 2011-2012.

No Nordeste, os contratos firmados foram reduzidos à metade, enquanto o montante de recursos retraiu 40%. O grupo B, segmento mais significativo nesta região, sofreu queda de 55% no número de contratos e de 44% no valor negociado. Mais uma vez, o PRONAF A apresentou o menor desempenho: redução de 73% nos contratos e de 74% no montante de recursos.

A região Sul apresentou o terceiro pior desempenho do PRONAF, com redução de 33% no número de contratos e de 27% no montante negociado. Predominam na região os segmentos CDE do PRONAF, representando quase a totalidade dos créditos cedidos em 2011-2012: 95% dos contratos e 98% do montante. As regiões menos prejudicadas foram a Centro-Oeste e a Sudeste, ambas com redução na faixa de 10% nos valores negociados. Com relação ao número de contratos, entretanto, o Centro-Oeste apresentou redução de quase 20% e o Sudeste, de 27%.

TABELA 16
Número de contratos e montante do PRONAF por regiões e enquadramento (2011-2012)

Regiões/ enquadramento	Centro-Oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste	
	Contratos (unidade)	Montante (R$ milhões)	Contratos (unidade)	Montante (R$ milhões)	Contratos (unidade)	Montante (R$ milhões)	Contratos (unidade)	Montante (R$ milhões)	Contratos (unidade)	Montante (R$ milhões)
Grupo A	1.425	27,61	10.160	99,7	2.307	42,1	2.435	27,33	1.532	24,11
Grupo A/C	571	2,37	334	1,35	417	1,66	868	3,56	1.001	4,56
Grupo B	641	1,47	3.028	6,54	172.167	397,96	118	0,27	21.758	49,65
Agricultura Familiar (CDE)	33.431	717	17.823	395	65.645	566	301.150	3.902	143.450	2.345
Identidade pendente	3	0	-	-	-	-	12.377	35,65	3	0,01
Total	**36.071**	**747,99**	**31.345**	**502,22**	**240.536**	**1.007,56**	**316.948**	**3.968,44**	**167.744**	**2.423,68**

Fonte: BCB (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.[1]
Nota: [1] Atualizações: Safra 2011-2012: BCB: até jun./2009; BANCOOB: até nov./2011; Bansicredi: até jun./2011; Basa: até nov./2011; BB: até abr./2012; BN: até fev./2012 e BNDES: até jul./2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

Com relação aos agentes financeiros operadores do PRONAF, chama atenção o desempenho dos bancos regionais: Banco da Amazônia S/A e Banco do Nordeste S/A, ambos com significativa queda no crédito aos agricultores familiares. O Basa, que opera predominantemente o PRONAF A na região Norte, obteve

retração de 80% no crédito concedido em relação à safra anterior. Quanto ao Banco do Nordeste, o crédito PRONAF reduziu-se em mais da metade tanto para o número de contratos quanto para o volume negociado. Embora menor, a redução do desempenho do Banco do Brasil S/A também foi significativa, com retração no número de contratos e no montante negociado, de 20% e 13% respectivamente.

Mediante a análise global dos dados do PRONAF no ano agrícola 2011-2012, percebe-se uma tendência de aumento do valor médio dos contratos desta linha de crédito. No geral, o valor médio foi de R$ 10.193,00 no Brasil, variando de R$ 4.189,00, na região Nordeste, a R$ 20.737,00, no Centro-Oeste. Os valores contratuais médios também se distinguem conforme a modalidade do crédito, haja vista que contratos de investimento têm valor médio de R$ 13.080,00, enquanto o valor médio do contrato de custeio ficou em R$ 9.386,00. O aumento do valor médio dos contratos se deve basicamente à redução do número de contratos, sempre maior que a redução do montante de recursos negociados, evidenciando uma diminuição de beneficiários de menor poder aquisitivo.

O PRONAF em 2011 (ano civil)

O *Anuário estatístico do crédito rural do exercício de 2011*, divulgado pelo Banco Central, permite identificar o direcionamento do PRONAF no referido exercício.[25] Neste ano, foram firmados 1,5 milhão de contratos, com um volume de recursos na faixa dos R$ 13,3 milhões. Do total de contratos, 43% foi de custeio e 57%, de investimento.

TABELA 17
Número de contratos, montante financiado e valor médio contratual do PRONAF por modalidade e tipo de atividade (exercício de 2011)

Finalidade/modalidade	Contratos (unidade)	Montante financiado (R$)	Valor médio contratual (R$)
Custeio agrícola	485.263	4.691.113.707,69	9.667,16
Custeio pecuário	175.279	1.674.312.218,27	9.552,27
Investimento agrícola	218.158	3.045.164.163,08	13.958,53
Investimento pecuário	661.201	3.894.106.710,40	5.889,44
Total	**1.539.901**	**13.304.696.799,44**	**8.639,97**

Fonte: banco de dados do Banco Central do Brasil – *Anuário estatístico do crédito rural do exercício de 2011*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2011>.

25. Não confundir ano-exercício com ano agrícola. O relatório disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) propicia uma análise por ano agrícola. Porém, informações sobre destinação do crédito são restritas à modalidade. O *Anuário do crédito rural*, por sua vez, fornece informações detalhadas da destinação do crédito quanto aos produtos agrícolas, mas as informações se referem ao ano-exercício. A combinação destas fontes propicia ampliar a análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Este anuário está disponível na página do Banco Central: <http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2011>.

A maior parte do crédito de investimento foi direcionada à pecuária: 75% dos contratos e 56% do volume negociado. Nesta categoria, a aquisição de animais englobou 60% dos recursos. No investimento agrícola, a aquisição de equipamentos obteve mais da metade do montante concedido.[26]

Com relação à modalidade custeio, ocorreu a situação inversa. A pecuária captou pouco mais de 25% do crédito PRONAF concedido em 2011. O principal destino foi a manutenção de animais (alimentação, medicamentos etc.), concentrando 98% dos recursos para esta atividade. Em relação à agricultura, que obteve mais de 70% dos recursos de custeio, quase a totalidade dos recursos e contratos foi direcionada à lavoura, sendo apenas uma parcela ínfima destinada ao extrativismo de espécies nativas (menos de 0,5% nos dois casos).

O financiamento de custeio para produtos da lavoura esteve concentrado, em âmbito nacional, em três culturas: milho, soja e café. Estes três produtos englobaram cerca de 70% do número de contratos e dos recursos financiados pelo PRONAF para a atividade de lavoura. Produtos cultivados tradicionalmente pela agricultura familiar, como a mandioca e o feijão, obtiveram, respectivamente, 3,3% e 1,6% dos recursos financiados. Apesar de o milho também ser cultura tradicional da agricultura familiar, os dados mostram uma concentração do financiamento do PRONAF a produtos comercializáveis no mercado internacional, o que pode significar o direcionamento da agricultura familiar à produção de *commodities* em detrimento da produção de culturas destinadas à alimentação, com possíveis repercussões negativas na segurança alimentar a médio e longo prazos.

TABELA 18
Número de contratos, montante financiado, valor médio contratual do PRONAF custeio por produtos da lavoura (exercício de 2011)

Produtos	Contratos (unidade)	Montante financiado (R$)	Valor médio do contrato (R$)	Contratos (%)	Montante financiado (%)
Milho	187.655	1.403.211.362,01	7.477,61	39,20	32,20
Soja	96.262	1.051.805.454,33	10.926,49	20,10	24,10
Café	61.316	588.386.394,98	9.595,97	12,80	13,50
Outras lavouras	56.921	639.329.893,62	11.231,88	11,90	14,70
Mandioca	26.679	144.535.066,68	5.417,56	5,60	3,30
Trigo	19.781	250.306.332,06	12.653,88	4,10	5,70
Feijão	13.971	71.723.312,72	5.133,73	2,90	1,60
Arroz	10.791	148.494.594,37	13.760,97	2,30	3,40
Cana-de-açúcar	3.429	31.187.983,64	9.095,36	0,70	0,70
Batata	1.716	25.616.696,81	14.928,14	0,40	0,60

(Continua)

26. Ver tabela 7.12 do anexo estatístico desta edição.

(Continuação)

Produtos	Contratos (unidade)	Montante financiado (R$)	Valor médio do contrato (R$)	Contratos (%)	Montante financiado (%)
Fumo	549	1.956.600,13	3.563,93	0,10	0
Algodão	63	808.189,57	12.828,41	0,00	0
Total	**479.133**	**4.357.361.880,92**	**9.094,26**	**100**	**100**

Fonte: banco de dados do Banco Central do Brasil – *anuário estatístico do crédito rural do exercício de 2011*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2011>.

Mediante a análise desagregada dos dados, em âmbito regional, verifica-se uma distribuição do custeio do PRONAF para a atividade de lavoura diferenciada do agregado nacional. No Centro-Oeste, soja e milho contrataram 73% do recurso financiado. No Norte, a mandioca é o principal produto financiado, com 25% dos recursos e 35% dos contratos, seguida do café, com 20% dos recursos e 32% dos contratos. É interessante notar que, nesta região, as culturas agregadas no item "outras lavouras" representam 34% dos recursos de custeio para a lavoura, o que pode indicar maior diversificação do PRONAF na região ou, ao contrário, concentração de alguma cultura não identificada no *Anuário estatístico do crédito rural do exercício de 2011*.[27]

No Nordeste, a mandioca e o milho foram as culturas mais financiadas pelo PRONAF em 2011, somando 65% dos contratos e 58% do volume de recursos. No Sudeste, o café, sozinho, concentrou em torno de 60% dos contratos e dos recursos utilizados. Por fim, na região Sul, o milho e a soja foram as principais culturas, representando quase 80% dos contratos e mais de 70% dos recursos.[28]

Dessa forma, é possível diferenciar dois perfis de agricultores beneficiados pelo PRONAF. O primeiro diz respeito aos produtores de culturas tradicionais, predominantes no Norte e Nordeste. O segundo está relacionado aos produtores de *commodities* agrícolas voltadas ao mercado externo, predominantes nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

3.3 Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

A incorporação do "território" como diretriz de planejamento para o desenvolvimento de espaços rurais previamente determinados é relativamente recente. No âmbito do MDA, no primeiro governo Lula, coube à recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) assumir o compromisso de "Promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, bem como o fortalecimento institucional e a dinamização de sua economia", de acordo com o PPA 2004-2007.

27. Os itens apresentados no *Anuário estatístico do crédito rural do exercício de 2011* foram agregados conforme as principais culturas em âmbito nacional, repetindo-os nas desagregações regional e estadual.

28. Ver tabela 7.15 do anexo estatístico desta edição.

As discussões sobre a necessidade e importância de uma nova perspectiva de atuação sobre o desenvolvimento rural vinham sendo promovidas em fóruns nacionais e internacionais, quase sempre com a participação de entidades como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). O engajamento do MDA nesta direção teria como ponto de partida a experiência acumulada com a gestão do Programa PRONAF Infraestrutura e Serviços, que vinha possibilitando a municípios de pequeno porte financiar obras locais de infraestrutura. Esta experiência tomou forma na elaboração de programas de desenvolvimento sustentável de territórios rurais (PDSTRs). Pensado a partir disso, e com iguais características, o Programa Territórios da Cidadania, sem poder abarcar a totalidade de "territórios" elegíveis segundo os critérios desta política, fixou um recorte que abrigasse, em cada estado, as áreas com maior vulnerabilidade social.

Para Favareto (2010), a perspectiva territorial para políticas de desenvolvimento rural já se fazia presente na década de 1980, no discurso de diferentes organismos internacionais sobre cooperação e apoio entre agentes privados e o Estado. A partir da década seguinte, com amparo na tese do "Estado mínimo", a possibilidade de transferir responsabilidades para a sociedade civil constituía um terreno fértil para a disseminação desta proposta. Entidades como a FAO, o Banco Mundial, a Cepal, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além de pesquisadores da área agrária, passaram a propor a utilização da abordagem territorial em lugar do recorte setorial. Este novo orientador nas políticas voltadas ao rural pressupõe a dispersão dos investimentos diretos do Estado, o fortalecimento das atribuições dos governos locais e a participação da sociedade civil e das entidades não governamentais. Ação estatal descentralizada, pluriatividade e sustentabilidade constituem os princípios da noção territorial das políticas de desenvolvimento rural (Schneider, 2003).

3.3.1 Um breve desenho dos programas

A proposta de gestão do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) tem necessariamente de contemplar a articulação e a coordenação das políticas setoriais e nacionais com iniciativas locais. Trata-se de uma tentativa de planejamento participativo, em que diferentes atores, envolvidos com determinado território rural, mobilizam-se para diagnosticar os impasses ao desenvolvimento e projetar estratégias.

Implementado desde 2003 pela SDT/MDA, o programa foi acolhido no PPA 2004-2007 e se mantém no PPA 2012-2015, com a proposta de ampliar o número de territórios incluídos e fortalecer as iniciativas de economia solidária. Encontra-se estruturado em 164 territórios em todo o país, abarcando

2,5 mil municípios. Sua execução conta com a instituição de um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), primeira etapa de construção de um espaço elaborador, deliberativo e gestor do programa em cada território. Sua principal tarefa é formular o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), cujo objetivo é abranger os problemas sociais e econômicos de cada território,[29] compreendendo a complementaridade destas esferas e buscando sua articulação em diretrizes gerais para o desenvolvimento territorial.

Cada território deve ser objeto de um amplo diagnóstico, que identifique: *i)* configuração espacial; *ii)* aspectos históricos; *iii)* população; *iv)* organização social; *v)* estrutura agrária; *vi)* aspectos econômicos; *vii)* serviços sociais e de apoio à produção; *viii)* infraestrutura social e produtiva; *ix)* cultura e lazer; e *x)* instituições presentes no território. Findo este processo e de posse do relatório, o colegiado passa à etapa de projeção, cuja tarefa é elaborar estratégias de superação dos principais problemas revelados pelo diagnóstico.

Na etapa posterior, são concebidos projetos específicos[30] para operacionalizar o PTDRS. Três principais tipos de projeto são indicados pela SDT: *i)* projetos estruturantes – voltados para a criação ou o alargamento de infraestrutura social, econômica e ambiental que possibilite o desenvolvimento das demais modalidades de projetos; *ii)* projetos produtivos – voltados para obtenção de produtos e/ou serviços que melhorem a renda e ampliem a competitividade territorial; e *iii)* projetos sociais – de caráter distributivo ou compensatório – voltados para a superação de problemas crônicos encontrados no território.

O envolvimento de diferentes atores no planejamento e na operacionalização dos PTDRS visa promover uma alta mobilidade social empreendedora, baseada em pequenos e médios estabelecimentos e com suporte da iniciativa privada para criação de alternativas produtivas e geradoras de renda no território. A participação e a capacitação dos agricultores são concebidas como pontos fortes de estratégia de superação de passivos socioeconômicos do meio rural para posteriormente propiciar a competitividade intra e extraterritorial.[31] Apesar de menções aos problemas sociais, as referências publicadas pela SDT concentram suas diretrizes na elaboração de projetos que ofereçam alternativas de geração e ampliação da renda por meio de atividades produtivas, agrícolas[32] ou não.

29. Destaca-se, no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), a potencialização do capital social do território em consonância com sua otimização produtiva.

30. O PTDRS ressalta que os projetos devem ter viabilidade econômica, técnica e ambiental, com foco no desenvolvimento sustentável.

31. Para mais informações, ver Brasil, 2005a.

32. É importante frisar que, nos documentos consultados, é insistente a prerrogativa de estímulos a todas as atividades econômicas potenciais no território, sem foco exclusivo na agricultura.

O Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, foi instituído com o objetivo de focalizar a ação do Estado nos territórios rurais mais carentes, selecionando, no mínimo, dois por estado. Com pequenas alterações de configuração, definiu-se o seguinte formato: *i)* um colegiado territorial – com representantes das três esferas do governo e da sociedade civil; *ii)* um comitê de articulação estadual – do qual participam órgãos estaduais indicados pelo estado, os parceiros federais do programa e até dois prefeitos de cada território; e *iii)* o comitê gestor nacional – formado por secretários executivos ou nacionais dos ministérios[33] que compõem o programa.

Com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), os Territórios da Cidadania foram identificados como uma empreitada social da política de desenvolvimento do país, passando a integrar o chamado "PAC Social". O fato de a chefia do programa estar sob o comando da Casa Civil foi uma maneira de envolver diferentes ministérios voltados à execução de políticas sociais.

Admitindo a centralidade da questão fundiária no combate à pobreza rural, o programa prevê: obtenção de terra para assentamento de trabalhadores rurais, regularização fundiária, reconhecimento e regularização de terras de comunidades quilombolas, desintrusão de não indígenas em terras indígenas e promoção do PNCF. Além das ações fundiárias, o Programa Territórios da Cidadania integra ações de assistência social, saneamento, saúde, educação e cultura. O estímulo à criação de pequenos e médios empreendimentos permanece como principal estratégia de superação da pobreza e das assimetrias sociais no rural. A inserção de pequenos agricultores no mercado, com ênfase no cooperativismo e na economia solidária, é objetivo principal dos projetos desenvolvidos no programa.

O desenvolvimento rural pela abordagem territorial se justifica por um desgaste da "região" como unidade de planejamento (Schneider, 2003) e também porque a dimensão territorial supera e exprime simultaneamente as esferas local, regional e nacional (Veiga, 2002). Mas como esta proposta pode auxiliar no desenvolvimento sustentável dos territórios? O ordenamento dos territórios seguiu a divisão de microrregiões,[34] considerando indicadores que identificassem aquelas com características rurais e demanda social.[35] A definição dos territórios leva, ainda, em conta simetrias culturais, climáticas e econômicas. Sua criação e

33. A composição ministerial do Programa Territórios da Cidadania é a seguinte: Casa Civil, Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Saúde (MS) e Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Incra, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério da Educação (MEC).

34. O ordenamento respeitou a metodologia de microrregiões estabelecida pelo IBGE.

35. Demanda social refere-se à presença de assentados de reforma agrária, agricultores familiares, acampados, indígenas, quilombolas, pescadores e extrativistas – artesanais (Brasil, 2005b).

modificação são de competência do Comitê Gestor Nacional, que estabelece os seguintes critérios para agrupar os municípios em um território da cidadania: densidade populacional média abaixo de 80 habitantes por km^2 e municípios com população de até 50 mil habitantes, cujo conjunto configuraria uma aglomeração territorial com caráter rural. É importante destacar que a ordenação do território é tarefa dos municípios. Aqueles interessados em integrar o programa devem se organizar como territórios de identidade (considerando, como já foi dito, vocação econômica, clima e cultura), cabendo à SDT homologar a divisão.

A identificação de um território por parte do poder administrativo supõe um aparato institucional favorável às inovações despertadas. A inabilidade em promover esta nova institucionalidade seria grave empecilho à efetivação de uma política de recorte territorial (Favareto, 2010). A preexistência de uma identidade cultural, econômica e climática comum a um território não significa uma adesão espontânea dos atores locais ao programa nem participação ativa em seus espaços. Segundo Carmem Lúcia Santos (Santos *et al.*, 2010) e Leide Maria Reis dos Santos (Santos, 2009), os conselhos e colegiados, muitas vezes, não desenvolveram atuações e abordagens territoriais, nem foram capazes de agregar as diferentes categorias de trabalhadores rurais em suas ações. O que significa dizer que a projeção do colegiado como um novo sujeito político, marcado pela democratização da participação, não vem se efetivando.

Nos marcos referenciais[36] do programa, exprime-se a tese de que a concentração fundiária e a precariedade do acesso à terra são os cernes da pobreza rural, ao lado da distribuição desigual de políticas públicas pelo território nacional. Portanto, em última instância, as ações devem voltar-se para políticas de investimento e serviços que estimulem a agricultura familiar, segmento com potencial para impactar o desenvolvimento territorial. Com efeito, a agricultura familiar é assumida como lócus central da estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, pois agregaria as populações do campo menos favorecidas pela lógica do agronegócio.

Carmem Lúcia Santos (Santos *et al.*, 2010, p. 9), ao analisar o território do Alto Sertão do Sergipe, considera que o enfoque na agricultura familiar segrega tais agricultores dos demais trabalhadores rurais – principalmente daqueles que protagonizam a luta pela terra. Para alguns críticos do programa, o investimento em médios e pequenos empreendimentos esvazia a reforma agrária enquanto pauta do campo brasileiro. Para Leide Maria dos Santos (Santos, 2009), os territórios rurais "invisibilizam" a luta pela terra ao proporem uma "mobilização harmônica" de diferentes setores de interesses no rural pela institucionalização de um novo mote agregador: a agricultura familiar.

36. Para mais informações, ver Brasil, 2005a.

Não obstante, é urgente estimular a participação do maior número possível de atores e movimentos sociais rurais na constituição do colegiado de território. Os documentos da SDT apontam que uma estratégia de desenvolvimento econômico que articule conservação dos recursos naturais e biodiversidade a aumento de produtividade é o carro-chefe para ressignificar o rural. A intersetorialidade e a promoção de parcerias entre a agricultura familiar e outras atividades de geração de renda refletem a concepção de "nova ruralidade" anunciada pelo programa.

A abordagem territorial justifica-se pelo encontro de múltiplos setores econômicos interessados no rural (Brasil, 2005a). O território é concebido como lócus de harmonização de interesses. Por intermédio do colegiado, o antagonismo entre os sujeitos seria suprimido em prol do objetivo comum de construção do desenvolvimento[37] para benefício de todo o território. A equação das esferas objetiva (clima, vocação econômica, cultura e desenvolvimento social) e subjetiva (identificação, uso e apropriação do espaço) constitui a territorialidade. Devido a seu desígnio de dinamização econômica via ampliação e geração de renda, a definição dos territórios rurais pela SDT pauta-se na funcionalidade produtiva. Alguns pesquisadores,[38] críticos à abordagem monofuncional do programa, sugerem, todavia, que o foco na inserção de pequenos agricultores no mercado seria revelador de um retorno às políticas setoriais.

Outra perspectiva utiliza a abordagem territorial para compreender a intervenção espacial de sujeitos em conflito. Nesta leitura, a produção do território é consequência da ação humana, e o espaço é ajustado segundo os interesses desta ação. É importante ressaltar, todavia, a relação desigual de forças dos sujeitos envolvidos.

3.3.2 Ajuste do espaço: mudanças nas paisagens em alguns territórios da cidadania

A expansão geográfica do capitalismo é uma das principais causas de ajuste e reordenamento espacial e, subsequentemente, também dos conflitos.[39] O deslocamento do capital no espaço, por meio do desenvolvimento de estruturas materiais e sociais (incentivo à industrialização de uma região, construção de rodovias etc.) garante a absorção de capital e mão de obra excedente – em um momento de crise de superacumulação. Tal movimento não se deve apenas às crises: ele atende à necessidade de constante aumento de produção para a reprodução do capital. A modificação de uma paisagem, em função de uma obra estrutural, de uma monocultura, da exploração mineral ou outra intervenção, não se opera apenas na esfera ambiental: ela afeta principalmente a dinâmica social de um território.

37. O desenvolvimento é percebido como uma melhoria dos indicadores sociais, como o IDH.
38. Santos e Araújo (2010) e Favareto (2010).
39. Sobre ajuste espacial, ver Harvey (2005).

O que pensar do impacto destas intervenções sobre comunidades de pequenos agricultores, indígenas, quilombolas e tantos outros povos tradicionais?

Como são executadas as ações de desenvolvimento para os territórios da cidadania? O acesso à terra, por exemplo, apontado pela SDT como um dos principais instrumentos de reversão do quadro de fome e miséria no meio rural, é garantido em relação aos interesses das indústrias de energia, mineração e das monoculturas do agronegócio? Nos territórios Sertão Produtivo, Sul do Pará/ Alto Xingu, Cocais e Noroeste de Minas, por exemplo, têm-se casos emblemáticos de desterritorialização de comunidades, trabalho escravo e parco avanço da política de assentamento, revelando a limitação do programa para responder aos diferentes percalços vivenciados pelos trabalhadores do campo.

O potencial mineral da Bahia e o incentivo do governo à construção de infraestrutura logística vêm atraindo investimentos de empresas de produção de energia em grande parte do estado. A construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), que atravessa toda a Unidade Federativa (UF) e culmina no Porto Sul,[40] ligando o Centro-Oeste do país ao oceano Atlântico, é garantia de escoamento para a produção de um dos maiores projetos da Bahia Mineração (Bamin): Pedra de Ferro – que estima lançar no mercado 20 milhões[41] de toneladas de ferro por ano.

Em 2010, iniciaram-se as denúncias sobre a atuação da Ecoplan Engenharia Ltda., empresa contratada pela VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (responsável pela obra da ferrovia) para realização do estudo topográfico. A Comissão Pastoral da Terra (CPT)[42] trouxe a público as ameaças sofridas por moradores de comunidades rurais de Brumado, na Bahia, intimidados a assinar uma permissão de livre tráfego de funcionários da Ecoplan em suas propriedades; no entanto, o documento não fazia menção ao pagamento de possíveis danos. Ainda em 2010, a CPT lançou nota sobre o desconhecimento da população dos municípios de Brumado e Ilhéus acerca da construção da ferrovia e divulgou que representantes das comunidades diretamente impactadas não vinham recebendo os avisos das audiências municipais sobre a obra.

Segundo o *Relatório de impacto ambiental* da Fiol (Rima) (Oiko, 2009, p. 39), "é importante destacar que a ferrovia não atravessará terras indígenas e nem quilombolas e não causará impactos significativos diretos sobre essas populações e populações ribeirinhas". De acordo com o Incra da Bahia, entretanto, dezoito assentamentos em diferentes municípios baianos serão interceptados pela Fiol,

40. Faz parte dos projetos que compõem o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

41. O projeto pode ser encontrado no endereço eletrônico da Bahia Mineração (Bamin): <http://www.bamin.com.br/interna.php?cod=7>. Acesso em: outubro de 2012.

42. As referências feitas às denúncias da Comissão Pastoral da Terra (CPT) foram noticiadas entre 2010 e 2012.

em uma área de influência de 5 km; considerando-se a mesma área de influência, no trajeto há ainda dois territórios quilombolas.

A pedido do Sindicato dos Pequenos Agricultores Rurais de Tanhaçu, no estado da Bahia, iniciou-se uma pesquisa sobre impactos socioambientais da Fiol no município (Almeida, Souza e Santana, 2011). O trabalho de campo revelou que, no distrito de Sussuarana, no município de Tanhaçu, o modo de vida camponês de famílias agricultoras está em risco devido ao trajeto da ferrovia. Avalia-se, ainda, que este cenário deva se repetir na totalidade do traçado da Fiol. Este fato é mais uma expressão da dimensão conflituosa entre a produção do espaço pelo capital e a territorialidade de povos e comunidades tradicionais.

Nas margens do rio das Contas, em Tanhaçu, a agricultura familiar, em áreas de médio e pequeno portes, configura-se principal atividade econômica (Oiko, 2009). Devido à região ser marcada pela seca, a localização beira-rio é condição essencial para a subsistência desses habitantes. É justamente esta, porém, a área destinada à Fiol em seu percurso pelo município. O trabalho supracitado evidencia o forte vínculo das famílias com a terra e sublinha as diferentes estratégias geradas por estes agricultores para manterem-se em seus lotes. O tempo que as famílias vivem na área e a existência de um cemitério da comunidade caracterizaram um modo de vida relativo à história e à identidade das pessoas do território. O que estaria em jogo com a passagem da ferrovia é mais que a sobrevivência dos agricultores em sua dimensão econômica, é a completa destruição de uma relação simbólica com o território, que se expressa no uso do espaço, em que vida e trabalho se confundem constituindo um tripé básico da campesinidade: família-terra-trabalho (Almeida, Souza e Santana, 2011).

Desde 2009, oitenta famílias sofrem com as incertezas sobre o desapossamento. É importante revelar que indenizações e outras formas monetárias de sanar as perdas não dão resposta ao estresse emocional e à insegurança a que ficam expostos os trabalhadores. Os vínculos com a terra são de diversas ordens, tornando-se a simples ideia de ser realocado um indício de vulnerabilidade, além de retirar a liberdade de escolha destes sujeitos sobre seus destinos. Como diz um ribeirinho entrevistado para a pesquisa sobre os impactos socioambientais da Fiol (Almeida, Souza e Santana, 2011, p. 17): "pra mim sair da roça e ir pra cidade eu não vou porque aí eu vou sofrer, tu acha que 10 mil e 5 mil dá pra comprar uma casa em Conquista? Ou em Tanhaçu? Dá pra mim manter? Não dá, eu prefiro ficar aí, se é pra sofrer, sofrer na roça".

A legitimidade do desapossamento por uma grande obra como a Fiol é respaldada na noção de desenvolvimento com discursos de geração de emprego e renda para a região. Considerando as experiências de vida e trabalho de uma população campesina, pode-se inferir que a empregabilidade referida corresponde à proletariza-

ção das famílias ribeirinhas – tanto aquelas que tiverem sua mão de obra absorvida pela construção da ferrovia como aquelas que migrarem para outras regiões.

Tanhaçu compõe, com outros dezenove municípios, o território Sertão Produtivo desde 2007. No mesmo território, outras cinco obras estão ocorrendo sob o impulso do PAC. Em Caetité, além da passagem da Fiol, a Bamin vai explorar o projeto Pedra de Ferro e a obra de uma usina eólica, em fase de licitação. Usinas deste tipo estão em construção em Candiba, Guanambi e Pindaí, municípios do mesmo território.

Consensuou-se atribuir à energia eólica um "selo verde". Reconhecida como forma limpa e menos contaminante de produção, é apresentada como alternativa à crescente demanda por fontes e geração de energia. Mas, a menos que se considere a existência de vazios demográficos em pontos oportunos para a implantação de usinas, investimentos deste porte se fazem acompanhar quase sempre de processos de expropriação. Um caso emblemático ocorreu no México, quando muitos movimentos sociais da América Latina se opuseram ao projeto do Corredor Eólico de Istmo de Tehuantepec, em vista do risco que o empreendimento oferecia ao modo de vida de comunidades indígenas e camponesas da região. Ademais, como costuma ocorrer em obras deste porte, as comunidades que ocupam o território, por serem vistas como sujeitos passivos e sem direito à terra, não são consultadas com antecedência. Suas formas de organização e sua relação com o ambiente são tratadas como questões menores em relação às benfeitorias de uma usina, rodovia, ferrovia e outras ações do gênero. A exclusão das comunidades no planejamento das mudanças realizadas no território é apenas o primeiro momento de um processo expropriatório, no qual, não raro, a abordagem das empresas envolvidas pode gerar conflitos violentos, que, pelo aparato policial ou pelo uso ilegítimo da força, ameaçam a vida daqueles que resistem.

A adequação do território ao desenvolvimento capitalista por meio da instalação de estruturas fixas e sociais foi assinalada como processo histórico determinante na produção e modificação do espaço. Sem a intervenção estatal, esta conformação não se realiza – o aparato jurídico e a base estrutural, que permitem o deslocamento do capital, requerem regulação e incentivo do Estado. O projeto Pedra de Ferro, da Bamin, por exemplo, dificilmente seria um expoente da mineração sem o escoamento permitido pela Fiol. Neste contexto, refletir sobre as condições de efetivação das ações dos programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania exige analisar caso a caso os conflitos em torno das obras previstas e em andamento no território Sertão Produtivo à luz da experiência dos camponeses e do que vem sendo divulgado pelos movimentos sociais.

Apesar dos conflitos evidentes entre os interesses da exploração mineral e a reprodução do modo de vida de comunidades inteiras, foram encontrados, entre os municípios que compõem o território Sertão Produtivo, 1.707 processos de lavras em curso[43] no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) – desde requerimentos para autorização de pesquisas até licenciamentos para a exploração. Tendo em vista que parques eólicos são empreendimentos que demandam grande porção de terra, a Fiol terá 1.527 km de extensão. Considerando-se esta proporção, quantas comunidades estariam no caminho destas obras? Como os processos de desapossamento vão confrontar os objetivos de obtenção de terras para assentamentos de trabalhadores rurais, regularização fundiária, reconhecimento e regularização de terras para comunidades quilombolas e desintrusão de não indígenas em terras indígenas, anunciados pelos programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania? No caso de Tanhaçu, a passagem da Fiol já é notada como problema social. Em entrevistas citadas em Almeida, Souza e Santana (2011, p. 17), os ribeirinhos, que, em grande parte, recebem auxílios do governo, expressam a indignação com as ações duais do Estado:

> o governo faz muita coisa boa, mas faz muita coisa errada também, porque ele não podia fazer isso aí não, porque sabe que essa caatinga nossa aqui, do barranco pra dentro é seco, é só pra quem é fazendeiro que pode meter o trator, desmatar e prantar capim, mas o povo vevi é na vazante do rio, nas terrinha mais mole da beira do rio, quer dizer que ele chega e passa uma linha de ferro dessas (...).

Outro ponto que chama a atenção em alguns territórios refere-se à ocorrência de casos de trabalho análogo ao escravo. Trabalho escravo e assassinato escrevem parte da história do campo brasileiro. Martins (1999) ressalta que a incidência de situações análogas à de escravidão é acompanhada da morte de trabalhadores que buscam fugir desta condição. Sindicalistas, líderes comunitários, militantes de movimentos sociais e fiscais do trabalho compõem a lista de pessoas mortas envolvidas em conflitos fundiário-trabalhistas, que é extensa, mas, decerto, aquém do número real. Segundo a CPT, cerca de 370 pessoas foram mortas em conflitos no campo no Brasil entre 2001 e 2010.[44]

Em 2003, ano de lançamento do PRONAT, o governo federal adotou o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. Desde então, as denúncias de trabalhadores mantidos em situação análoga à de escravidão, feitas por movimentos sociais e entidades de classe, nunca cessaram. Os estados do Pará, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão são velhos conhecidos do roteiro

43. Os processos podem ser acessados no endereço eletrônico do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM): <https://sistemas.dnpm.gov.br/SCM/Extra/site/admin/pesquisarProcessos.aspx>.

44. Nota pública da Coordenação Nacional da CPT sobre conflitos no campo envolvendo mortes.

da violência no campo, sendo, não por acaso, os que sediam as regionais da CPT com maior número[45] de denúncias.

São Félix do Xingu, no Pará, teve, entre 2003 e 2010, 584 trabalhadores resgatados pelo grupo especial de fiscalização móvel do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Destes, a maioria se encontrava em fazendas de *criação de bovino*s; a segunda atividade mais citada foi *derrubada de árvores nativas, extração ou exploração vegetal*. O município, que integra o Território da Cidadania Sul do Pará, no Alto Xingu[46] desde 2003, é palco de uma série de denúncias e operações. No ano em que o município se filiou ao Programa Territórios Rurais, a Operação Iriri colocou-o sob a insígnia de "Eldorado dos pecuaristas". O município é um dos mais citados pela Campanha Nacional contra o Trabalho Escravo, da CPT.

Codó, no Maranhão, também ganhou notoriedade devido à ocorrência de situações de trabalho análogo ao escravo. Codó faz parte do Território da Cidadania Cocais desde 2003; deste ano a 2010, 158 trabalhadores foram resgatados no município.[47] Em 2009, 24 trabalhadores foram resgatados na fazenda do então prefeito José Rolim Filho. Em Coelho Neto, no mesmo território, a fiscalização encontrou um grupo de trabalhadores vivendo em um curral.[48] O relato do coordenador da operação aponta que havia dejetos dos animais no local de dormitório dos trabalhadores. Entre 2003 e 2010, somente neste município, foram resgatados treze trabalhadores. Novamente, a principal atividade é *a criação de bovinos.*

Paracatu, em Minas Gerais, é recorrentemente citado no *Relatório de conflitos no campo* da CPT. Recentemente, em junho de 2012, um fazendeiro da zona rural do município foi condenado a pagar R$ 390 mil ao Fundo de Amparo ao Trabalhador e R$ 30 mil a cada um dos treze trabalhadores encontrados em condições precárias e sem registro. Paracatu faz parte do Território da Cidadania Noroeste de Minas desde 2004. Entre a criação do território, em 2004 e 2010, somando-se as operações em todos os municípios que o compõem, foram resgatados 201 trabalhadores em situação análoga à de escravidão, 185 somente em Paracatu. Mais uma vez, a *criação de bovinos* apareceu entre as atividades superexploradoras, assim como o *cultivo de cana-de-açúcar* e a *exploração vegetal*.

45. A existência de uma situação de trabalho escravo revela uma rede de relações precárias e degradantes, as quais permitem inferir que haja outras pessoas sob as mesmas condições. Um caso que vem a público pode ser entendido como expoente de um cenário que se repete, mas não é divulgado, pois o trabalho escravo só se apresenta à medida que é denunciado (CPT, 2011).

46. Entre 2003 (criação do território da cidadania Sul do Pará) e 2010, foram resgatados, nos municípios que o compõem, 2.205 trabalhadores em situação análoga à de escravos.

47. Foram resgatados 221 trabalhadores em ações do grupo móvel do Ministério Público do Trabalho e Emprego (MPT) em todo o território da cidadania de Cocais desde o ano de sua criação até 2010.

48. Novamente, nesse caso da fazenda São Domingos, constata-se um político como proprietário do estabelecimento: o ex-deputado Antônio Bacelar, atual diretor de Relações Institucionais e Desenvolvimento da Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM), do MME.

Em estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2006), revelou-se a coincidência entre analfabetismo e baixo IDH nos locais onde são aliciados trabalhadores encontrados em situação análoga à de escravidão. A reinserção destes no mercado de trabalho caracteriza um problema de ordem pública a ser abarcado pelo programa. Chama a atenção, entretanto, que a questão do trabalho escravo não conste dos objetivos inscritos em documentos da SDT e que os PTDRS não a mencionem em seus diagnósticos, sobretudo com casos tão recorrentes, como os dos municípios citados.

Sobre as ações fundiárias, há ainda alguns problemas quanto à efetividade do programa de desenvolvimento dos territórios rurais. No Sertão Produtivo, apenas um dos municípios conta com projeto de assentamento: situado em Sebastião Laranjeiras, o PA Paus Pretos, criado em 2004, abriga sessenta famílias. Mas, como a presença de assentados de reforma agrária é apresentada como critério de definição territorial do programa, surpreende que desde a instituição do território, em 2007, não se inaugure nenhum novo projeto. No território Sul do Pará, no Alto Xingu, outra informação é preocupante: dos 148 projetos de assentamento distribuídos entre os onze municípios (dos quinze que o formam), apenas 31 foram criados após seu estabelecimento como território rural e da cidadania em 2003.

Por fim, para ilustrar o que se dá nos territórios rurais e da cidadania quando a perspectiva é o confronto entre capital e trabalho, basta citar que os R$ 49 milhões investidos no desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, em 2011, representam investimento inferior ao previsto para qualquer uma das usinas eólicas do território Sertão Produtivo.[49] Não é apenas o quantitativo dos recursos que deflagra a produção de "territórios" distintos fomentados pelo Estado. A integração do território às dinâmicas produtivas globais via produção de infraestrutura em energia, comunicação e transporte não se compatibiliza com a reprodução do modo de vida das populações do campo. A despeito da suficiência ou não das ações do Estado nestes territórios, projetos antagônicos de desenvolvimento seguem gerando expropriação de terras e de outros bens materiais e imateriais de forma violenta.

O PRONAT sugere uma atuação conjunta de sujeitos que, muitas vezes, não podem convergir. Como se dá a promoção, por parte do Estado, de um programa que atenderá ao pleno desenvolvimento de um território e de todos os sujeitos nele envolvidos quando, muitas vezes, o Estado é um dos atores em conflito? Belo Monte, caso que ganhou expressão pela denúncia dos movimentos sociais, pode fazer refletir sobre o que ocorre no Território da Cidadania Transamazônica, que abrange o município de Altamira e outras áreas de influência da hidrelétrica. Observando o *Relatório de conflitos do campo* da CPT (2012),

49. Os orçamentos podem ser encontrados no endereço eletrônico do PAC2: <http://www.pac.gov.br/energia/geracao-de-energia-eletrica/ba>. Acesso em: setembro de 2012.

percebe-se que vários territórios rurais ou da cidadania contêm municípios onde é alarmante a quantidade de conflitos no campo. O caráter ambíguo da atuação do Estado no programa de desenvolvimento dos territórios rurais é identificado por movimentos sociais e pesquisadores, que questionam a capacidade do governo de regular e promover estratégias que caminhem consoante os interesses da luta pela democratização da terra e da reforma agrária.

4 TEMA EM DESTAQUE – ENTRE A INVISIBILIZAÇÃO E O ESQUECIMENTO: A DESTERRITORIALIZAÇÃO DOS CAMPESINATOS[50] NO AVANÇO RECENTE DO CAPITAL

4.1 Introdução

Entre 2011 e 2012, assuntos de grande importância entraram na pauta política. Temas como o Código Florestal, o Código de Mineração, a compra de terras por estrangeiros, a reprimarização da pauta exportadora e grandes obras de infraestrutura apareceram com algum destaque nas agendas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Outros temas, não menos relevantes, têm sido permanentemente pautados por movimentos sociais do campo, como a regularização das terras quilombolas, a demarcação dos territórios indígenas, a reforma agrária, a soberania alimentar e nutricional e a eclosão de inúmeros conflitos no campo, sobretudo os homicídios de lideranças camponesas e o trabalho escravo. Estes temas aparecem, em geral, como fatos isolados, ora resíduos de arcaísmos, ora produto de desajustes localizados em grupos ou indivíduos.

Não é possível, todavia, compreender os fenômenos e suas determinações sem apreender como acontecimentos aparentemente autônomos e separados no tempo e no espaço estão, ao fim, relacionados entre si. Também não é possível superar os dilemas do presente considerando-os uma perpetuação do passado, espécie de eternização do tempo e congelamento de uma história traduzida em condenação das gerações futuras ao inevitável.

Parte-se do pressuposto que disputas e conflitos sociais não são eventos isolados, e suas relações não são evidentes. Problemas conjunturais, por sua vez, só podem ser compreendidos inserindo-os no interior do processo histórico, em que ganham forma e conteúdo. A história, porém, não é derivação pura e simples das estruturas de poder ou das frações de classe que hegemonizam uma formação social específica. O processo histórico é resultado também das experiências vividas pelas classes trabalhadoras, das respostas e estratégias que estes dão ao modo de produção em que se constituem enquanto classe.

50. O conceito de campesinato designa o conjunto de trabalhadores que laboram na terra e são detentores dos meios de produção (Bottomore, 2010). Entende-se, porém, não existir apenas um campesinato, mas diversos campesinatos que mobilizam terra e instrumentos de trabalho de formas bastante distintas, sem embargo das condições objetivas de vida que dão unidade ao vasto conjunto dos sujeitos que laboram na terra.

Diante do exposto, o objetivo é saber de que forma relacionar as disputas em torno do Código Florestal, a mineração, a ausência de reforma agrária, a paralisação da demarcação de terras indígenas e quilombos, o fortalecimento de setores econômicos específicos e o recrudescimento dos conflitos no campo. Compreender os conflitos e a sua espacialidade é tarefa fundamental para desvelar o modo como a sociedade se produz em um determinado momento histórico.

Nesta seção, trata-se dos fatos e acontecimentos relacionados ao campo, ou, de maneira mais abrangente, de uma tentativa permanente e constante de compreender o que é a questão agrária hoje e como ela se define e se relaciona com os demais elementos que compõem a questão social no Brasil.

Nesse sentido, houve um esforço para compreender como seria possível, pois, entender as contradições sociais e econômicas do campo no tempo presente e que conceito ajudaria a relacionar tais fatos, que aparecem de forma isolada e autônoma no tempo e no espaço. Os sujeitos e suas territorialidades em conflito parecem dar boas pistas do que vem a ser a questão agrária atual. A demonstração destas relações constituem o desafio e o horizonte desta seção.

4.2 Da territorialidade dos conflitos aos sujeitos: a identidade pela luta e a luta pela identidade

Comumente, os conflitos no campo são interpretados e representados como fatos resultantes de casos fortuitos, acidentes de percurso que não guardam relação com o movimento geral dos sistemas econômico e político. Esta representação guarda correspondência com o modo como a questão agrária é hegemonicamente definida na atualidade. Geralmente, as disputas comparecem na esfera pública como resíduo de um problema social desarraigado das questões estruturais que compõem os dilemas do tempo presente. Assim, a questão agrária, tal como os conflitos, vem sendo apenas administrada, mantida sob controle, dado que sua não resolução não compromete a acumulação de capital no curto prazo (Martins, 1999).

Contudo, entre 2003 e 2010, houve o maior número de conflitos no campo no Brasil. Considerando-se levantamento anual da CPT, realizado desde 1985, este dado merece mais detalhamento. Se, por um lado, pode-se considerar que os conflitos são inerentes ao próprio avanço dos capitais, por outro, elementos novos parecem fortalecer conjunturalmente a tendência expropriatória de um sistema econômico e político que funciona aqui e agora.

Os dados recentes da CPT (2012) apontam que os casos de conflito no campo aumentaram de 1.186, em 2010, para 1.363, em 2011; destes, 1.035 referem-se aos conflitos por terra,[51] 260 envolvem questões trabalhistas[52] e 68 relacionam-se

51. Nessa seção consideram-se a somatória dos conflitos por terra, as ocupações e os acampamentos a partir dos dados da CPT (2012).

52. Segundo a CPT (2012), esse conflito envolve trabalho escravo, superexploração, desrespeito trabalhista e ações de resistência.

ao acesso à água. Em conjunto, os conflitos envolveram 600.925 sujeitos do campo. Os conflitos por terra protagonizados pelo poder privado – fazendeiros, empresários, madeireiros e outros – representaram, em 2011, 689 dos 1.035 casos, uma proporção maior que a registrada no ano anterior.

A tabela 19 mostra que três quartos do total dos conflitos no campo estão concentrados no Nordeste (42,0%) e Norte (32,4%), regiões que registram maior concentração fundiária, grande número de títulos minerários e grandes obras do governo federal (Usina Hidrelétrica de Belo Monte, Ferrovia Norte-Sul,[53] BR-163,[54] Plano Nacional de Logística Portuária).[55] Juntos, Maranhão e Pará contabilizam quase um terço dos conflitos em 2011.

TABELA 19
Distribuição dos conflitos no campo por Unidade Federativa e por região (2011)

Norte	Distribuição (%)	Nordeste	Distribuição (%)	Centro-Oeste	Distribuição (%)	Sudeste	Distribuição (%)	Sul	Distribuição (%)
Acre	2,30	Alagoas	3,70	Distrito Federal	0,30	Espírito Santo	0,30	Paraná	0,40
Amazonas	3,20	Bahia	8,80	Goiás	2,40	Minas Gerais	5,60	Rio Grande do Sul	2,20
Amapá	3,70	Ceará	1,30	Mato Grosso	3,20	Rio de Janeiro	1,40	Santa Catarina	1,80
Pará	13,10	Maranhão	18,40	Mato Grosso do Sul	2,60	São Paulo	5,10		
Rondônia	5,80	Paraíba	1,30						
Roraima	-	Pernambuco	5,50						
Tocantins	4,20	Piauí	2,50						
		Rio Grande do Norte	0,10						
		Sergipe	0,30						
Total	**32,40**	**Total**	**42,00**	**Total**	**8,60**	**Total**	**12,50**	**Total**	**4,50**

Fonte: CPT (2012).
Elaboração dos autores.

53. A Ferrovia Norte-Sul, concessionarizada à Vale S/A, foi concebida com o propósito de ampliar e integrar o sistema ferroviário brasileiro. Terá 1.980 km de extensão e cortará os estados do Pará, Maranhão, Tocantins, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul, ligando Senador Canedo-GO a Belém-PA. Conectar-se-á, a sul, em Anápolis-GO, com a Ferrovia Centro-Atlântica e, a norte, em Açailândia-MA, com a Estrada de Ferro Carajás. O trajeto da ferrovia segue paralelo à rodovia Belém-Brasília e ao leito do rio Tocantins. Incorporada aos PACs 1 e 2, já teve concluído o trecho sul, entre Uruaçu-GO e Anápolis-GO – Pátio de Santa Isabel (GO)-Pátio de Jaraguá (GO) –, totalizando 71 km. As obras iniciaram-se em 1987, durante o governo José Sarney.

54. A BR-163 atravessa longitudinalmente o país. Com 3.467 km de extensão (dos quais quase 1.000 km não são asfaltados), liga Tenente Portela-RS a Santarém-PA. Também incorporada ao PAC, a BR-163 teve os seguintes trechos concluídos: três lotes do trecho 2, referente à BR-163, a qual liga o Pará a Mato Grosso, totalizando 180 km; e o trecho 3 da BR-163, totalizando 52 km.

55. O Ministério dos Transportes e a Secretaria Especial de Portos preparam o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), que analisará de forma conjunta os projetos de investimento em portos, rodovias, ferrovias e hidrovias até 2030. O objetivo é garantir maior eficiência do sistema logístico para atender ao crescimento do comércio exterior brasileiro. A proposta reunirá dois planos já existentes: o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT) e o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP).

Ainda de acordo com a CPT (2012, p. 7), os conflitos por terra passaram de 853, em 2010, para 1.035, em 2011, um crescimento de 21,32%, envolvendo 91.735 famílias (458.675 pessoas). Estes conflitos continuam notabilizados, sobretudo, pela enorme quantidade de "despejos violentos determinados pelo Poder Judiciário e executados pelo Poder Executivo", por ataques aos direitos adquiridos pelas comunidades tradicionais e pela invisibilização da questão fundiária (CPT, 2012, p. 110). A tabela 20 mostra como eles se distribuem nas regiões e nos estados brasileiros.

TABELA 20
Distribuição dos conflitos por terra por Unidade Federativa e região (2011)

Norte	Distribuição (%)	Nordeste	Distribuição (%)	Centro-Oeste	Distribui-ção (%)	Sudeste	Distribuição (%)	Sul	Distribuição (%)
Acre	2,8	Alagoas	4,5	Distrito Federal	0,4	Espírito Santo	0,2	Paraná	0,4
Amazonas	3,2	Bahia	9,5	Goiás	0,6	Minas Gerais	4,4	Rio Grande do Sul	2,4
Amapá	4,8	Ceará	1,5	Mato Grosso	2,9	Rio de Janeiro	0,7	Santa Catarina	0,8
Pará	12,1	Maranhão	21,6	Mato Grosso do Sul	3,1	São Paulo	6,6		
Rondônia	5,3	Paraíba	1,5						
Roraima	0	Pernambuco	5,8						
Tocantins	1,4	Piauí	2,9						
		Rio Grande do Norte	0,1						
		Sergipe	0,4						
Total	**29,7**	**Total**	**47,9**	**Total**	**7,0**	**Total**	**11,9**	**Total**	**3,6**

Fonte: CPT (2012).
Elaboração dos autores.

A espacialidade dos conflitos, por certo, não tem como determinante principal o lugar de residência dos povos do campo e da floresta. Porém, esta variável deve ser considerada quando observada a participação percentual das regiões no total de conflitos. Em outros termos, embora o Centro-Oeste, o Sul e o Sudeste apresentem uma pequena participação no total de conflitos, nunca é demais lembrar que o avanço do capital nestas regiões expulsou parte relevante de sua população camponesa, a qual, por sua vez, passou a ter na migração uma estratégia de sobrevivência e reprodução social. Outro fator a ser considerado diz respeito à organização dos sujeitos em luta e sua capacidade de resistir aos processos expropriatórios em contextos específicos.

No que tange à participação de cada estado em relação ao total dos conflitos por terra em sua região, tem-se o seguinte quadro:

TABELA 21
Distribuição dos conflitos por terra por Unidade Federativa em relação ao total da região (2011)

Norte	Distribuição (%)	Nordeste	Distribuição (%)	Centro-Oeste	Distribuição (%)	Sudeste	Distribuição (%)	Sul	Distribuição (%)
Acre	9,4	Alagoas	9,5	Distrito Federal	5,6	Espírito Santo	1,6	Paraná	10,8
Amazonas	10,7	Bahia	19,8	Goiás	8,3	Minas Gerais	37,4	Rio Grande do Sul	67,6
Amapá	16,3	Ceará	3,2	Mato Grosso	41,7	Rio de Janeiro	5,7	Santa Catarina	21,6
Pará	40,7	Maranhão	45,2	Mato Grosso do Sul	44,4	São Paulo	55,3		
Rondônia	17,9	Paraíba	3,2						
Roraima	0	Pernambuco	12,1						
Tocantins	4,9	Piauí	6,0						
		Rio Grande do Norte	0,2						
		Sergipe	0,8						
Total	**100,0**	**Total**	**100,0**	**Total**	**100,0**	**Total**	**100,0**	**Total**	**100,0**

Fonte: CPT (2012).
Elaboração dos autores.

O Maranhão concentrou 45% dos conflitos por terra da região Nordeste. As cidades de Codó, região de babaçuais,[56] de Barreirinhas, no norte,[57] e de Urbano Santos, no leste maranhense,[58] respondem, juntas, por um quarto dos conflitos por terra no estado.

No Pará, ocorreram 40% dos conflitos por terra da região Norte. Afuá, cidade ribeirinha da ilha de Marajó,[59] Marabá, centro econômico-administrativo da vasta região da "fronteira agrícola amazônica", no sudeste paraense,[60] e Anapu, na microrregião de Altamira,[61] concentraram, em conjunto, 42% dos conflitos por terra no estado.

56. Codó pertence ao território rural dos Cocais. Dos quatorze conflitos registrados, oito envolveram posseiros e dois, quilombolas, todos contra a Usina de Costa Pinto, matriz do grupo Cosan, uma das maiores unidades produtivas de açúcar e álcool do Brasil.

57. Barreirinhas é a "porta de entrada" para o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, polo turístico nacional. Recentemente, foram encontrados vestígios de petróleo e gás na bacia de Barreirinhas, entretanto, desde 2009 a Petrobras vem fazendo perfuração na região. Em Barreirinhas, os dezoito conflitos catalogados envolvem sete casos com posseiros, dez casos com assentados e um caso com comunidade quilombola.

58. Todos os conflitos registrados na cidade de Urbano Santos envolvem posseiros e a Suzano Celulose, a qual também figura em conflitos por terra em outras cidades maranhenses (Anapurus, Barreirinhas, Beláqua, Brejo, Milagres, Matões, Parnarama, Santa Quitéria, São Bernardo e São Luís), nas quais possui filiais ou interesse de investimentos.

59. Em Afuá, conhecida como a "Veneza da Ilha de Marajó", por ser repleta de canais e palafitas, localiza-se o Parque Estadual Charapucu. Todos os 29 conflitos registrados neste município envolvem comunidades ribeirinhas.

60. Em Marabá, dos treze conflitos registrados, sete envolvem sem-terra e seis, movimentos sociais.

61. Em Anapu, dos dezessete conflitos registrados, seis envolvem movimentos sociais; oito, assentados; e três, sem-terra.

Apesar do decréscimo do índice de mortes no campo, os dados de 2011 registram que o número de ameaçados de morte quase triplicou em relação a 2010, subindo de 125 para 347. Os alvos são, em sua maioria, povos do campo que integram territórios tradicionalmente ocupados (CPT, 2012). Assim, embora os povos do campo estejam politicamente invisibilizados e incorporados à abstrata categoria dos "agricultores familiares", os conflitos e as resistências aos processos expropriatórios em curso garantem algum tipo de visibilidade pública.

Os dados sobre conflitos "revelam" a composição heterogênea de sujeitos que vivem e lutam no campo e na floresta. No Norte, os conflitos envolvem predominantemente posseiros (25,1%); sem-terras, quase sempre em acampamentos (21%); ribeirinhos (15,3%); assentados (13,7%); e militantes de movimentos sociais (9%). No Nordeste, os conflitos envolvem também os posseiros (30%), seguidos pelos militantes de movimentos sociais (19%) e pelos quilombolas (16%). No Centro-Oeste, quase metade dos conflitos envolve índios (49%), movimentos sociais (17%) e assentados da reforma agrária (13%). Os conflitos rurais no Sudeste envolvem majoritariamente movimentos sociais (53%), sem-terras (22%) e quilombolas (12%). No Sul, por sua vez, os movimentos sociais aparecem em primeiro lugar, como os que mais sofreram algum tipo de violência (38%), seguidos por comunidades indígenas (32%) e sem-terras (24%).[62]

TABELA 22
Principais sujeitos atingidos por conflitos de terra no Brasil (2011)

Categorias	Participação (%)
Posseiros	22,6
Movimento social[1]	20,4
Sem-terra	17,0
Quilombolas	9,9
Índios	9,5
Assentados	8,6
Ribeirinhos	6,0
Pequenos proprietários	1,5
Outras[2]	3,0
Sem identificação	1,5
Total	**100,0**

Fonte: CPT (2012).
Notas: [1] Movimentos sociais compreendem as organizações sociais (Movimento dos Trabalhadores Sem Terras, Federação dos Trabalhadores na Agricultura – Fetagri, entre outros) que participam, sobretudo, de conflitos no campo como ocupações e/ou retomadas e acampamentos (CPT, 2012).
[2] Inclui: agentes pastorais; lideranças; camponeses de pasto; trabalhadores rurais assalariados; geraizeiros; seringueiros; atingidos por barragens; ambientalistas; missionários; ocupantes; pescadores; religiosos; sindicalistas.

62. Ver anexo estatístico desta edição.

Assim, basta olhar para as exíguas fontes de informações existentes para "descobrir" uma multidão[63] de "gentes" e coletivos espalhados pelo "Brasil profundo": indígenas, quilombolas, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, faxinalenses, comunidades de fundo e fecho de pasto, pomeranos, ciganos, geraizeiros, vazanteiros, piaçabeiros, pescadores artesanais, pantaneiros, comunidades de terreiros afrorreligiosos, assentados da reforma agrária, pequenos agricultores e tantos outros sujeitos que surgem aqui e ali por todos os cantos do continente.

Olhar para esses sujeitos, porém, não é apenas visá-los. Como pondera Virgínia Fontes (Fontes, 2010), estudos sobre processos sociais requerem, em termos de análise, um movimento duplo, que caminha em direções opostas: de um lado, é preciso explicitar o fio de conjunto dos processos, sem cair no equívoco de reproduzir sujeitos ocultos a presidirem os conflitos e as lutas sociais; de outro, é necessário trazer os sujeitos singulares e o conjunto das atividades que eles realizam para existir, objetiva e subjetivamente, pois a produção material da vida social remete a relações sociais concretas, e estas relações marcam os sujeitos em suas consciências singulares e em seus modos de vida.

Há, entre os sujeitos que povoam os campos brasileiros, os assentados da reforma agrária, aqueles cuja identidade está forjada na luta para entrar na terra tornada cativa. Dada a abrangência nacional de suas lutas e organizações e a importância política conquistada, sobre eles há vasta literatura. Os assentados da reforma agrária[64] integram os campesinatos que passaram por algum processo de expropriação, retornando ao campo como forma de realização, ainda que parcial, de um desejo de autonomia. Trata-se de uma categoria social recriada pelas próprias contradições do processo de expansão do capital no campo.

Os demais sujeitos que povoam os campos são comumente agregados pelo Estado no conceito genérico de povos e comunidades tradicionais.[65] Diferentes parâmetros identitários têm sido utilizados para definir os sujeitos que vivem no campo e na floresta. Extrativistas, coletores de produtos não madeireiros e pescadores artesanais são imediatamente identificados pela atividade econômica que realizam; quilombolas, pomeranos e povos indígenas, pela origem

63. Estimativas apontam que o conjunto das populações tradicionais ocupa, ainda que de forma precária, 200 milhões de ha, cifra correspondente a 20% das terras brasileiras. Se somadas as terras ocupadas pelos assentados da reforma agrária, ter-se-ia pouco mais de 290 milhões de hectares ocupados por aproximadamente 11,6 milhões de pessoas no campo, cifra que representa aproximadamente 40% da população rural. Este número, porém, vem aumentando nos últimos anos, devido à infinidade de gente que se identifica para reivindicar e resistir ao processo de desterritorialização e à perda de autonomia dos seus territórios.

64. De acordo com dados do Sipra de 30 de junho de 2012, os assentamentos rurais ocupam 94,5 milhões de hectares (11% do território nacional), com 930.162 famílias assentadas em 8.914 projetos.

65. O Decreto nº 6.040/2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), ação do governo federal que pretende fortalecer e proteger os povos do campo e da floresta, por meio da ênfase no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, além de respeitar e valorizar a sua identidade, as suas formas de organização e as suas instituições.

étnica; quebradeiras de coco babaçu e seringueiros, pelos produtos principais que coletam; sertanejos, caiçaras e geraizeiros, pela região que habitam; ribeirinhos, pela posição orográfica; comunidades de terreiro, pela identificação religiosa; ciganos, pelo modo de vida e pela cultura que produzem e reproduzem; e comunidades de fundo e fecho de pasto, bem como faxinalenses, pelo regime comunal de apropriação das terras. São também caracterizados como povos dos ecossistemas (indígenas), ao passo que os demais seriam povos da biosfera com algum grau de relação com as áreas urbanas (caso de camponeses, extrativistas, pescadores etc.).

Esses atributos, porém, são incapazes de definir, por si só, quem são, como vivem e o que produzem os povos do campo e da floresta. Em parte deles, as relações de sangue e de compadrio são mais importantes que as leis civis, e os rituais de cura, mais curativos que a medicina tradicional. Suas comidas não servem apenas para saciar a fome de comer, mas também para festejar, reunir-se e enamorar-se. Suas bebidas festejam, alimentam e purificam o corpo. Muitos deles têm ligação com territórios ancestrais e são dotados de linguagem própria, produzindo, predominantemente, para a sua própria subsistência. Preservam, extraem e cultivam produtos de importância regional,[66] sendo os mais relevantes produtores de alimentos do país. São sujeitos com forte identidade cultural, forjada na história de seus antepassados e nas lutas do tempo presente. Possuem, ainda, variadas formas de organização social própria. Sabe-se, sobretudo, que eles têm cor e cheiro, são reais, e que todos eles combinam formas diversas de viver e produzir a própria vida.

O território, para comunidades quilombolas e indígenas, possui significado completamente diferente do sentido mercantil ou patrimonial, sob os quais o espaço fundiário é, no campo social, político e econômico, predominantemente considerado. Subsiste um vínculo estreito entre a dignidade da pessoa humana de quilombolas e indígenas e a posse definitiva de suas terras, não apenas como garantia do direito à moradia (Brasil, 1988, Artigo 6º), mas porque a terra é o elo de continuidade do grupo no tempo e possibilita a preservação de sua cultura, seus valores e modos de vida. A privação da terra põe em risco, pois, a identidade coletiva: tais grupos expressam a territorialidade não apenas por leis ou títulos mas também pela memória coletiva, a qual incorpora tanto dimensões simbólicas e identitárias (quilombolas, indígenas, extrativistas, ribeirinhas) quanto uma concepção da terra como local de produção (posseiros, trabalhadores rurais, pequenos produtores) e como território de luta (assentados, sem-terra).

66. O Plano Nacional para a Promoção dos Produtos da Sociobiodiversidade (PNBSB) foi criado pelo governo federal para promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e garantir alternativas de geração de renda para as comunidades rurais, por meio do acesso às políticas de crédito, à assistência técnica e à extensão rural, a mercados e aos instrumentos de comercialização e à política de garantia de preços mínimos.

É fato que eles existem, portanto, e são heterogêneos e instituintes de identidades políticas. Embora se saiba muito pouco sobre eles, porém, eles não estão sozinhos, isolados no campo. Há também os grandes latifundiários, as empresas rurais, as usinas de cana-de-açúcar, as indústrias de sementes transgênicas e agrotóxicos, os especuladores, as mineradoras, os estaleiros, as petroleiras, os grandes hotéis e *resorts*, os condomínios privados de luxo, a indústria de papel e celulose, com suas florestas plantadas, e o próprio Estado, com suas grandes obras. Os primeiros são os sujeitos do atraso, do IDH baixo, das áreas deprimidas, os extremamente pobres da escala social; os últimos são os sujeitos do desenvolvimento econômico, do Brasil-potência, gigante que desperta do sono profundo. O território ganha, assim, a forma de um mosaico resultante de um processo longo de fragmentação social, política e geográfica (Santos, 2010).

De que forma, em termos analíticos, pode-se enfrentar a fragmentação do mundo e dos sujeitos sem cair na tentação de fragmentar a própria análise do mundo? Não se está tratando, de fato, de indivíduos que selecionam identidades, mas de sujeitos que são fruto das relações sociais que travam entre si e com o meio ambiente. A sociedade não é resultado da agregação de escolhas individuais que as pessoas selecionam como quem escolhe uma peça de roupa no varal de identidades suspensas. Ao contrário, a identidade dos sujeitos é também produto histórico dos confrontos, conflitos e enfrentamentos vividos. E é este viver em contradição que permite compreender a politização dos modos de vida como política de *r-existência*[67] dos povos subalternizados, sujeitos históricos que põem em evidência a sua condição de sujeitos de direitos.

É sabido que os povos do campo e da floresta são sujeitos singulares. Há unidade entre estes distintos sujeitos que povoam o rural brasileiro? Para os autores, sim. E é a questão territorial que permite compreendê-los no interior da questão agrária. Como afirma Guiomar Inez Germani (Germani, 2009, p. 353),

> a questão agrária vai buscar entender a complexidade deste contexto e a maneira como os diferentes grupos sociais se inserem nele. E esta inserção remete, obrigatoriamente, a uma questão territorial. Ou melhor, vai ser a questão territorial que perpassa e articula a questão agrária com os grupos sociais em sua luta para "entrar" ou "permanecer" na terra, ou melhor, para garantir a conquista ou manutenção dos seus espaços de vida.

Para superar esse desafio, portanto, optou-se, neste texto, pelo conceito de território como categoria mediadora, unidade concreta que possibilita apreender o real em suas dinâmicas contraditórias. Mas o que seria o território? Território, para

67. O termo *r-existência*, mais que um mero neologismo, ressalta que os sujeitos não apenas reagem aos estímulos externos, como se o seu estar no mundo fosse de um mero sujeito passivo. Este termo, portanto, realça o caráter ativo dos sujeitos, que elaboram suas ações e estratégias a partir de práticas e valores próprios. A este respeito, ver Porto-Gonçalves (2010).

Milton Santos (Santos, 2010), não é um conceito em si, mas um conceito utilizável para a análise social, se se encarar sempre a partir do seu uso. Trata-se aqui, portanto, de território usado, ressaltando, pois, que só interessa cotejá-lo se olhado a partir dos sujeitos que o utilizam. De que forma se dariam os processos de apropriação dos territórios, se o cerne da questão são suas formas de uso e aqueles que os utilizam? Quem deles se apropria, onde, como, em face de quê e de quem?

Em linhas gerais, território é o espaço físico apropriado; lugar onde as pessoas se organizam social, cultural e politicamente. É o local onde se enraízam as atividades econômico-produtivas, e que, portanto, está não só inserido em um contexto histórico mas também se constitui na própria história dos sujeitos que se territorializam, dando significado e sentido particular e original a um determinado espaço apropriado.

Se é assim, portanto, todo território – entendido como espaço usado, ocupado e significado – é objeto de formas de uso privilegiado por grupos hegemônicos no processo histórico. O espaço, porém, não é algo inerte, passivo, mera derivação de formações sociais e econômicas externas (Steinberger, 2006). O espaço social é um espaço criado que varia no tempo; é um espaço criado, relacional, vivido, percebido e imaginado. Este espaço criado e vivido existe, porém, dentro dos limites impostos pelos aparatos legais e institucionais que conferem ao Estado o importante papel de principal agente econômico legitimamente constituído, responsável por conectar políticas estatais, processos financeiros e desenvolvimento industrial (Harvey, 2005). É na medida em que cumpre este papel, pois, que o Estado, direta ou indiretamente, patrocina inúmeras formas de violação aos direitos dos povos e das comunidades do campo e da floresta.

4.3 O Estado como aparelho organizador das intervenções dos capitais sobre os territórios

A partir da segunda metade da década de 1990, a economia brasileira inseriu-se definitivamente no circuito internacional de acumulação financeira. Para resolver o problema da dívida externa e das altas taxas de inflação que mantinham o país fora deste circuito, o governo autorizou a securitização dos débitos estatais, a abertura do país ao mercado de títulos privados e públicos e a desregulamentação do sistema financeiro,[68] permitindo que o capital circulasse sem qualquer tipo de controle (Paulani, 2010). Este período consolida a hegemonia do setor bancário-financeiro no interior do bloco no poder.

68. Pensava-se e executava-se assim o projeto de "modernização", produto do retorno de capitais externos alijados pelas altas taxas de inflação e pelo problema da dívida externa. A estas medidas seguiram-se outras destinadas a garantir a solvabilidade dos direitos dos credores. Entre elas, merecem destaque a reforma da Previdência, com ênfase no corte dos gastos e no estímulo à consolidação de um mercado previdenciário privado, na política monetária baseada em taxa de juros elevadíssima, na adoção de uma política de controle fiscal bastante rígida e, por fim, na mudança do perfil de intervenção do Estado na economia, dando impulso à privatização de empresas estatais e serviços públicos (Filgueiras *et al*., 2010).

Atualmente, novas formas de apropriação da riqueza socialmente produzida têm sido alvo do capital financeiro, aparecendo comumente sob a insígnia do capitalismo verde. Os problemas ambientais e a necessidade de encontrar soluções para o "desenvolvimento sustentável" pelas vias de mercado têm conduzido diversos países a adotar políticas que estabelecem formas diversas de valoração econômica da biodiversidade. Este processo, contudo, não se iniciou aqui e agora. Legislações estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), como a Convenção Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais[69] e o Tratado Internacional sobre Propriedade Intelectual (TRIPS), relacionadas ao comércio, exigem que os países integrantes da OMC modifiquem suas leis nacionais autorizando a propriedade privada de processos e produtos biológicos de aplicação industrial. Estes tratados constituem a base jurídica que permitiu o desenvolvimento de agrotóxicos, transgênicos, cosméticos, medicamentos e todos os demais produtos ligados à indústria de biotecnologia (Packer, 2012).

Vale frisar, ainda, que parte dos recursos que irrigam o agronegócio, sobretudo as *commodities* agrícolas, é captada sob a forma de títulos financeiros em contratos de entrega futura com agroindústrias de processamento e *traders*, além dos contratos de compra a prazo com a agroindústria de insumos (Gonçalves, 2005). A venda antecipada de safras e suas inúmeras modalidades de contrato são convertidas em títulos financeiros movimentados nas bolsas de valor de todo o mundo e funcionam como uma das formas primordiais de irrigação de capital na agricultura. Isto não significa dizer, porém, que o setor pode prescindir do Estado, pois a securitização das dívidas dos grandes agricultores dá o suporte necessário à consolidação do mercado de recebíveis, habilitando-os a adquirir crédito privado das empresas de insumo e de processamento de matérias-primas a custos mais baixos que as taxas aplicadas pelo setor bancário.

A valoração econômica de processos biológicos tem gerado variados efeitos. O primeiro e principal deles é que, a despeito dos avanços econômicos recentes dos países pobres e dos chamados emergentes, a fome no mundo não caiu, atingindo mais de 900 milhões de pessoas em 2010 (FAO, 2012). Contraditoriamente, o lucro da Monsanto do Brasil Ltda., maior proprietária de patentes sobre sementes no mundo, atingiu US$ 1 bilhão, mesma cifra estimada para o pagamento de *royalties* pelo Brasil na safra 2009-2010 (Packer, 2012).

Após a crise global de 2008, o sistema especulativo financeiro deslocou-se para as matérias-primas agrícolas e minerais, provocando aumentos substantivos nas taxas de inflação ancoradas no preço dos alimentos. Segundo apontou a própria FAO em relatório, apenas 2% dos contratos que têm por objeto a compra e a venda de

69. Comumente chamada de Convenção UPOV (sigla em francês para Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales; em português: União para Proteção das Obtenções Vegetais).

commodities chegam a realizar a entrega de alguma mercadoria.[70] Além disso, a especulação com matérias-primas a partir dos fundos indexados aumentou 2.300%. Isto desencadeou uma imensa corrida por terras no Brasil e em outros países fornecedores de matérias-primas.[71] Os preços dos alimentos dispararam em todo o mundo, gerando revoltas em mais de 37 países (Ziegler, 2012).

O setor financeiro, porém, não se apropria dos recursos naturais apenas por meio de contratos de compra e venda de produção agrícola ou mineral. Está em curso a constituição de um mercado de bens comuns, que pretende agregar valor monetário aos componentes da biodiversidade. O sistema consiste basicamente na permissão de compra e venda de serviços ambientais, que se realiza por meio de um título ou uma certidão que comprovará a entrega do serviço. Estes títulos constituem novos ativos negociáveis no mercado financeiro, que dão ao seu comprador o direito de continuar desmatando e degradando. Este novo mercado[72] está na ordem do dia nas discussões do novo Código Florestal, que prevê a constituição de um grande mercado de carbono, com valoração econômica das florestas nativas brasileiras.

Os marcos jurídico-políticos dessa iniciativa foram dados recentemente, com a Política Nacional de Biodiversidade (PBN). Instituída pelo Decreto nº 4.339/2002, a PNB tem como um de seus fundamentos intrínsecos a possibilidade de valoração econômica, estimulando a interação e a articulação do setor empresarial para identificar negócios rentáveis, que tenham por objeto a utilização em escala comercial dos componentes da biodiversidade. A partir dela, tiveram início as parcerias público-privadas na gestão de unidades de conservação[73] e a concessão de florestas públicas.[74]

---

70. O comércio internacional de produtos agrícolas, segundo aponta Jean Ziegler (2012), atinge pouco mais de 10% da produção de todas as culturas. Isto significa dizer que se todos os detentores de contratos de compra e venda resolvessem receber a mercadoria previamente comprada, não haveria produção suficiente para atender a demanda. O mecanismo funciona da seguinte forma: os produtores vendem sua produção por um preço prefixado na colheita. Assim, em caso de queda no preço no momento da entrega, o agricultor está protegido pelo preço previamente ajustado em um contrato a termo. Em caso de alta no preço dos alimentos, entretanto, os especuladores saem ganhando.

71. Segundo aponta Larissa Packer (Packer, 2012), somente a China anunciou dispor de US$ 30 bilhões para aquisição de terras no país.

72. A esse respeito, vale ressaltar que foi criada, no Rio de Janeiro, a Bolsa Verde do Rio (BVRio), primeira bolsa de valores que pretende desenvolver o mercado de ativos ambientais, sobretudo os créditos de carbono e papéis relacionados ao novo Código Florestal, financiando e transformando áreas de preservação permanente e reserva legal em ativos financeiros negociáveis.

73. A Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelece e define as diferentes categorias de unidades de conservação existentes no território nacional. Atualmente, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) – categoria de unidade de conservação definida no SNUC –, podem ser criadas por mera declaração de vontade do particular, indicando área de sua propriedade como espaço territorial especialmente protegido. Segundo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), existem 570 RPPNs no país. Em 2011, o MP e o MMA anunciaram acordo para concessão à iniciativa privada de unidades de conservação federal. No plano estadual, diversos governos têm anunciado a concessão de unidades de conservação à iniciativa privada, sobretudo para a exploração de turismo rural e/ou ecológico.

74. A concessão de florestas públicas é regida pela Lei nº 11.284/2006. A cada ano, o ICMBio seleciona as florestas que serão submetidas a processo licitatório. Em 2012, o Plano Anual de Outorga Florestal previu a concessão de 4 milhões de hectares de florestas públicas.

Nas unidades de conservação de uso sustentável, vive, porém, um grande número de populações tradicionais que necessitam regularizar a sua situação fundiária. Isto ocorre também em unidades de conservação de proteção integral, cuja situação é ainda mais delicada, em razão das restrições às formas de uso e à possibilidade de permanência nestes territórios.

Isso converte as políticas direcionadas aos povos e às comunidades tradicionais em uma política de manutenção de estoque de serviços ambientais, negociáveis em um mercado em que o Estado, mediante contratos públicos e pagamento de bolsas, define quem vende e quem compra o direito de continuar degradando e poluindo[75] (Packer, 2012).

Ressalte-se que essas medidas supõem que somente a valoração econômica da biodiversidade e a regulação do direito de propriedade sobre os bens comuns são capazes de garantir formas de uso sustentável da natureza e a sua conservação. Em outras palavras, só o mercado pode resolver o problema ambiental. Contudo, conforme pondera Larissa Packer (Packer, 2012), há uma contradição impassível de resolução pelas vias mercadológicas, visto que,

> ao regulamentar o marco nacional para estruturar este novo mercado sobre a biodiversidade e os "serviços ambientais", o Brasil pode controlar o custo de oportunidade entre avançar com soja sobre a Amazônia ou manter a floresta em pé, jogando com o valor da *commodity* agrícola ou da *commodity* ambiental no mercado especulativo. O que se verifica no país é uma interdependência ou atrelamento da chamada "economia verde" à "economia marrom". Quanto mais poluição e desmatamento gerados pela indústria ou pelo agronegócio, maior o valor dos "ativos ambientais", valorizados com a escassez da mercadoria que representam – a biodiversidade (Packer, 2012, p. 125).

Esse conjunto de medidas consolida, concretamente, a garantia de prioridade absoluta aos direitos do capital, o ocultamento das relações capital-trabalho e a despolitização da política econômica e industrial. Ao mesmo tempo, promove a abertura de novos espaços para a valorização do capital, expressando uma das vias de inserção da economia brasileira no plano global.

Além disso, o capital tem na apropriação dos fundos públicos um dos meios de garantir a sua própria reprodução. Em outras palavras, os subsídios, as desonerações tributárias, os incentivos fiscais, a redução da tributação da renda do capital, a apropriação de políticas sociais, os investimentos em meios de transporte, energia e infraestrutura e os gastos com pesquisa orientada ao setor privado vêm ganhando força na pauta política e econômica. Esta é a via histórica brasileira, motivo pelo qual o Estado funcionou sempre como locomotiva do processo de acumulação (Paulani, 2010).

---

75. O estado do Acre já possui um sistema estadual de serviços ambientais e uma agência reguladora que visa negociar títulos referentes à prestação de serviços ambientais.

Assim, a composição de forças no interior do bloco no poder determina, em síntese, as políticas estratégicas e as periféricas, ou, em outros termos, a grande e a pequena política de Estado.[76] Esta classificação, longe de representar um dualismo simplista, expressa um dos modos pelos quais funciona o processo de apropriação da maior parte da riqueza socialmente produzida por aqueles que não a produzem.

O crescimento exponencial dos segmentos vinculados às *commodities* na conjuntura atual vem alterando a composição do bloco no poder, com a inclusão de segmentos do capital nacional na hegemonia financeiro-exportadora. Esta inclusão é resultado da redução das restrições externas, sobretudo entre 2003 e 2007, quando a economia mundial cresceu, em média, 4,5% ao ano (a.a.). Este crescimento é produto dos novos fluxos comerciais e financeiros que conectaram a China e seus parceiros comerciais ao eixo de acumulação capitalista protagonizado pelos Estados Unidos (Pinto, 2010).

A aposta nas *commodities* e no incremento das exportações tem respaldo na naturalização da ideia de que uma economia deve, necessariamente, gerar saldos da balança comercial. Mas que significa, de fato, ter uma economia dependente da geração de saldos da balança comercial? Longe de parecer opção positiva, por sua própria natureza, ou uma mera escolha técnica, uma economia que funciona à base da geração de saldos da balança comercial significa, entre outras coisas, que ela tem sua produção vinculada ao meio externo e que as diretrizes de políticas econômicas e o regime de acumulação estão subordinados à dinâmica dos países centrais (Delgado, 2010). Significa também que as economias locais e as pessoas que produzem em seus territórios de vida e trabalho devem destinar seus maiores esforços, solos e subsolos para o exterior. Assim, os produtores diretos e o lugar da produção são meros instrumentos para a consecução de intervenções territoriais, cuja finalidade é determinada de fora para dentro (Porto-Gonçalves, 2010).

De 2002 a 2011, a participação de *commodities* brutas, beneficiadas e industrializadas no total das exportações, passou de 52,85% para 69,78% da pauta exportadora (tabela 23). Por seu turno, os produtos manufaturados tiveram queda expressiva em um curto espaço de tempo, sintoma que vem confirmando a hipótese de reprimarização da economia brasileira.

76. A grande política, segundo Antonio Gramsci (2007), é aquela ligada à luta pela destruição, defesa e/ou conservação de estruturas econômico-sociais orgânicas de um dado sistema de ordenação da economia e do poder. A pequena política, por sua vez, compreenderia as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida, decorrência das lutas pela hegemonia travada entre as diversas frações de uma mesma classe política. Integra a natureza da grande política, segundo Gramsci (2007), a tentativa de excluir-se do âmbito interno da vida estatal, reduzindo as opções e disputas ideológicas ao plano da pequena política. Esta parece ser a relação histórica estabelecida pelas frações hegemônicas do capital em relação à política de reforma agrária.

TABELA 23
Participação efetiva das commodities nas exportações (2002 e 2011)

Itens de exportação	2011		2002	
	Valor (US$ bilhões)	Participação (%)	Valor (US$ bilhões)	Participação (%)
Commodities brutas	122,45	47,83	16,9	28,08
Commodities beneficiadas	36,026	14,07	8,9	14,85
Commodities industrializadas	20,1	7,88	5,98	9,92
Produtos manufaturados	72,094	28,17	27,01	44,75
Operações especiais	5,2/3,1	2,05/1,23	1,44/0,867	2,39/1,44
Total	**256,04**	**100,00**	**60,3**	**100,00**

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/MDIC).
Elaboração: Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB).

Isso significa dizer que não se trata de uma tendência de especialização na margem, mas de um processo de especialização regressiva de tal monta que o conjunto da economia tem como um de seus eixos a intensificação da exploração da natureza. Isto requererá não só investimentos diretos para setores específicos mas também a captura de um amplo aparato estatal, que deverá dar sustentação a este padrão de acumulação. Esta configuração econômica adquire uma espacialidade específica, que conduz a investigar de que forma se sustentam os setores ligados à exploração extrativa-mineral e ao agronegócio, levando-se em consideração a lógica territorial intrínseca a este movimento.

Um dos efeitos imediatos ao incremento do peso dos setores ligados às *commodities* na economia brasileira pode ser inferido pela verificação da quantidade de produtos exportados. Entre 2003 e 2011, as *commodities* tiveram aumento de quantidades exportadas muito expressivo, como mostra a tabela 24. Neste período, a única *commodity* com diminuição na quantidade exportada foi o alumínio. A quantidade de soja em grão cresceu 65,8%; a celulose, 94,4%; e o minério de ferro, 89,1%.

TABELA 24
Quantidade exportada das principais commodities (2003-2011)
(Em 1 mil t)

Produtos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Soja em grão	19.890	19.248	22.435	24.958	23.734	24.499	28.563	29.073	32.985
Farelo de soja	13.602	14.486	14.422	12.332	12.474	12.288	12.253	13.668	14.355
Açúcar bruto	8.354	9.566	11.579	12.807	12.443	13.624	17.925	20.939	20.153
Açúcar refinado	4.561	6.198	6.568	6.063	6.916	5.848	6.368	7.061	5.204
Suco de laranja	1.590	1.584	1.777	1.772	2.066	2.054	2.069	1.978	2.007
Carne bovina	620	925	1.085	1.225	1.286	1.023	926	951	820
Celulose	4.566	4.987	5.545	6.238	6.570	7.202	8.586	8.793	8.880

(Continua)

(Continuação)

Produtos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Minério[1]	175	218	224	243	269	282	266	311	331
Alumínio	656	583	561	614	581	547	649	525	487
Petróleo	12.607	12.036	14.313	19.191	21.974	22.371	26.749	32.602	31.258

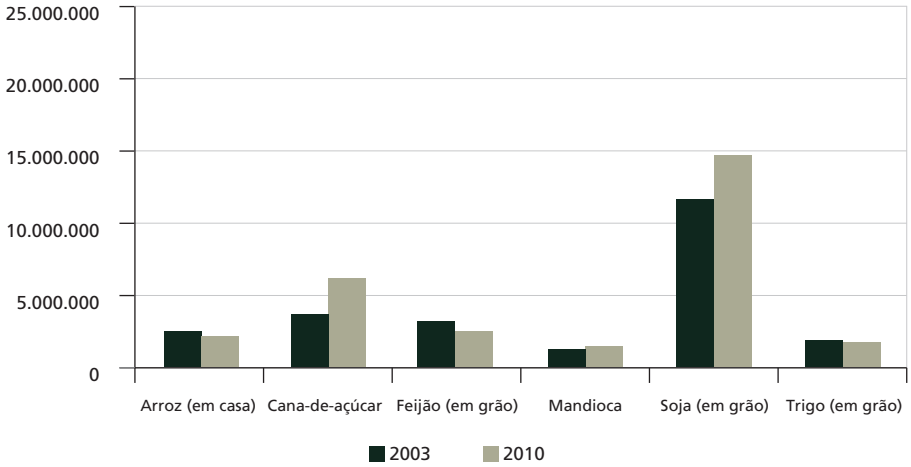
Fonte: Secex/MDIC.
Elaboração: AEB.
Nota: [1] Milhões de toneladas.

O aumento da demanda por produtos e a intensificação do processo de exploração e produção contribuem para a expansão horizontal da área ocupada pelos setores "produtores" e "extratores". Dada a função macroeconômica que possuem, agronegócio e indústria de *commodities* também pressionam o Estado a responder com subsídios, crédito e incentivos a setores específicos, financiando diretamente a expansão dos cultivos e empreendimentos industriais correlatos.[77] Aqui fica ainda mais visível como se organiza um conjunto heterogêneo de interesses privados a partir de políticas públicas, por meio das quais o Estado assume o papel de aparelho organizador das intervenções do capital sobre os territórios.

Para garantir o cumprimento de sua função macroeconômica, o setor tende a sustentar seu crescimento na expansão horizontal da área agrícola ocupada. Para ilustrar, os dados da Pesquisa de Produção Agrícola Municipal (PAM) para o período 2000-2009 apontam que a área plantada de soja no Brasil cresceu 58,9%, passando de 13,6 milhões de hectares para 21 milhões de hectares. Por sua vez, a produção cresceu 56,9% no período, o que implica dizer que a elevação da produção está apoiada basicamente na incorporação de área. A aposta brasileira, portanto, baseada na intensificação da exploração dos recursos naturais, conduz o modelo a uma expansão concentrada da propriedade fundiária, monopolizando a renda da terra.

77. Evidentemente, a expansão do agronegócio está sustentada, em parte, nas operações da política de crédito rural, que assumiu sempre um forte viés indutor das culturas a serem cultivadas, do lugar e modo de produzi-las, reforçando a tendência concentradora e especializante da estrutura produtiva.

GRÁFICO 3
Evolução da área plantada de cultivos agrícolas selecionados (2003 e 2010)
(Em ha)

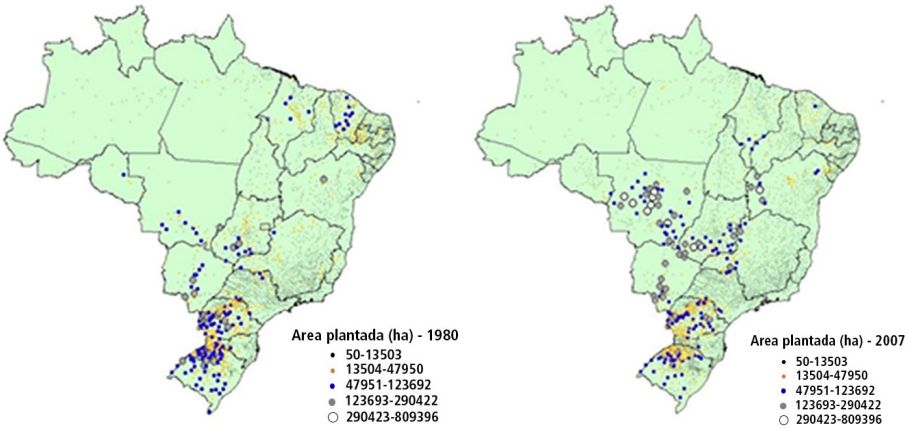


Fonte: PAM/IBGE.

O predomínio de áreas dedicadas à produção de *commodities* e o pacote produtivo baseado em plantações em larga escala têm conduzido o país a um processo de especialização produtiva em termos espaciais, com o distanciamento cada vez maior da produção de alimentos dos centros consumidores. Com isso, o país tem se tornado cada vez mais vulnerável às flutuações dos preços internacionais de petróleo, que geram efeitos inflacionários perversos para a população mais pobre.

Como demonstra a figura 1, a partir da década de 1980, cresceram as áreas de produção agrícola na região Centro-Oeste, bem como em pequenas áreas do sul do Maranhão e do oeste da Bahia. A expansão da agricultura por estas áreas deu-se basicamente pela supressão dos cerrados para territorializar a produção de grãos (milho e soja). A expansão canavieira por São Paulo contribuiu para que a pecuária migrasse para o Norte, exercendo forte pressão sobre a Amazônia, ao passo que a expansão da área de cana-de-açúcar em Goiás e no Mato Grosso do Sul tem deslocado a produção de soja para Bahia, Piauí, Maranhão e Tocantins.

FIGURA 1
Migração da produção agrícola ao longo do tempo (1980 e 2007)



Fonte: PAM de 1980 e 2007.
Elaboração: IBGE.

O redirecionamento de parte dos gastos públicos deu-se, nos últimos anos, no sentido de intervir seletivamente em políticas industriais, estimulando setores exportadores. Estas medidas se vinculam a uma política de "integração regional", com participação decisiva do BNDES,[78] responsável pela coordenação e o fomento das atividades desenvolvidas pelo setor privado. Com o aumento sucessivo dos desembolsos ao longo dos últimos anos, o BNDES tornou-se o principal financiador de longo prazo da indústria de transformação e de infraestrutura (Boschi, 2010). Também passou a assumir papel de destaque no processo de concentração produtiva de setores estratégicos,[79] sobretudo naqueles em que fusões e aquisições têm por finalidade internacionalizar grandes grupos econômicos.

78. Mesmo nos seus períodos iniciais (1952-1958), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tinha uma lógica territorial intrínseca às suas intervenções. A priorização de financiamentos em infraestrutura, na década de 1950, tinha por escopo a integração econômica das áreas urbanas, cuja fragmentação freava o desenvolvimento urbano-industrial. O seu primeiro financiamento, em 1952, realizado com a Rede Ferroviária Federal, tinha por objetivo estreitar a ligação entre o Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, principais polos do Sudeste. Concentrando 75% dos investimentos nesta região, o banco deu impulso decisivo à metropolização destas áreas.

79. No setor petroquímico, o BNDES atuou no processo de incorporação dos ativos da Copesul – Indústria Química e Meio Ambiente, da Ipiranga, da Petroquímica Paulina e da Petroquímica Triunfo pela Braskem, do grupo Odebrecht. Em troca, a Petrobras passou a deter 30% do capital votante e 25% do capital total da empresa. A última movimentação em curso, que concentrará ainda mais o setor, é a possível incorporação da Quattor (controlada pela Petrobras e pela Unipar) pela Braskem. No setor de alimentação, o governo articulou a entrada deste banco e dos fundos de pensão para alavancar a fusão entre Sadia e Perdigão, formando a Brasil Foods (BRF), empresa que se tornou a maior exportadora de carnes processadas do mundo e terceira maior exportadora brasileira. No setor de carnes, subsidiou a aquisição da Seara pelo grupo Marfrig, bem como atuou na fusão dos grupos Bertin e JBS Friboi. No setor de papel e celulose, participou da fusão entre a Votorantim Celulose e Papel e a Aracruz Papel e Celulose, dando origem à maior empresa do mundo de celulose de fibra curta e quarta maior de celulose total. No setor sucroalcooleiro, o banco vem fornecendo fortes subsídios para a construção de usinas e expansão de áreas de plantio de cana (Milanez, Barros e Faveret Filho, 2008).

A atuação do banco tem contribuído para a manutenção do crescimento do crédito bancário no Brasil. O volume de recursos emprestados aumentou 391% nos últimos anos, maior que o volume total disponibilizado pelo Banco Mundial (Garcia, 2011). Isto vem reforçando o papel crucial que esta instituição representa no processo recente de ordenação do território. De 2002 a 2011, o BNDES elevou os desembolsos anuais para a agropecuária, com incrementos totais da ordem de 216,44%. Em todo o período, o agronegócio recebeu R$ 60,8 bilhões, o que, frise-se, não representa a totalidade dos recursos públicos apropriados por este setor. A indústria extrativa mineral, por sua vez, recebeu este mesmo valor entre 2006 e 2009, cifra que revela sua importância crescente entre os setores de exportação.

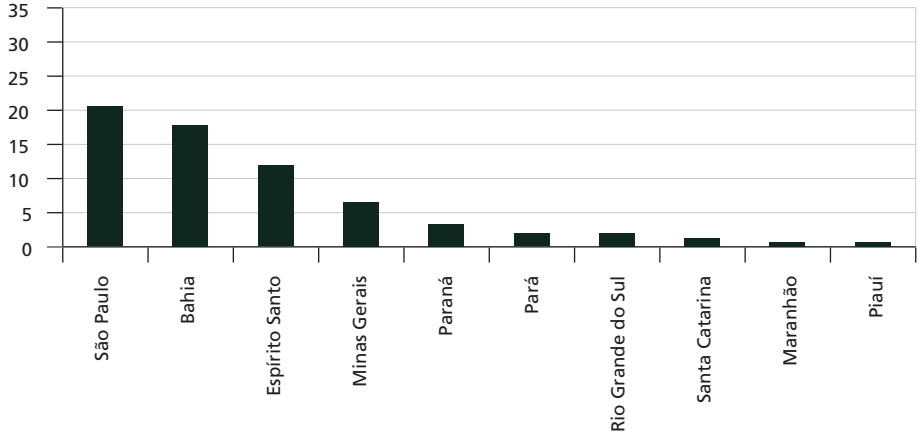
Os efeitos territoriais destes investimentos são evidentes. Veja-se, por exemplo, o que ocorreu com o setor sucroalcooleiro, a indústria de papel e celulose e o setor mineral.

As informações referentes aos projetos financiados no setor sucroalcooleiro indicam que essa expansão horizontal não se dá de forma espontânea. Dos 111 projetos de investimento apresentados ao BNDES em 2008, 56 previam dispêndios com o aumento da área agrícola para cultivo de cana (Milanez, Barros e Faveret Filho, 2008). De acordo com o somatório dos projetos, seriam acrescidos 968 mil ha de área plantada, dos quais 182 mil ha seriam cultivados em área própria e o restante, via arrendamentos e/ou contratos de parceria. Esta estratégia, ao mesmo tempo que diminui a necessidade de imobilizar capital, "socializa" os riscos do sistema produtivo no interior da cadeia de fornecedores, que terão de contratar trabalhadores para realizar o corte da cana.

No setor de papel e celulose,[80] o papel indutor da ocupação de área pelo banco segue o mesmo passo. Nos últimos dez anos, o BNDES direcionou R$ 13,8 bilhões, sobretudo para os projetos de celulose e a fusão de empresas do setor. Além de todo o investimento em infraestrutura, o banco foi diretamente responsável pela expansão horizontal do plantio de florestas em 1,174 milhão de ha (gráfico 4). Comparando-se os dados do BNDES com os dados de expansão de florestas plantadas da Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), é possível inferir que o banco financiou diretamente 41% dos plantios de eucalipto e 29% dos plantios de pinus em todo o Brasil (Vidal e Hora, 2011).

80. Estimativas da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) apontam que, entre 2001 e 2010, as florestas plantadas no mundo cresceram em média 2,1% ao ano (a.a.), ao passo que no Brasil este crescimento foi de 3,7% a.a. Segundo a Associação de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), entre 2005 e 2010, o plantio de eucalipto se expandiu para um maior número de estados, indicando a abertura de novas fronteiras ao setor: enquanto em 2005, 70% das florestas de eucalipto estavam concentradas nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Bahia, em 2010 Tocantins e Piauí aparecem no cenário, e Mato Grosso do Sul aumentou sua participação de 3% para 8%.

GRÁFICO 4
Distribuição da área de expansão de florestas plantadas financiadas pelo BNDES (2001-2010)
(Em %)



Fonte: BNDES.

A distribuição espacial dos desembolsos do BNDES começa a apresentar mudanças tênues nos últimos anos. As regiões Norte e Nordeste passam a receber mais recursos a partir de 2008, embora o padrão concentrador dos investimentos siga elevado. No discurso institucional, isto ganha conotação positiva, na medida em que aponta para a desconcentração de investimentos produtivos, a diminuição das desigualdades regionais e a democratização da política de desenvolvimento. Mas o que isso significa de fato? Em outros termos, que investimentos estão sendo realizados pelo BNDES no Norte e no Nordeste? Para quê e para quem?

No Norte, os investimentos estão concentrados nas grandes usinas hidrelétricas e em obras de infraestrutura; no Nordeste, por seu turno, em ferrovias e portos. Na região Norte, existem 82 obras de grande porte previstas e/ou em operação, afetando ao menos 43 povos indígenas. Estas obras, porém, não se destinam apenas ao setor agropecuário. Um dos principais setores atendidos por estes investimentos é o setor mineral (Verdum, 2012).

A mineração cresceu bastante em importância econômica na última década. Se entre 1980 e 1990 as taxas médias anuais de crescimento do setor mineral foram inferiores ao crescimento do produto interno bruto (PIB), na década de 2000 tal movimento sofre uma inflexão para cima, com taxas de crescimento de 10% a.a., fruto da aceleração da demanda mundial por minerais, a qual propiciou uma forte elevação dos preços internacionais.

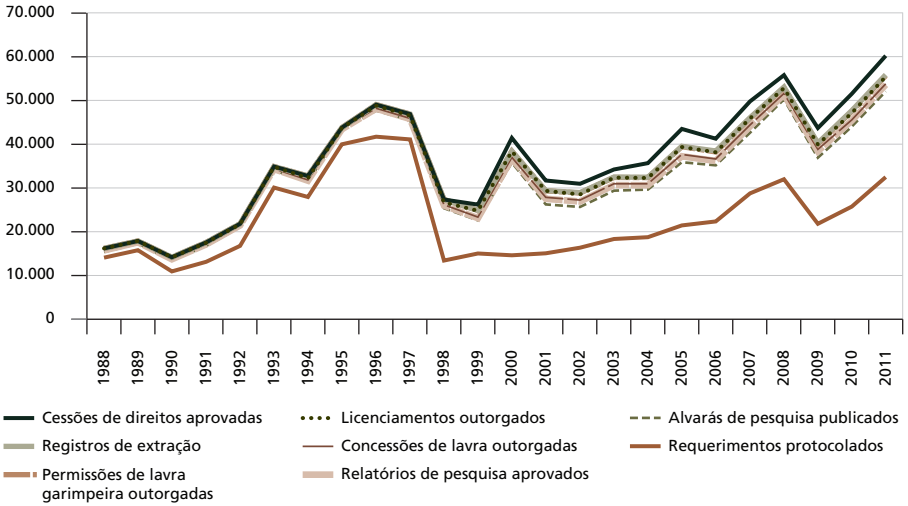
A inserção do país na rota da intensificação da exploração mineral, porém, guarda relação com a grande disponibilidade de alguns bens minerais bastante demandados em âmbito mundial. O Brasil é um exportador com grande influência no mercado global na extração de nióbio, minério de ferro, manganês, tantalita,

grafita e bauxita (Ibram, 2010). Possui também posição destacada na exportação de níquel, magnésio, caulim, estanho, cromo e ouro. Além desta produção, o país detém uma das maiores reservas mundiais de minerais estratégicos, fato que lhe dá maior margem para interferir nos preços dos produtos. Isto vem alavancando as perspectivas de investimento do setor, que deverá atingir, segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), US$ 68,5 bilhões até 2015.

A produção mineral do país é historicamente concentrada em Minas Gerais e Pará. Contudo, nos últimos anos, a expansão da atividade vem provocando a diminuição do peso relativo destes dois estados. Levando-se em consideração a arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), vê-se que a atividade está enraizada em todo o país, a despeito da existência de uma imensa fronteira aberta à expansão da atividade na região Norte. Minas Gerais (48%), Pará (28%), Goiás (5%), São Paulo (4%) e Bahia (2,7%) possuem a maior arrecadação da CFEM.

A evolução dos títulos minerários ilustra, por sua vez, o momento promissor vivido pelo setor, estimulado por expectativas de crescimento da ordem de 10% a 15% para os anos próximos. Após queda brusca do número de títulos emitidos pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o número de concessões passa a aumentar continuamente de 2000 a 2008, quando a crise econômica esfria as expectativas do setor.

GRÁFICO 5
Evolução dos títulos minerários (1988-2011)
(Em unidade)



Fonte: DNPM.

Para dar cabo das perspectivas de expansão, o governo insere nos PACs 1 e 2 o desenvolvimento da cartografia geológica dos territórios amazônicos e não amazônicos, mapeando áreas onde será possível encontrar recursos minerais.

Aproximadamente 25% do território foi mapeado com alta resolução. O PAC 2 prevê o mapeamento em alta resolução de mais de 1 milhão de km², medida essencial para a definição de ambientes geológicos favoráveis à presença de recursos minerais.

A expansão da atividade tem gerado, por sua vez, intensa expectativa de mudança nos marcos regulatórios[81] do setor. A reforma do Código de Mineração entrou na ordem do dia e expressa, em síntese, os objetivos já indicados pelo governo no Plano Nacional de Mineração 2030, lançado em 2011. O Plano Nacional de Mineração 2030[82] apresenta diretrizes gerais para áreas de geologia, recursos minerais, mineração e transformação mineral. Segundo o documento, o novo marco regulatório deverá contemplar a ampliação e intensificação da exploração; promover a verticalização do setor, por meio das indústrias de base; aumentar a participação do Estado nos resultados econômicos, rediscutindo-se as alíquotas incidentes sobre a exploração e acerca dos municípios habilitados a pagamento de *royalties*; e desenvolver instrumentos de mitigação dos impactos ambientais (Milanez, 2012).

Além do Código de Mineração, outro projeto importante vem sendo discutido no Congresso Nacional, apontando a Amazônia como território a ser anexado à expansão das atividades minerais. Elaborado em 1996, o Projeto de Lei nº 1.610/1996 foi desengavetado e colocado em discussão no Congresso Nacional. O documento pretende, em síntese, regulamentar o Artigo 231 da Constituição Federal,[83] que trata da mineração em terras indígenas. Paralelamente, o Projeto de Lei nº 44/2007 é apresentado no Congresso Nacional propondo a suspensão do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta os processos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por quilombos. Este projeto tornaria competência exclusiva do Congresso Nacional tal atribuição, extensível também ao reconhecimento e à demarcação de terras indígenas. Caso seja aprovada a proposta, não haverá nenhum marco normativo capaz de orientar o Estado nos processos de titulação dos territórios. Por que estas proposições normativas surgem agora? Por que, quinze anos após sua formulação, um projeto de lei é resgatado dos escaninhos do Congresso Nacional e passa a compor a agenda de discussões e votações? Embora não seja o motivo único, as figuras 2 a 4 sintetizam os motivos

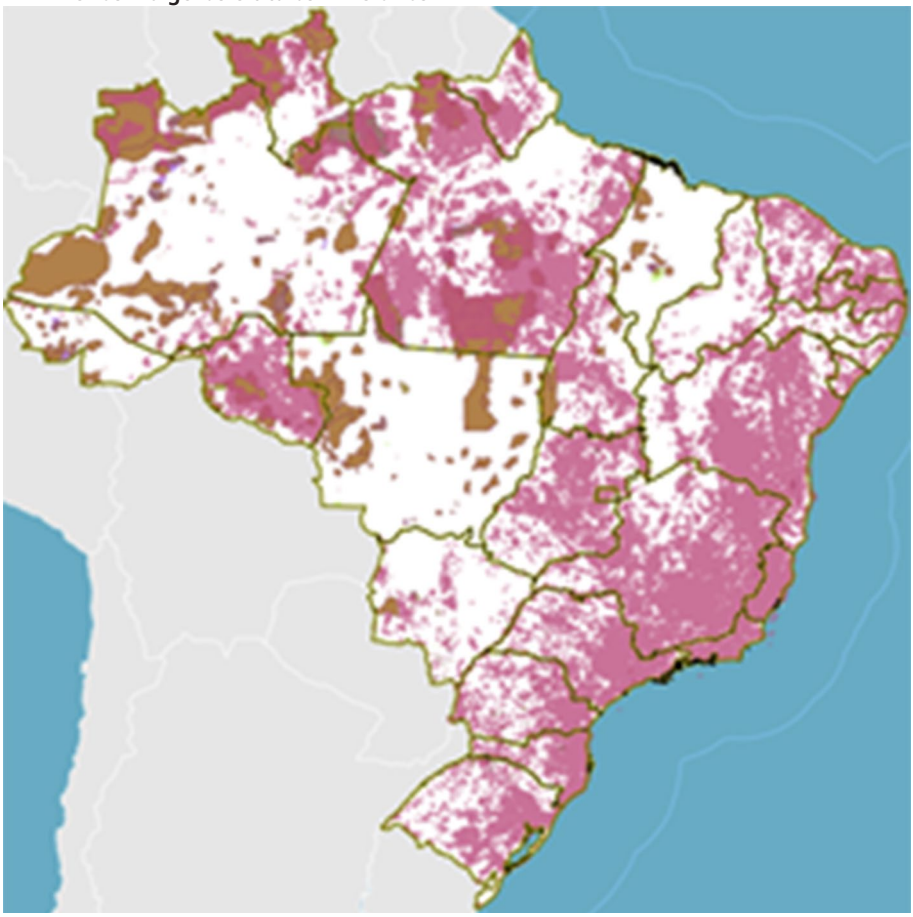
81. Desde 2004, foi lançado um conjunto de iniciativas que pretendem amparar a expansão do setor nos próximos anos, as quais vão desde a elaboração de planos estratégicos e novos marcos regulatórios até a ampliação do conhecimento técnico sobre o território. Entre as iniciativas, estão o Programa Nacional de Mapeamento Geológico – Pronageo (2004); a criação da Rede Brasileira de Informação dos arranjos produtivos locais (APLs) de base mineral (2004); a publicação da Carta Geológica do Brasil ao Milionésimo (2004); o aumento do conhecimento geológico e geofísico do território, com recursos do Plano Plurianual de Investimentos (2006); o lançamento do Programa Nacional de Formalização da Produção Mineral (2006); a implantação de 57 telecentros minerais (2006-2010); a elaboração da Cartografia Geológica, Náutica e Terrestre da Amazônia (2008); o lançamento do Programa Nacional de Extensionismo Mineral (2008); o lançamento do Plano Nacional de Agregados Minerais para Construção Civil – PNACC (2008); a publicação do mapa da geodiversidade do Brasil, na escala 1:2.500.000 (2008); o aumento do conhecimento geológico e geofísico do território, com recursos do PAC (2008); o lançamento do Plano Nacional de Mineração 2030 – PNM 2030 (2010); e, por fim, a elaboração do novo marco regulatório e a criação da Agência Nacional de Mineração – ANM (2010).

82. O Plano pretende nortear as políticas direcionadas ao setor no médio e longo prazo, antes dele outros três planos foram elaborados (I PMD 1965/1974; II PDM 1981/1990; PPDSM 1994).

83. O Artigo 231, § 3º , da Constituição Federal, estabelece que "o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei" (Brasil, 1988).

pelos quais tanto o reconhecimento e a demarcação dos territórios tradicionalmente ocupados quanto a política de reforma agrária necessitam ser paralisadas. Existem, segundo levantamento baseado em dados de 2010, 5.473 processos minerários expedidos em territórios indígenas, 6.429 processos minerários em assentamentos de reforma agrária e 245 em territórios quilombolas já titulados.[84] As figuras a seguir revelam as sobreposições existentes entre áreas de concessão de títulos minerários e terras indígenas (figura 2), assentamentos rurais (figura 3) e territórios quilombolas (figura 4).

FIGURA 2
Terras indígenas e títulos minerários



Fonte: Ministério do Meio Ambiente.
Elaboração dos autores a partir do I3geo.
Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

84. Os dados estão subestimados para os quilombos, pois não estão incluídos no universo pesquisado os já reconhecidos pela Fundação Cultural Palmares.

FIGURA 3
Assentamentos rurais e títulos minerários

Fonte: acervo fundiário – Incra.
Elaboração dos autores a partir do I3geo.
Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

FIGURA 4
Territórios quilombolas e títulos minerários

Fonte: acervo fundiário – Incra.
Elaboração dos autores a partir do I3geo.
Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Esse processo traduz-se, em síntese, em proliferação de conflitos por todo o país. Na região Norte, está em andamento a maior obra de infraestrutura geradora de conflitos no país: a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, situada nas proximidades de Altamira, no Pará, às margens da volta grande do rio Xingu. Este conflito não é recente, tem origem na década de 1970, quando entrou na pauta do governo o aproveitamento do potencial hidrelétrico da Amazônia, tendo em vista a industrialização

da região.[85] A nova geografia da produção e distribuição da energia que vem sendo construída promete alavancar ainda mais os impactos socioambientais e os conflitos na região. O Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010 previa a construção de 165 hidrelétricas até 2010, quarenta delas na Amazônia Legal.

No Nordeste, os posseiros, os movimentos sociais e os quilombolas lideram os casos de conflitos rurais. Em Caetité, na Bahia, comunidades quilombolas disputam terra com empresas de energia eólica, ao mesmo tempo que posseiros lutam contra os impactos da exploração de urânio. A cidade registra ainda quatro casos de conflito pela diminuição do acesso à água, decorrente da atividade da empresa mineradora. No Ceará, em Caucaia, uma comunidade indígena disputa terra com Vale e Petrobras; em Itatira, pequenos proprietários enfrentam uma mineradora de urânio. Em Açailândia, no Maranhão, assentados e posseiros conflitam com a Vale; os quilombolas de Alcântara continuam resistindo em seus territórios ante a pretensão da Aeronáutica; em Aldeias Altas, posseiros disputam terra com a TG Agroindustrial, empresa fabricante do álcool etílico carburante; em Alto Alegre, posseiros vivem sob ameaça da KBF Participação e Empreendimentos Ltda.; e em Anapurus, eles disputam com a Suzano Celulose.

Assim como na região Norte, também se registram no Nordeste conflitos derivados de grandes obras: é o caso dos posseiros atingidos pela construção da ferrovia Transnordestina e do Complexo Industrial Portuário de Suape, em São Lourenço da Mata. Pernambuco concentra um terço dos conflitos por água do Nordeste e 16% dos conflitos por água do país. No Rio Grande do Norte, em Apodi, assentados estão em conflito com o projeto de irrigação da Chapada do Apodi, constante do PAC; já em Guamaré, o conflito se dá em razão da destruição e poluição causadas pelo Parque Eólico Brasventos , constante do PAC (CPT, 2012).

No Nordeste, um dos casos de conflito por terra que ganhou notoriedade pública foi o do quilombo Rio dos Macacos, comunidade negra rural situada em Simões Filho, na região metropolitana de Salvador, onde vivem cerca de setenta famílias há mais de um século. Seus antepassados trabalhavam como escravos no

85. Na época, o rio Xingu e seus afluentes foram mapeados para definição de pontos mais favoráveis para barramentos. Na década de 1980, a Eletronorte inicia os estudos de viabilidade técnica e econômica do chamado Complexo Hidrelétrico de Altamira. Em 1989, foi realizado o I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em Altamira, patrocinado pelos Kaiapós, contra a construção do Complexo Hidrelétrico do Xingu. O encontro ganhou imprevista notoriedade, com a maciça presença da mídia nacional e estrangeira, de movimentos ambientalistas e sociais. Durante a exposição de Muniz Lopes (então presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama) sobre a construção da usina Kararaô, a índia Tuíra levantou-se da plateia e encostou a lâmina de seu facão no rosto do diretor da estatal, em sinal de advertência e para expressar sua indignação. O evento é encerrado com o lançamento da Campanha Nacional em Defesa dos Povos e da Floresta Amazônica, exigindo a revisão dos projetos de desenvolvimento da região, a Declaração Indígena de Altamira e uma mensagem de saudação do cantor Milton Nascimento. O encontro é considerado um marco do socioambientalismo no Brasil.

engenho Aratu.[86] Mesmo com a ocupação da área pela Marinha, na década de 1960, a comunidade nunca se ausentou do território. Em 2009, a comunidade encaminhou à Fundação Palmares um pedido de reconhecimento como remanescente de quilombo,[87] o que lhe permitiria a posse definitiva da área. No mesmo ano, com intuito de expandir a base naval de Aratu, sob justificativa de interesse estratégico para a defesa nacional, a Marinha encaminhou à Procuradoria-Geral da Bahia pedido de reintegração de posse do território.[88] Desde a entrada da Marinha na região, moradores da comunidade relatam abusos de ordem física, verbal e psicológica, além de violação de direitos humanos: proibição de circulação livre, de frequentar a escola, de plantar roça e criar animais, de construir ou reformar as casas; agressões físicas; dificuldade de acesso a luz, água e atendimento médico; invasão e expulsão de domicílios e demolição de casas; assédio diário à comunidade; e uso ostensivo de armamento[89] (Associação..., 2012).

Na região Sudeste, os conflitos atingiram sem-terras, quilombolas, indígenas e movimentos sociais. No Espírito Santo, em Anchieta, comunidades indígenas estão em litígio fundiário com a Companhia Siderúrgica Ubu; em São Mateus, quilombolas disputam território com a Aracruz Celulose; em Linhares, comunidades de pescadores acusam a Transpetro e a Petrobras de poluírem a água. Em Minas Gerais, na capital Belo Horizonte, há conflitos entre quilombolas e a Construtora Patrimar; em Rio Pardo de Minas, há conflito entre os geraizeiros e a Destilaria Meneghetti, produtora de eucalipto. Minas Gerais ainda registra conflitos por água em Abre Campo, Aimorés, Berizal, Claro dos Poções, Diogo de Vasconcelos e São João do Paraíso em virtude da instalação de usinas hidrelétricas e da ameaça de expropriação. No Rio de Janeiro, em São João da Barra, há conflitos por terra entre pequenos proprietários e a empresa EBX; em Campos, entre movimentos sociais e a usina Sapucaia. Há denúncias de poluição das águas das baías de Sepetiba e da Guanabara, causada por Vale e Petrobras, respectivamente. Em São Paulo, sobressai o número de conflitos entre movimentos sociais e grandes fazendeiros e entre estes e os assentados e sem-terras.

---

86. Na memória dos antigos está também presente a figura de Coriolano Bahia, proprietário da fazenda Macacos, onde funcionava uma usina de açúcar que entrou em declínio no final da década de 1930. Após a falência, as famílias continuaram a viver no território doado por ele. Entretanto, em razão de a doação não ter sido formalizada, o território tornou-se gleba pública. Em 1960, a prefeitura de Salvador doou o terreno para a Marinha, que, em 1971, construiu uma barragem e uma vila militar.

87. Em 4 de outubro de 2011, o Diário Oficial da União (DOU) publicou o reconhecimento da Fundação Cultural Palmares da comunidade de Rio dos Macacos como remanescente de quilombo (Fundação..., 2011).

88. A Marinha tenciona construir na área um novo grupamento de fuzileiros navais de Salvador, uma unidade hospitalar, um hotel de trânsito e novas residências. Por meio de uma nota de esclarecimento, informou ter colocado à disposição da comunidade um terreno situado a cerca de 1 km do território em disputa; além disso, tem procurado retirar os moradores de forma pacífica (Brasil, 2013).

89. Em 2012, a comunidade sofreu novas ameaças de despejo. Em maio, o conflito se agravou: fuzileiros navais do 2º Comando do Distrito Naval invadiram o território do quilombo Rio dos Macacos para impedir que um morador reconstruísse sua casa, destruída com as chuvas de dezembro. O conflito assumiu ampla repercussão nacional e internacional, mobilizando diversos setores da sociedade civil em prol desta comunidade. Neste contexto, o Incra liberou o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação atestando que os moradores da comunidade Rio dos Macacos são quilombolas, descendentes de escravos. Logo, quando a Marinha instalou-se ali, a comunidade já residia no território em litígio. A certificação permite sustar a retirada compulsória da comunidade do território.

Um caso emblemático de conflito por terra no Sudeste ocorre no município de Paracatu, no noroeste de Minas Gerais, área histórica da mineração no estado. A empresa canadense Kinross Gold Corporation explora extração de ouro no município; estima-se que a mina, a céu aberto, situada a 2 km do centro urbano, deve esgotar-se em 2040. A companhia Votorantim Metais, por sua vez, extrai zinco, chumbo e calcário em minas a 50 km do centro de Paracatu.[90] O conflito na região se dá por conta de dois fatores.[91]

O primeiro diz respeito aos danos ambientais, devido à grande concentração de rejeitos depositados em nascentes de água potável de abastecimento público.[92] O quadro se agrava com o projeto de expansão da Kinross Gold Corporation: a pretensão de triplicar a produção anual de ouro demandará maior utilização da água do rio Paracatu e de outras fontes, como o córrego Machadinho, represado na nova barragem da empresa.[93] Para Santos e Araújo (2010, p. 3), "o Estado permite à empresa o automonitoramento ambiental de todas as suas operações de lavra, beneficiamento, disposição de rejeitos e recuperação de áreas degradadas". Tal prerrogativa revela a deficiência do processo de licenciamento ambiental e sua sujeição ao interesse privado:[94] o Estado parece não se preocupar com os impactos da mineração no município, como a poluição de mananciais potáveis, desflorestamento, aumento da poeira e do ruído, a degradação da paisagem e a pressão sobre a população do entorno da mina.[95]

O site da mineradora declara que: "Na Kinross, temos compromissos de negócios e morais para ser um bom vizinho em qualquer lugar onde operamos. Além disso, colocamos a responsabilidade social como um valor primordial na empresa".[96] A empresa alega que a expansão da capacidade produtiva beneficia toda a população com o aumento do número de empregos diretos e terceirizados, a duplicação da arrecadação de impostos para o município e o aumento da renda regional.

90. A Companhia Rio Paracatu (RPM) iniciou a mineração de ouro de forma empresarial em 1987. Em 2004, a companhia foi comprada pela empresa canadense Kinross Gold Corporation. A empresa de mineração de zinco foi fundada em 1974, em Paracatu, mas só entrou em operação em 1988. Hoje, a empresa pertence à companhia Votorantim Metais Zinco, terceira maior mineradora do Brasil e maior produtora de zinco da América Latina. A empresa tem duas minas no município: uma a céu aberto e outra subterrânea. A vida útil das minas é de quatro anos a partir de 2011.

91. A CPT (2012) registra conflitos por terra no município entre comunidades quilombolas e a Kinross.

92. O caso de Paracatu apresenta-se como o mais grave no mundo: a mina situada no perímetro urbano tem baixos teores de ouro (0,4 g/t de minério), o que implica maior volume de rejeitos e arsênio liberado.

93. A barragem possui rejeitos de arsênio depositados a céu aberto, o que aumenta os riscos ambientais e à população. A mineradora capta e utiliza três vezes mais "água nova" que toda a cidade de Paracatu, devolvendo água suja para o ambiente.

94. A mineradora minimizou ou omitiu os impactos socioambientais negativos nos processos de licenciamento, o que impediu o estabelecimento de medidas de precaução e prevenção, cujas consequências atingem a atual e as futuras gerações de Paracatu. O Estado outorgou à RPM/Kinross o automonitoramento de suas atividades, impedindo que a população atingida tome ciência dos reais perigos a que se expõe (Santos, 2012).

95. Segundo Enríquez (2007), o número de casos de câncer aumentou significativamente em Paracatu nos últimos anos, assim como o número de internações por doenças dos aparelhos circulatório e respiratório.

96. Disponível em: <http://www.kinross.com.br/jeito_kinross.php?id_category=12>. Acesso em: 4 abril 2013.

O *Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil*[97] afirma que o projeto de expansão da mina do rio Paracatu Mineração/Kinross atinge os territórios quilombolas de Machadinho, Amaro e São Domingos, certificados pela Fundação Cultural Palmares em dezembro de 2004, e em processo de reconhecimento e titulação pelo Incra. Este é o segundo fator de conflitos entre mineradora e comunidade: a companhia ignora direitos das comunidades quilombolas e a própria lei brasileira, sob a omissão dos órgãos ambientais estaduais. Desde 2006, o projeto de expansão da mineradora vem ocasionando diversos danos patrimoniais e morais às famílias quilombolas que habitam a região. Algumas já foram expulsas. Ante o silêncio do Estado, lideranças locais têm denunciado casos de abusos de poder e de invasão da terra por parte das mineradoras.

A nova barragem de rejeitos da Kinross ocupa um vale que originalmente pertencia à comunidade quilombola Machadinho. Os quilombolas venderam suas terras à mineradora e se mudaram para a periferia da cidade.[98] A comunidade de São Domingos segue ocupando seu território tradicional e lutando para regularizar a área como território quilombola. O volume dos riachos Santos Reis e Poções, que correm dentro do território da comunidade, tem se escasseado devido às atividades de mineração, que poluem e assoreiam as águas.

Na região Centro-Oeste, os mesmos atores sociais são vitimados nos conflitos por terra. Em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, têm sido frequentes os casos de conflitos entre posseiros, assentados, movimentos sociais e comunidades indígenas contra agentes privados, sobretudo grandes fazendeiros (CPT, 2012). Na região Sul, por sua vez, a maioria dos conflitos tem-se dado no Rio Grande do Sul, opondo sem-terras, comunidades indígenas e movimentos sociais a grandes fazendeiros.

Por fim, cabe ressaltar o aumento, em todo o país, dos *conflitos por água*: em 2011, eles ocorreram, sobretudo, no Norte e Nordeste. Os conflitos por água não ocorrem apenas em áreas de seca, mas também estão ligados a questões como a destruição e a poluição da água por atividades relacionadas a grandes obras do governo, mineradoras, hidrelétricas, empresas de geração de energia eólica, petróleo e agronegócio (CPT, 2012).

Esse cenário aponta para o agravamento e a continuidade de conflitos, violações e mortes no campo. Segundo a CPT (2012), conflitos por terra e água e os trabalhistas abrangem uma área de 14,4 milhões de hectares. Os sujeitos que vivem no campo, ao mesmo tempo que são vistos pela política oficial como "indivíduos isolados, agregados numa massa indistinta" (Velho, 2010, p. 24), são, por esta mesma política, desterritorializados e invisibilizados.

---

97. Para mais informações, consultar a página eletrônica da Fundação Oswaldo Cruz: <http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/>.

98. Há denúncias de grilagem das terras da comunidade do Machadinho. O procurador Paulo Maurício Serrano Neves, em nota ao caso Paracatu, acusa a empresa mineradora de envolvimento na "chacina dos irmãos Canela", membros da comunidade quilombola residente no Vale do Machadinho, área na qual a mineradora intencionava construir o local de depósito dos rejeitos.

A exploração de novos territórios e a sua anexação ao processo de acumulação requerem do Estado a constituição de um programa prioritário de investimentos em infraestrutura. A inscrição de grandes obras no plano dos territórios com vistas à sua integração em um modelo determinado de desenvolvimento econômico conduz a novas perguntas: o que se está integrando efetivamente? Para quê e para quem? Uma vez que o processo de fragmentação é a contrapartida da integração cega, abstrata e inalcançável, promovida pelas forças hegemônicas que controlam a política e a sociedade. Segundo José Luis Fiori, "na verdade, isso significa que a transnacionalização dos mercados e da produção, dos estilos de vida e de consumo opera sem descanso e promove a 'colonização' da vida individual e coletiva" (Fiori, 2010, p. 128).

4.4 A fragmentação do mundo na nova territorialidade do trabalho

De acordo com Milton Santos, a natureza é una, mas o espaço, clivado por disputas, é fragmentado (Santos, 2010). Rogério Haesbaert, por sua vez, afirma que desintegração e fragmentação são a contraface do processo de especialização produtiva, convertendo territórios em espaços monofuncionais/monoculturais (Haesbaert, 2007). De forma geral, isto implica separar o lugar de extração da matéria-prima e o lugar do consumo. Para viabilizar economicamente a geografia da separação da extração, da produção e do consumo, é necessário investir recursos e energia em um complexo logístico que acaba por materializar, no espaço e no tempo, relações sociais de poder.

As políticas e os planos de intervenção do Estado sobre o território citados neste capítulo reeditam como tragédia os projetos de integração regional elaborados na história recente. Os governos pensam o desenvolvimento das regiões "atrasadas" conectando-as ao modelo de desenvolvimento do centro econômico do país. Este foi o mote para o "povoamento" da Amazônia e do cerrado por meio de políticas de colonização e do investimento em grandes obras de infraestrutura. Todas estas intervenções partiam do pressuposto de que estes espaços, além de "atrasados",[99] eram dominados por um vazio populacional, embora quilombolas, povos indígenas, ribeirinhos, extrativistas e posseiros em geral tivessem feito destes biomas seus territórios de vida e trabalho.

Pensar o território como composição descontínua de ilhas isoladas e desertas é essencial para justificar as políticas integracionistas, peças-chave do desenvolvimentismo que domina a agenda pública. Este é o caso, por exemplo, das obras do PAC e da Iniciativa para a Integração de Infraestrutura para

99. O "atraso" é, em verdade, resultado do processo de reprodução do capital intrinsecamente desigual, dado que ele se reproduz de formas distintas em determinados espaços econômico-sociais, territorializando zonas de localização diferenciada de atividades econômicas. No Brasil, a concentração do desenvolvimento industrial em território paulista redefiniu a divisão regional do trabalho nacional, transformando o Nordeste em exército industrial de reserva do centro-sul, ao tempo que destruía as economias regionais pela captação dos excedentes gerados para financiar a centralização de capitais. A produção paulista transformou-se, assim, em uma espécie de equivalente geral da economia brasileira, dado que os custos de reprodução da força de trabalho (mais baixos em São Paulo) determinam os limites e as possibilidades de expansão das outras regiões. A este respeito, ver Oliveira (1981).

a América do Sul (IIRSA), que visam integrar territórios tradicionalmente ocupados ao fluxo mundial de mercadorias.

O PAC[100] constitui uma das principais intervenções do Estado no setor de infraestrutura. O plano previa investir, até 2010, R$ 646 bilhões, estimando investimentos totais de R$ 2,2 trilhões após 2014. Estes investimentos estão distribuídos em três eixos: *i)* infraestrutura energética, com recursos destinados à geração e transmissão de energia elétrica, produção, transporte e exploração de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; *ii)* infraestrutura logística, que envolve a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e marinha mercante; e *iii)* infraestrutura social e urbana, com intervenções que englobam recursos hídricos, saneamento, habitação, metrôs e trens urbanos.

A IIRSA, lançada em 2000, contempla também grandes obras de infraestrutura, especialmente nas áreas de energia, transportes e telecomunicações. A iniciativa abrange doze países e divide a América do Sul em dez eixos, a partir dos quais seriam integradas as cadeias produtivas e intensificados os fluxos comerciais regionais (Garcia, 2011). A integração regional[101] adotada guarda relação com a perspectiva do regionalismo aberto, preconizado pelo Banco Mundial, e voltado para a liberalização do comércio e dos investimentos. O real objetivo do país com a iniciativa é a viabilização do escoamento de produtos brasileiros pelo oceano Pacífico, dando novo impulso às relações comerciais do Brasil com a Ásia.

Em 2007, foi lançado, no Brasil, outro instrumento que pretende orientar as intervenções públicas e privadas sobre a infraestrutura: o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), o qual visa constituir novos eixos de intervenção sobre a rede atual, atendendo não só o crescimento interno como toda a demanda de comércio exterior. O plano aponta como horizonte da política a expansão de toda a logística de transportes para áreas onde avançam as fronteiras agrícola e mineral. Este também estrutura corredores para escoamento da produção, com estímulo à maior participação dos modais hidroviário e ferroviário, bem como a intermodalidade. Prevê, ainda, o desenvolvimento da indústria do turismo e a consolidação da "integração" da América do Sul. Todos estes objetivos têm por escopo a ampliação da cobertura geográfica da infraestrutura de transportes, fazendo desta política um instrumento efetivo de indução de um modelo de desenvolvimento econômico para o conjunto da população do país.

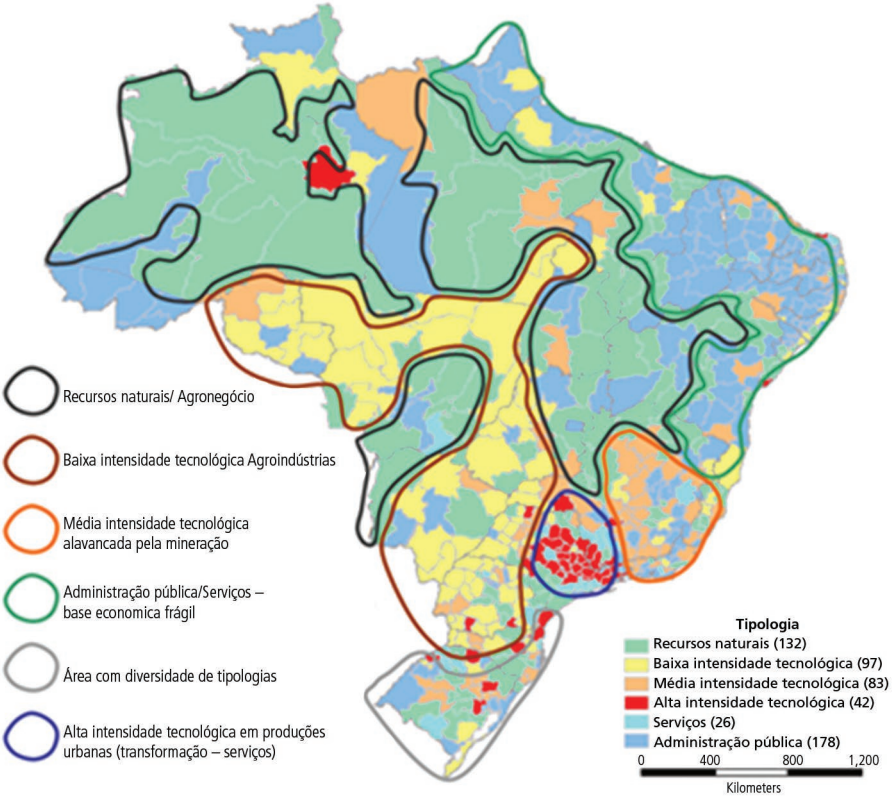
---

100. Parte substancial do PAC é operada pelo BNDES, que possui em sua carteira, segundo dados divulgados até junho de 2011, R$ 212 bilhões em infraestrutura energética investidos em 192 projetos e R$ 39 bilhões em logística investidos em 84 projetos.

101. O Brasil é, atualmente, o grande financiador da iniciativa por meio do BNDES e do próprio PAC, que passou a incorporar em seu interior parte do portfólio de investimentos prevista na Iniciativa para a Integração de Infraestrutura para a América do Sul (IIRSA). Inúmeras obras executadas em países da América do Sul são financiadas com recursos do BNDES e do Banco do Brasil, mediante o Programa de Financiamento às Exportações (Proex). Em contrapartida, são as empresas brasileiras as executoras dos projetos. Entre 2003 e 2010, foram liberados mais de R$ 10 bilhões em obras na América do Sul (Garcia, 2011).

O PNLT enuncia a integração do conceito de territorialidade ao planejamento do setor; considera aspectos logísticos, como custo e tempo, estoque, armazenagem e distribuição *just in time*. Territorializa, ainda, suas intervenções identificando regiões dotadas de algum tipo de homogeneidade socioeconômica. Os vetores logísticos identificados pelo plano levam em conta as produções dos territórios e os deslocamentos preponderantes para o acesso aos mercados e às exportações. Destaque-se que a Amazônia Legal, parte do Nordeste e o Pantanal Mato-grossense são áreas com predomínio de atividades ligadas ao agronegócio e à exploração de recursos naturais. O Centro-Oeste e o Sudeste são basicamente dominados por agroindústrias de baixa intensidade tecnológica, e mesmo as áreas de média intensidade tecnológica apontadas pelo PNLT estão atreladas à mineração (figura 5).

FIGURA 5
Tipologia dos produtos que lideram a produção microrregional e agregação de regiões por homogeneidade socioeconômica (2002-2023)



Fonte: PNLT da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe, 2006).
Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Acima de tudo, o PNLT explicita um dos modos pelos quais o espaço é politicamente representado na esfera pública. A sua reprodução integra uma leitura de mundo e um projeto de intervenção sobre os territórios que não consideram os sujeitos na cartografia das políticas públicas.

Em destaque no mapa da figura 5, pode-se observar que o PNLT identifica a produção microrregional predominante no período 2002-2023. Somando-se as microrregiões com produção predominante de recursos naturais e as de baixa intensidade tecnológica, ter-se-ia 35% do território brasileiro com atividades produtivas predominantemente vinculadas exclusivamente à exploração dos recursos naturais. Agregando-se as atividades de média intensidade tecnológica vinculadas à mineração, esta porcentagem subiria para 51,6%.

O PNLT pretende, ainda, reduzir desigualdades regionais, com ênfase na intervenção em áreas economicamente "deprimidas". Trata-se da pretensão de incrementar o potencial de desenvolvimento econômico em regiões onde os indicadores econômicos e sociais são inferiores às médias nacionais. As intervenções previstas concernem à implantação de melhorias em infraestrutura viária e recapacitação de portos. Em suma, estas intervenções são respostas à fragmentação do espaço geográfico no bojo da competição intercapitalista[102] engendrada pela dispersão de investimentos produtivos. O encurtamento das barreiras espaciais, obra do desenvolvimento dos meios de transporte e das comunicações, permitiu aos capitais a exploração plena das "virtudes do espaço", como oferta de trabalho a baixos custos, recursos naturais e sociais, infraestrutura, incentivos fiscais etc. (Harvey, 2010).

Harvey (2005), citando Marx, diz que a indústria de transportes e comunicações, ao "vender" a mudança de localização de empreendimentos produtivos, produz diretamente valor, uma vez que a condição espacial economicamente definida pertence ao processo de produção. A circulação de mercadorias é um momento da produção, motivo pelo qual o produto só estaria acabado, segundo Marx, quando ele estivesse disponível à venda no mercado. Contudo, alerta Harvey (2005), transportes e comunicações têm suas leis próprias de realização, uma vez que exigem elevadas somas de capital imobilizado e que a sua produção e o seu consumo ocorrem no momento do seu próprio uso. Assim,

102. A reestruturação produtiva é um movimento de caráter estrutural do capitalismo em resposta ao padrão de acumulação capitalista que entrou em crise na década de 1970 e deu origem ao *welfare state*. A emergência de um novo padrão de acumulação, denominada por Harvey (2010) de acumulação flexível, marca a transição para as práticas mais flexíveis de organização da produção. São características centrais da reestruturação produtiva o surgimento de novos setores, os novos padrões competitivos, as fusões e aquisições de empresas, o crescimento do setor de serviços, a expansão da terceirização e quarteirização de mão de obra e o reordenamento do mundo do trabalho por meio dos novos métodos de gestão e organização do trabalho. A este respeito, ver Harvey (2010) e Druck (1999).

> embora a indústria do transporte seja, *potencialmente*, uma fonte de mais-valia, há boas razões para que o capital não se engaje em sua produção, exceto sob certas circunstâncias favoráveis. Desse modo, o Estado é, muitas vezes, bastante ativo nessa esfera de produção (Harvey, 2005, p. 49).

Tem-se, portanto, que, do ponto de vista da acumulação de capital, o incremento da velocidade de circulação das mercadorias encurta as distâncias, cria espaços novos, aumenta a produção de excedente e intensifica o processo de acumulação. O processo de apropriação do território, porém, é expressão de disputas políticas e econômicas, motivo pelo qual reflete, reproduz e é, ao mesmo tempo, resultado dos conflitos sociais vividos por sujeitos reais territorializados. Compreender os conflitos territoriais é, pois, outra forma de compreender os conflitos entre capital e trabalho vividos nos dias de hoje. Assim,

> sob a superfície de ideias do senso comum e aparentemente naturais acerca do tempo e do espaço, ocultam-se territórios de ambiguidade, de contradição e de luta. Os conflitos surgem não apenas de apreciações subjetivas admitidamente diversas, mas porque diferentes qualidades materiais objetivas do tempo e do espaço são consideradas relevantes para a vida social em diferentes situações. Importantes batalhas também ocorrem nos domínios da teoria, bem como da prática científica, social e estética. O modo como representamos o espaço e o tempo na teoria importa, visto afetar a maneira como nós e os outros interpretamos e depois agimos com relação ao mundo (Harvey, 2010, p. 190).

A expansão da lógica do capital e da mercantilização contém, em si mesma, uma tendência à reprodução de uma forma específica de divisão do trabalho: a divisão espacial. Se em um primeiro período esta divisão ganhava expressão mais contundente na relação entre metrópole e colônias, no período atual ela ganha novos contornos, a partir da ampliação escalar do modo de produção capitalista e da reestruturação produtiva.

A expansão das relações capitalistas de produção em escala planetária depende, contudo, da conversão da ciência e da tecnologia em força ativa do processo de produção. O desenvolvimento de uma engenharia genética e o controle, via mercado, de elementos biológicos foram essenciais para garantir a expansão da fronteira agrícola no país. A constituição de sementes transgênicas capazes de adaptar-se às condições edafoclimáticas distintas do seu lugar habitual abriu brechas para a consolidação de vastos territórios ocupados pelo agronegócio.

Pode ser afirmado, ante o exposto, que se está diante de uma nova geografia mundial das relações de trabalho, marcada pela intensificação das condições de subalternidade de povos, nações e classes sociais em relação a outros povos, nações e classes sociais que possuem, em razão das lógicas locacionais que presidem o

processo de ocupação do espaço e o desenvolvimento das atividades produtivas, melhores condições de acesso a bens e serviços resultantes do trabalho, da ciência e da tecnologia (Lima Filho, 2004). Com isso, todo o desenvolvimento científico e tecnológico passa a ser distribuído territorialmente de forma desigual e combinada, expressando, em síntese, a disseminação de múltiplas formas de precariedade, desenvolvendo modalidades também diversas de expropriação e exploração da força de trabalho. Tem-se, assim, uma geopolítica dos proveitos e rejeitos em que o território passa a constituir o elemento central de análise, visto que

> toda a questão passa a ser, portanto, quem determina o quanto, com que intensidade, por quem e para quem os recursos naturais devem ser extraídos e levados de um lugar para outro, assim como o próprio trajeto entre os lugares. Como se vê, é toda a questão política que está implicada no cerne do desafio ambiental, por meio do território (Porto-Gonçalves, 2010, p. 291).

As mudanças recentes na divisão internacional do trabalho, com aprofundamento da exploração de recursos naturais na América do Sul, tem provocado, a contrapelo, o surgimento e o fortalecimento de grupos e organizações de matiz ambientalista, movimentos indígenas e sem-terras por todo o continente.

4.5 Considerações finais

A concentração da propriedade da terra, além de exercer historicamente papel estruturante nas relações sociais, tem-se mostrado, cada vez mais, não como uma simples persistência, quase inercial, de elementos arcaicos ainda não superados na trajetória de desenvolvimento do país, mas como um *processo contínuo*, cuja dinâmica de atualização segue de par com essa mesma trajetória de desenvolvimento, determinando novas formas de ocupação, ainda concentradoras, do espaço agrário brasileiro, e, com estas, novas formas de conflito. Esta constatação, por si só, mantém a reforma agrária na ordem do dia para os povos do campo, a despeito de não ser a opção preferencial da agenda governamental.

A agenda oficial, balizada no avanço econômico do país, tem sido obstruída por agentes "do atraso", representação clássica dos campesinatos que *r-existem*. Neste contexto, povos e comunidades tradicionais disputam território não apenas com agentes privados ligados ao agronegócio e à grande propriedade mas também com interesses da pauta econômica do Estado. O litígio sobre a terra e o território, ao opor costumes agrícolas tradicionais à monocultura de escala, revela a contradição entre o direito de comunidades tradicionais ao território e um projeto de modernização do campo que as exclui. Ao propor atenuar a extrema pauperização das populações rurais – efeito negativo deste projeto –, por meio de uma agenda que não inclui a reforma agrária entre suas prioridades, o governo contribui para

invisibilizar as demandas destes grupos sociais e, negando a especificidade principal deles – a ligação com a terra –, os sujeita à ameaça de perda de seu território de vida e subsistência.[103]

O processo de expropriação territorial dos povos e das comunidades tradicionais tem sido agravado por recentes mudanças em marcos legais (Código da Mineração, Código Florestal, projeto de lei sobre mineração em área indígena etc.). O sentido desta "recodificação" é flexibilizar direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais e promover a mercantilização dos recursos naturais – uso intensivo e imediato – em nome de políticas de crescimento que utilizam o território a partir do seu potencial estritamente econômico.

A pressão por terras tradicionalmente ocupadas é exercida não apenas pelo agronegócio mas também pela expansão das obras de infraestrutura (rodovias, hidrovias, barragens, portos etc.), por iniciativas ligadas à política de segurança (como a base militar de Alcântara, no Maranhão), ou mesmo pela política ambiental, a exemplo da implantação de unidades de conservação ambiental de proteção integral (Almeida, 2010, p. 230).

Sob a rubrica da desigualdade e da superação da pobreza, o Estado impulsiona a expansão de atividades como a extração de petróleo e minérios, a construção de hidrelétricas e a expansão de *commodities* a custos sociais e ambientais que geram exclusão e expropriação. A permanência do velho conservadorismo agrário continua a privilegiar os "donos do poder" e a tradição autoritária e elitista brasileira, que, nos dias atuais, vêm produzindo "violência seguidamente ocultada por seu caráter institucional" (Velho, 2010, p. 24).

O fato é que o reconhecimento de direitos no plano institucional não foi capaz de estabelecer novas formas de sociabilidades nem o entendimento do outro como sujeito de interesses, valores e demandas legítimas. No bojo da modernização tecnológica, velhas práticas dos proprietários de terra são atualizadas e fundadas na coerção, na expropriação, na violência e no silenciamento dos povos do campo. Nesta conjuntura, o Estado não apenas negligencia direitos mas também expropria comunidades, exaurindo de seus projetos e interesses os sujeitos de carne e osso que ocupam historicamente os territórios em disputa como "morada da vida", aquela que pertence a homens e mulheres que dela vivem, que nela produzem e que por ela constroem suas formas múltiplas de identificação na luta.

---

103. Neste cenário, segundo a CPT (2012), até dezembro de 2011, foram emitidos apenas onze títulos às comunidades quilombolas; somente três das 44 áreas decretadas para desapropriação haviam sido tituladas: Família Silva (RS), Colônia São Miguel (MS) e Preto Forro (RJ). Em 2011, o governo federal publicou apenas um decreto de desapropriação beneficiando a Comunidade Brejo dos Crioulos, em Minas Gerais. No Plano Plurianual 2012-2015, o Programa Brasil Quilombola foi substituído pelo programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, sob responsabilidade da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Apesar de haver mais de 3 mil comunidades quilombolas no país, apenas 6% delas tiveram suas terras regularizadas. Vale reafirmar que é direito garantido pela Constituição Federal que as comunidades remanescentes de quilombos possuam os títulos das terras que ocupam.

REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, A. N. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. **Estudos avançados**, v. 36, n. 13, 1999.

ALMEIDA, A. W. B.; FARIAS JÚNIOR, E. A.; ACEVEDO MARIN, R. E. (Orgs.). **Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: UEA Edições, 2010. 350 p. (Cadernos de debates nova cartografia social, v. 1, n. 2). Disponível em: <http://www.novacartografiasocial.com/downloads/Livros/territorios_quilombolas_conflitos.pdf>.

ALMEIDA, M. C. C.; SOUZA, S. T.; SANTANA, M. R. C. O traçado da ferrovia de integração Oeste-Leste (Fiol) e os impactos socioespaciais no município de Tanhaçú-BA. *In*: ENCONTRO BAIANO DE GEOGRAFIA, 7., 2011, Vitória da Conquista, Bahia. **Anais**... Vitória da Conquista: UESB, 2011.

ALVES, C. Agricultores da Chapada do Apodi registram B.O. contra o DNOCS por invasão. **Jornal de fato.com**, 24 nov. 2012. Retrato do Oeste. Disponível em: <http://defato.com/blog/retrato-do-oeste/2012/11/24/agricultores-da-chapada-do-apodi-registram-b-o-contra-o-dnocs-por-invasao/>. Acesso em: 5 dez. 2012.

ASA – ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Resultados**. [s.d.]. Disponível em: <www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=5630&WORDKEY=Resultados>. Acesso em: 11 set. 2012.

ASSOCIAÇÃO DE REMANESCENTES DE QUILOMBO DO RIO DOS MACACOS. **Dossiê de violação de direitos da comunidade quilombola do Rio dos Macacos**. Salvador: Associação de Remanescentes de Quilombo do Rio dos Macacos, 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC%20VCM%20214.pdf>.

BOSCHI, R. Estado desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. **Revista ponto de vista**, n. 2, fev. 2010.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. Brasília: 23 jan. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793impressao.htm>.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília: 15 set. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771impressao.htm>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: de 5 de outubro de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília: 18 jul. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7803.htm>.

_____. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, 17 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, mar. 2005a. (Série Documentos SDT, n. 1).

_____. _____. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, maio 2005b. (Série Documentos SDT, n. 2).

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2010-2011**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/diversos/plano_safra_net.pdf>.

_____. _____. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012**. Brasília: jun. 2011. Disponível em: <http://www.asbraer.org.br/arquivos/bibl/78-plano_safra1112.pdf>.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: 25 maio 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm>.

_____. Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº-6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Brasília, 25 maio 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htmimpress%C3%A3o.htm>.

_____. Ministério Público Federal. Inquérito Civil Público nº 1.23.000.000304/2009-54. Ação Civil Pública com pedido liminar em face do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Boa Vista, 2 jul. 2012c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília, 2012d.

_____. Marinha do Brasil. **Nota de esclarecimento**. Comando do 2º Distrito Naval. Salvador: Marinha do Brasil, 4 jan. 2013. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/com2dn/imprensa9.html>.

_____. Lei nº 11.653, de 2008. Brasília: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>. Acesso em: 4 abril 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Mensagem Presidencial. Brasília: MP, 2003.

CINTRA, L. A. Exploração – o polígono da exclusão. **Carta capital**, 8 set. 2010. Carta verde. Edição *on-line*. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/carta-verde/o-poligono-da-exclusao/>. Acesso em: 3 set. 2012.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **O acesso e os usos da água no contexto da soberania e da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/recomendacao-para-o-termo-de-parceria-mds-e-ap1mc/o-acesso-e-os-usos-da-agua-no-contexto-da-soberania-e-da-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 2 out. 2012.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo –** Brasil 2011. Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. Relatório. Disponível em:<http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43/274?Itemid=23>.

DELGADO, G. C. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. **Revista desenvolvimento em debate**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p.111-125, jan.-abr. maio-ago. 2010.

DRUCK, M. G. **Terceirização**: (des)fordizando a fábrica – um estudo do complexo petroquímico. São Paulo: Boitempo, 1999.

ELLERY, A. E. L. *et al.* Impactos dos agrotóxicos na Chapada do Apodi. **Jornal sem terra**, n. 306, set. 2010. Disponível em: <http://www.mst.org.br/jornal/306/artigo>. Acesso em: 3 set. 2012.

ENRÍQUEZ, M. A. R. S. **Mineração**: maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FAVARETO, A. Abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou "inovação por adição"? **Estudos avançados**, v. 68, n. 24, 2010.

FIORI, J. L. Prefácio ao poder global. **Revista tempo do mundo**, Brasília, v. 2, n. 1, abr. 2010, p. 131-153.

FILGUEIRAS, L. *et al*. Modelo liberal periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. *In*: **Os anos Lula**. Contribuições para um balanço crítico 2003-10. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2010.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV; Editora da UFRJ, 2010.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Portaria nº 165, de 27 de setembro de 2011. Diário Oficial da União. Brasília: DOU, 4 out. 2011. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=7&data=04/10/2011>.

GARCIA, A. S. **BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil**. Plataforma BNDES, out. 2011. Disponível em: <http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/biblioteca/>. Acesso em: 20 set. 2012.

GARJULLI, R. Os recursos hídricos no Semiárido. São Paulo, **Ciência e cultura**, v. 55, n. 4 Oct./Dec. 2003. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252003000400021>. Acesso em: 2 out. 2012.

GERMANI, G. I. A questão agrária na Bahia: permanências e mudanças. *In*: MENDONÇA, F; SAHR, C. L. L.; SILVA, M. (Org). **Espaço e tempo**: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico. Curitiba: Ademadan, 2009, p. 348-370.

GONÇALVES, J. S. A agricultura sob a égide do capital financeiro: passo rumo ao aprofundamento do desenvolvimento dos agronegócios. **Informações econômicas**, São Paulo, v. 35, n. 4, abr. 2005.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

GUIMARÃES FILHO, C.; LOPES, P. R. C. **Elementos a serem considerados na formulação de um programa de convivência com a seca para o Semiárido brasileiro**. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2002.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **Revista geographia**, v. 9, n. 17, p. 19-46, 2007. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/213/205>. Acesso em: 10 set. 2012.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2010.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: 2009.

IBRAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Informações e análises da economia mineral brasileira**. 5. ed. Brasília: Ibram, 2010. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00001157.pdf>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Norma de Execução Incra/DT nº 69, de 12 de março de 2008**. Dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamento de Reforma Agrária. Brasília, 12 mar. 2008.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília: Incra, 2012a.

_____. SIPRA – SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA. **Relatório 0227**. Brasília, 2012b.

_____. **Relatório 0229**.Brasília, 2012c.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Caracterização do público potencial do Pronaf B na região Nordeste e no estado de Minas Gerais:** uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006. Relatório de Pesquisa Subprojeto 6 do Projeto de Cooperação Técnica IPEA/PGDR 2010/2011. Brasília, 2013.

LIMA FILHO, D. L. **Precarização do trabalho e metabolismo do capital sob a intensificação da produção científica e tecnológica**. [s.d.]. Disponível em: <www.necso.ufrj.br/esocite2008/trabalhos/36121.doc>. Acesso em: 8 out. 2012.

_____. **Dimensões e limites da globalização**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MALVEZZI, R. **Semi-árido**: uma visão holística. Brasília: Confea, 2007. (Série Pensar o Brasil e Construir o Futuro da Nação).

MARTINS, J. S. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história possível. **Tempo social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, out. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a07.pdf>.

MEDEIROS, S. S. *et al*. **Sinopse do Censo Demográfico para o Semiárido brasileiro**. Campina Grande: Insa, 2012. Disponível em: <http://www.insa.gov.br/censosab/publicacao/sinopse.pdf>.

MEPF – MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. SDR – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL. **Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural**: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. Brasília, 9 mar. 1999.

MILANEZ, A. Y.; BARROS, N. R.; FAVERET FILHO, P. S. C. **O perfil do apoio do BNDES ao setor sucroalcooleiro**. Rio de Janeiro: BNDES, set. 2008. n. 28, p. 3-36. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2801.pdf>.

MILANEZ, B. O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. *In*: MALERBA, J. *et al*. (Orgs.). **Novo marco legal da mineração no Brasil**: para quê? Para quem? Rio de Janeiro: Fase, 2012.

OIKOS PESQUISA APLICADA. **Relatório de impacto ambiental** – Ferrovia de Integração Oeste-Leste entre Figueirópolis (TO) e Ilhéus (BA). Rio de Janeiro, nov. 2009. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/sgc/arquivos/20100427_160923_88FOL_RIMA_V2.pdf>.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **El estado de la inseguridad alimentaria em el mundo**. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/016/i2845s/i2845s00.pdf>.

PACKER, L. Capitalismo verde: como os novos mecanismos jurídicos e financeiros preparam o mercado para a economia. *In*: BARTELT, D. D. (Org.). **Um campeão visto de perto** – uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2012.

PINTO, E. C. **Bloco no poder e governo Lula**: grupos econômicos, política econômica e o novo eixo sino-americano. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2010/Tese%20de%20Doutorado%20Eduardo%20Costa.pdf>.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2010.

SANTOS, C. *et al.* **Política de desenvolvimento dos territórios rurais:** uma análise do território do alto sertão de Sergipe. Brasil. 8. CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, *In*: Porto de Galinhas, 2010.

SANTOS, L. **A Política de desenvolvimento dos territórios rurais**: uma leitura preliminar no agreste de Alagoas. 2009 Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, 2009.

SANTOS, M. J.; ARAÚJO, P. R. R. **Ameaças ambientais de uma mineração a céu aberto**. *In*: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5., Florianópolis: ANPPAS, 2010. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT4-748-797-20100828130756.pdf>.

SANTOS, M. **Território e sociedade**: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____. **O ouro e a dialética territorial em Paracatu**: opulência e resistência. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

SCHNEIDER, S. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. *In*: FÓRUM INTERNACIONAL TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, 1. Fortaleza, 2003.

SILVA, R. M. A. **Entre o combate à seca e a convivência com o Semi-árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006: Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

STEINBERGER, M. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. Campo Grande, MS: Universidade São Marcos, **Interações**, v. 3, n. 5, p. 5-19, 2002.

VELHO, O. Diversidade cultural e a Ct&I com desenvolvimento social. *In*: ALMEIDA, A. W. B. (Orgs). *et al.* **Conhecimentos tradicionais e territórios na Pan-Amazônia**. Manaus: UEA Edições, 2010. p. 21-25. (Cadernos de debates nova cartografia social, v. 1, n. 1). Disponível em: <http://www.novacartografiasocial.com/downloads/Livros/conhecimentos_trad_territrios_panamazonia.pdf>.

VELOSO, T. Mudam as prioridades do Incra. **Valor econômico**, p. B16,19 set. 2012.

VERDUM, R. **Observatório de investimentos na Amazônia** – as obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira. Brasília: INESC, set. 2012. (Nota Técnica, n. 9). Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/obras-do-pac-e-povos-indigenas/>. Acesso em: 1º out. 2012.

VIDAL, A. C. F.; HORA, A. A atuação do BNDES nos setores de florestas plantadas, painéis de madeira, celulose e papéis: o período 2001-2010. **BNDES setorial**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 133-172, 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3404.pdf>.

ZIEGLER, J. Quando a comida vira um produto financeiro. **Le monde diplomatique**, ano 55, fev. 2012. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1097>. Acesso em: 20 set. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AEB – ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. **Radiografia do comércio exterior brasileiro**: passado, presente e futuro. Disponível em: <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/AEB%20%20Radiografia%20Com%C3%A9rcio%20Exterior%20Brasil.pdf>.

BARBOSA, A. F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. *In*: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Orgs.). **A China na nova configuração global**: impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_achinaglobal.pdf>.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Nota de esclarecimento**. Comando do 2º Distrito Naval. Salvador: Marinha do Brasil, 13 jun. 2012.

_____. _____. **Nota de Esclarecimento**. Comando do 2º Distrito Naval. Salvador: Marinha do Brasil, 9 jul. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2010**. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>.

MALERBA, J. Para quê um novo código mineral? *In*: MALERBA, J. (Org.). MILANEZ, B.; WANDERLEY, L. J. **Novo marco legal da mineração no Brasil**: para quê? para quem? Rio de Janeiro: Fase, 2012. p. 9-18.

PAULANI, L. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de economia e política internacional**. Brasília, n. 1, jan./mar. 2010.

REZENDE, P. S. **Avaliação da mobilidade e biodisponibilidade de metais traço em sedimentos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**. 2009. Tese (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.

SARMENTO, D. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. *In*: DUPRAT, D. (Org.). **Pareceres jurídicos** – direito dos povos e das comunidades tradicionais. Manaus: UEA, 2007. p. 77-103. (Coleção documentos de bolso, n. 2). Disponível em: <http://www.novacartografiasocial.com/downloads/Livros/livro_docbolso_02.pdf >.

CAPÍTULO 8

IGUALDADE RACIAL

1 APRESENTAÇÃO

No período considerado para análise neste capítulo – 2011 e parte de 2012 –, a política de promoção da igualdade racial conquistou importantes vitórias ao tempo em que persistiram antigos e complexos desafios. No campo das ações afirmativas para ingresso no ensino superior, o julgamento favorável à reserva de vagas para negros no Supremo Tribunal Federal (STF) e a promulgação da Lei das Cotas (Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012), voltada para as instituições federais de ensino superior, são episódios extremamente relevantes, que brindam com elementos concretos a disputa por melhores condições de vida para a população negra. Tais acontecimentos encerram, de forma entusiástica para o Brasil, uma década de conquistas desde a Conferência de Durban.[1]

Em contrapartida, o cenário de contestação às terras protegidas e ao direito dos povos tradicionais acirra-se em decorrência da propositura e aprovação de dispositivos legais contrários aos seus interesses. Assim, a questão quilombola torna-se foco desta análise que, em conjunto com as questões anteriormente mencionadas, será detalhada na seção Fatos relevantes.

Na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, trata-se especificamente da atuação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) do governo federal. Para tanto, antes, resgata-se o debate sobre a natureza desta política e os desafios políticos, burocráticos e institucionais que encerra. Por fim, na seção *Tema em destaque*, antes de promover uma discussão sobre territórios ou uma análise territorial da política, buscou-se, em uma primeira aproximação, objetivos mais modestos, porém mais alinhados com o estágio atual da política em tela. A discussão empreendida relaciona-se com a descentralização da política de promoção da igualdade racial e sua implementação no plano local, intento essencial para sua institucionalização.

1. III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, convocada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas e realizada em Durban, África do Sul, em 2001.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 O julgamento das cotas no Supremo Tribunal Federal

Em abril de 2012, o STF julgou, por unanimidade, improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, que questionava o sistema de cotas implementado na Universidade de Brasília (UnB). Em decisão histórica, a Suprema Corte atestou não somente a constitucionalidade de tal medida, como ainda destacou, no parecer de vários ministros, a oportunidade e a conveniência de sua adoção.

O sistema de cotas para negros foi implementado pela UnB em 2004, após aprovação em seu Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe). Este sistema destacava-se por estabelecer cotas raciais exclusivas, sem sobrepor requisitos sociais, como a renda, e, por esta razão, parece ter sido motivo de especial controvérsia. A ADPF nº 186 foi impetrada pelo Partido Democratas (DEM) em 2009. A ação questionava, entre outros pontos, a impossibilidade de identificação racial no Brasil e, por conseguinte, os critérios utilizados pela universidade para a reserva de vagas. Defendia ser a pobreza o real determinante da exclusão e apontava para os riscos de se estabelecer no país uma divisão entre cidadãos, ao que chamaram de "racialização" (Ipea, 2011a).

Os primeiros programas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior foram implementados pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), baseados em leis estaduais que estabeleceram cotas para alunos de escola pública e, posteriormente, cotas para negros.[2] Durante toda a década de 2000, a adoção de ações afirmativas para ingresso no ensino superior se intensificou – no início de 2012, havia 125 instituições de ensino superior (IES) com algum tipo de ação afirmativa para acesso dos candidatos,[3] entre as quais, 51 IES possuíam programa com critério racial, isolado ou conjugado (Carvalho, 2012).

Dadas a relevância e a complexidade do tema e tendo em vista a mobilização social em torno da questão, o relator da ADPF nº 186, ministro Ricardo Lewandowski, convocou audiência pública para debater o assunto, realizada em março de 2010. Este foi outro marco para o debate racial no país. Foram ouvidos representantes de movimento sociais, acadêmicos, parlamentares e gestores públicos. A repercussão social foi ampla neste processo, que contou com expressivo número de amigos da corte, além de intenso debate na mídia, na academia e no

2. Leis nº 3524, de 28 de dezembro de 2000, e Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003.

3. Origem escolar (escola pública) era o parâmetro mais utilizado, com 101 IES adesas; em seguida, vêm as ações afirmativas para indígenas (69 IES) e para negros (51 IES) (Carvalho, 2012). De acordo com o Censo da Educação Superior, 51.494 alunos ingressaram por meio de alguma ação afirmativa em 2010, um aumento de 41,9% em relação ao ano anterior (INEP, 2012, p. 56).

governo sobre o tema.[4] Com efeito, a trajetória que culminou com o julgamento da ADPF, especialmente por meio da referida audiência, aproximou a sociedade da disputa jurídica, do STF e de uma discussão mais abrangente sobre desigualdades raciais no país.

Diante da trajetória de difusão das ações afirmativas nas IES, a decisão final do STF sobre o sistema de cotas na UnB reunia muitas expectativas. De certa forma, a essência das políticas de promoção da igualdade racial estava sob análise e desta avaliação dependia todo o transcurso das políticas públicas voltadas para este enfrentamento. Uma vez que uma ação afirmativa com critério racial estava em questionamento, todas as iniciativas que utilizavam este parâmetro encontravam-se, por analogia, em igual situação.

Por conseguinte, o posicionamento favorável do STF consolidou esta nova fase em curso, de políticas públicas que reconhecem a necessidade, porém a insuficiência de ações de combate ao racismo e à discriminação racial ou, ainda de ações de valorização da matriz africana para a redução das desigualdades raciais. Políticas que, na mesma direção, reconhecem os limites dos programas universais para enfrentar, de maneira mais célere e consistente, as diferenças que norteiam as condições de vida de brancos e negros no país. E embora sejam todas elas – as ações de combate ao racismo e de valorização e as políticas universais – fundamentais, estas iniciativas precisam ser combinadas com políticas redistributivas por meio de ações afirmativas que rompam os círculos de reprodução das desigualdades raciais em áreas estratégicas. Este tem sido o caminho percorrido – não sem percalços – a partir da inserção progressiva do tema racial na agenda governamental – e, afinal, é esta trajetória a ré deste embate.

O julgamento, realizado em abril de 2012,[5] trouxe, nas oitivas e no voto dos ministros, elementos importantes para esta reflexão. No julgamento do mérito, o relator, ministro Ricardo Lewandowski, ponderou que, com o fito de alcançar a igualdade material, o Estado pode desenvolver tanto políticas universais como ações afirmativas. As políticas afirmativas, presentes no ordenamento jurídico brasileiro e defendidas pelo STF em outras análises, admitem, em sua avaliação,

4. Para mais informações sobre a audiência pública, consultar o capítulo *Igualdade racial*, no número 19 deste periódico.

5. O julgamento teve o seguinte rito: inicialmente, realizaram sustentação oral o requerente, por meio da sua advogada Roberta Kaufman; os interessados, a UnB, por meio da procuradora-federal a dra. Indira Ernesto Silva Quaresma; a Advocacia-Geral da União, pelo ministro Luís Inácio Lucena Adams, advogado-geral da União; e o Ministério Público Federal, pela vice-procuradora-geral da República, a dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira. Em seguida, pelos *amici curiae*, pronunciaram-se representantes do Movimento contra o Desvirtuamento do Espírito da Política de Ações Afirmativas nas Universidades Federais e do Instituto de Direito Público e Defesa Comunitária Popular (IDEP); do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; da Defensoria Pública da União, da Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos; do Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (Iara); do Movimento Negro Unificado (MNU); da entidade Educação e Cidadania de Afro-descendentes e Carentes (Educafro) e da Associação Nacional dos Advogados Afrodescendentes (ANAAD).

a adoção do critério étnico-racial, inclusive para ingresso no ensino superior. Neste campo, interpreta o ministro, o texto constitucional indica que critérios meritocráticos sejam utilizados com a observância ao princípio da igualdade material, de modo a assegurar, na distribuição de um recurso público – que é o acesso ao ensino superior –, partilha mais equitativa, coerente com os princípios de justiça social.

> Não raro a discussão que aqui se trava é reduzida à defesa de critérios objetivos de seleção – pretensamente isonômicos e imparciais –, desprezando-se completamente as distorções que eles podem acarretar quando aplicados sem os necessários temperamentos.
>
> De fato, critérios ditos objetivos de seleção, empregados de forma linear em sociedades tradicionalmente marcadas por desigualdades interpessoais profundas, como é a nossa, acabam por consolidar ou, até mesmo, acirrar as distorções existentes (Lewandowski, 2012, p. 15).

No mesmo espírito, a necessidade de atuação afirmativa do Estado, em contraposição a uma posição apenas retórica, é proclamada pelo ministro Marco Aurélio. Ao promover revisão da questão racial nas constituições brasileiras, ressalta o ministro que a Carta de 1988 trouxe nova postura em prol da promoção da igualdade material:

> Pode-se dizer, sem receio de equívoco, que se passou de uma igualização estática, meramente negativa, no que se proibia a discriminação, para uma igualização eficaz, dinâmica, já que os verbos "construir", "garantir", "erradicar" e "promover" implicam mudança de óptica, ao denotar "ação". Não basta não discriminar. É preciso viabilizar – e a Carta da República oferece base para fazê-lo – as mesmas oportunidades. Há de ter-se como página virada o sistema simplesmente principiológico. A postura deve ser, acima de tudo, afirmativa (*op. cit.*, p. 5).

Na sequência do seu voto, o relator pontua que, ainda que a existência biológica de raças tenha sido há muito refutada, o conceito em tela refere-se à "categoria histórico-social". Uma vez que tal categoria teria embasado o texto constitucional para impedir crimes de racismo (discriminação negativa), não há o que justifique que agora não possa ser utilizada para estabelecer políticas de discriminação positiva.

Ademais, são enunciados vários aspectos positivos da adoção da referida ação afirmativa, como o papel simbólico, ao sinalizar a possibilidade de ascensão deste segmento populacional; a atuação como política de reconhecimento para além do seu caráter redistributivo; a possibilidade de compensar a discriminação sofrida por este grupo, bem como de promoção de novas lideranças negras, capazes de representar os direitos destes grupos em posições privilegiadas. Acrescenta o ministro relator que a universidade, reconhecido espaço de formação de lideranças, não pode esquivar-se, para seu próprio êxito e da sociedade, de contemplar a diversidade e a alteridade.

Por fim, considera-se que as ações afirmativas deveriam ter período determinado e ser desenvolvidas com base em critérios proporcionais e razoáveis. Conclui o parecer do relator, seguido pelos demais ministros que votaram, pela constitucionalidade das cotas com critério racial:

> Isso posto, considerando, em especial, que as políticas de ação afirmativa adotadas pela Universidade de Brasília (i) têm como objetivo estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado, superando distorções sociais historicamente consolidadas, (ii) revelam proporcionalidade e a razoabilidade no concernente aos meios empregados e aos fins perseguidos, (iii) são transitórias e preveem a revisão periódica de seus resultados, e (iv) empregam métodos seletivos eficazes e compatíveis com o princípio da dignidade humana, julgo improcedente esta ADPF (Lewandowski, 2012, p. 47).

Apesar da unanimidade da deliberação, ressalvas, especialmente quanto à identificação racial, aos procedimentos de entrevistas e sobre preferência por um sistema baseado em critérios de inclusão social foram destacadas no parecer do ministro Gilmar Mendes que, a despeito destas considerações, foi favorável à improcedência da ação, considerando que o modelo em tela tem as virtudes e defeitos de uma proposta pioneira e deve ser aperfeiçoado ao longo do tempo.

No curso do julgamento, fez-se memória das análises positivas sobre o desempenho dos alunos cotistas, bem como se ressaltou a inexistência de conflitos importantes, como temiam os que apresentavam posições contrárias às referidas ações afirmativas.

Além de aprovar o sistema de cotas estabelecido na UnB, a Corte admitiu, em diferentes pronunciamentos, que o instituto da ação afirmativa seja utilizado como forma de garantir a consecução do objetivo constitucional da igualdade. Deste modo, a ação afirmativa, presente no ordenamento jurídico, ganha novo arcabouço ao ser reconhecido como instrumento válido e oportuno também para promoção da igualdade por meio do critério racial.

Decerto, este era um ponto crucial do debate, por vezes poluído ao se tentar sobrepor vulnerabilidade social à discriminação racial, argumento destacado na petição inicial da ADPF nº 186 e que era reverberado por tantos atores contrários – e outros até mesmo simpáticos – às cotas raciais. Por conseguinte, ainda que as recentes demandas por democratização no acesso à universidade tenham iniciado-se a partir das demandas do movimento negro, as intervenções que se seguiram, não raro e não por acaso, em muitas iniciativas, nasceram com o critério social e racial combinados, ou tiveram que assim se transmutar para serem aceitas.

Submeter a questão racial à econômica equivale a ratificar, em alguma medida, o propalado mito da democracia racial e relativizar a pujança que o

racismo historicamente exerceu como elemento estruturante da desigualdade no país. Há variados estudos que, ao controlar fatores como escolaridade, sexo e setor de atuação dos indivíduos, demonstram a persistência das desigualdades na renda entre brancos e negros com condições muito similares (Ipea, 2005). Com efeito, em comparação a outros segmentos vulneráveis, o reconhecimento das desigualdades entre grupos raciais sofre muito mais resistência, forjada por séculos de escravidão e racismo e, posteriormente, por décadas de negação do problema e de invisibilidade do negro.

A tentativa de refrear a demanda por igualdade racial por meio de critérios econômicos é muito bem ilustrada nas palavras da representante da Procuradoria Geral da República (PGR), Debora Duprat: "Ninguém fala nas cotas para mulheres ou portadores de deficiência sob esse caráter social. Por que não só mulheres e deficientes pobres? Por que essa questão é invocada apenas quando se trata de cotas raciais?" (Duprat, 2012).

Ao se reconhecer o papel que o racismo exerceu ao longo da história brasileira, como este continua sendo reproduzido nas instituições, inclusive as públicas, e povoando o imaginário social, e que este é um problema a ser enfrentado; e ao se reconhecer as desigualdades raciais presentes e persistentes mesmo entre os que têm maior escolaridade ou nível de renda,[6] não há que se subjugar, via de regra, uma questão à outra.

Outro aspecto digno de nota foi a coesão da decisão da Suprema Corte. Como Luiz Felipe de Alencastro ressalta (2012), "o STF é raras vezes unânime em seus julgamentos. A concordância dos ministros sobre matéria tão controversa, e combatida pela grande maioria dos editorialistas, conferiu mais peso ainda à decisão, que se tornou jurisprudência".

Confirmado este entendimento, em seguida, outras ações que, entre outras alegações, questionavam ações afirmativas para negros no ingresso ao ensino superior foram julgadas no STF:

- Três de maio de 2012, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.330: por maioria dos votos, julgou improcedente a ADI ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen). A ação questionava a Medida Provisória nº 213/2004, convertida na Lei nº 11.096/2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (ProUni);

6. Considerando o rendimento do homem branco como referência (100%), ainda que possuam nível superior completo, o rendimento médio dos homens negros equivale a 70% daquele auferido por homens brancos com a mesma escolaridade. No caso das mulheres negras, com este mesmo nível educacional, percebem rendimentos equivalentes a apenas 40% da renda de referência.

- Nove de maio de 2012: Recurso Extraordinário (RE) nº 597.285: questiona sistema de reserva de vagas adotado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que destinava 30% das vagas a candidatos egressos de escola pública, como subcotas para negros. Foi negado provimento pela maioria, e a única divergência foi manifestada pelo ministro Marco Aurélio, ao ponderar que, ao contrário do critério racial, não avaliava como válida a utilização do critério baseado na rede de ensino de origem da formação educacional do candidato (pública ou privada).

Por fim, com a confirmação da constitucionalidade das ações afirmativas com critério racial, a expectativa é que haja difusão mais abrangente deste instituto não apenas para o ingresso no ensino superior, como em outros campos, a exemplo dos concursos públicos. Atualmente, quatro estados – Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul – e dezenas de municípios contam com reserva de vagas para população negra para ingresso em seus quadros de pessoal (Ipea, 2012). Em outubro de 2012, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apreciou a questão das ações afirmativas para negros e indígenas, decidindo pela criação de grupo de estudos para apresentar avaliação e propostas aos conselheiros sobre este tema.[7] Foram recentemente divulgados editais do Ministério da Cultura (MinC) voltados para artistas e produtores autodeclarados negros. Parece, assim, que novos e alvissareiros caminhos para as ações afirmativas para a população negra se delineiam.

2.2 A promulgação da Lei nº 12.711/2012 – A Lei de Cotas nas instituições federais de ensino

Outro acontecimento de extrema importância marcou a implementação de ações afirmativas no ensino superior em 2012. Com a consolidação da decisão do STF acerca da reserva de vagas na UnB, foi finalmente aprovado o Projeto de Lei (PL) nº 180/2008. Proveniente da Câmara dos Deputados, a proposição inicial desta tramitação foi o PL nº 73/1999,[8] que, originalmente, tratava apenas de nova sistemática para ingresso no ensino superior, em alternativa ao vestibular. No entanto, a ele foram apensadas outras peças, como as que versavam sobre o acesso de indígenas e negros ao ensino superior. Neste caso, a inserção de pretos e pardos foi objeto do PL nº 3.627/2004, de autoria do Poder Executivo.

Ao final, o substitutivo encaminhado ao Senado, em 2008, previa a institucionalização do sistema de cotas nas instituições federais de ensino médio e

7. Foi instaurado um Pedido de Providências pela senhora Juliene Vieira Fagundes Cunha, indígena, requerendo que o CNJ fixasse percentuais de participação de negros e indígenas no Judiciário.

8. Apresentado pela então deputada Nice Lobão (PFL/MA), o PL nº 73/1999 propunha a reserva 50% das vagas para preenchimento por meio de seleção baseada em coeficiente de rendimento de alunos do ensino médio.

superior. A proposta destinava metade das vagas ofertadas para candidatos que estudaram toda a etapa anterior de ensino em escolas públicas,[9] distribuídas entre estudantes em determinada faixa de renda e entre negros e indígenas. Depois de anos em tramitação, pressões e debates, e aprovado com apenas um voto contrário, o PL foi convertido na Lei nº 12.711/2012.[10]

Em outubro de 2012, o sistema de cotas foi regulamentado pelo Decreto nº 7.824 e pela Portaria Normativa nº 18 do Ministério da Educação (MEC), definindo que a ação afirmativa deverá ser revista em dez anos e aplicada nos processos seletivos a partir de 2013. Para efetivar acompanhamento e avaliação do sistema de reserva de vagas, foi instituído um comitê formado pelo MEC, SEPPIR e Fundação Nacional do Índio (Funai), com obrigação de produzir, anualmente, relatório de avaliação da medida.

Com prazo de adequação de quatro anos, as instituições federais de ensino terão até 30 de agosto de 2016 para cumprimento integral da legislação, com estabelecimento de reserva de vagas, como explicitado a seguir.

1) Metade das vagas, por curso e turno, será destinada a egressos de escola pública. Entre estas vagas:
    - há subcotas a serem distribuídas de acordo com a renda familiar *per capita* dos estudantes: "50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*".
    - há subcotas para aqueles que se declararem pretos, pardos e indígenas, de acordo com a participação populacional destes grupos na Unidade Federativa.

Assim, com base nos dados do Censo da Educação Superior de 2010 (INEP, 2012), quando estiver em pleno vigor, mantidas as condições atuais de oferta, estima-se que cerca de 75 mil negros e indígenas egressos de escola pública poderão ser beneficiados anualmente, o que representaria aproximadamente 27% dos ingressos em instituições federais de ensino superior (IFES) e 4% de todos

9. Ensino médio em escola pública para ingressantes no ensino superior e ensino fundamental em escola pública para ingressantes no ensino médio.

10. Contou com veto presidencial relacionado apenas ao uso do coeficiente de rendimento como elemento para seleção dos candidatos. Razões do veto: "O coeficiente de rendimento, formado a partir das notas atribuídas ao longo do ensino médio, não constitui critério adequado para avaliar os estudantes, uma vez que não se baseia em exame padronizado comum a todos os candidatos e não segue parâmetros uniformes para a atribuição de nota" (Mensagem nº 385, de 29 de agosto de 2012).

os ingressos no ensino superior.[11] Em 2010, 51 mil ingressaram em IES públicas (não apenas federais) por meio de ações afirmativas; destas ações, 27% utilizavam critério racial (conjugado ou isolado) (INEP, 2012, p. 56).

Conforme a PNAD 2011, conquanto os negros representem 51,3% da população, correspondem a apenas 26,7% daqueles que concluíram ensino superior ou pós-graduação; o que corresponde a 3,8% da população negra, contrastando com 10,9% da população branca que alcançou este nível educacional.

Em que pese este cenário de desigualdades, é possível verificar que este quadro tem se alterado. Considerando a taxa de frequência líquida no ensino superior, ou seja, a participação percentual no ensino superior da população em idade considerada adequada para esta etapa (18 a 24 anos), em 1992, enquanto 7,2% dos jovens brancos nesta faixa etária frequentavam o ensino superior, apenas 1,5% dos jovens negros o faziam. A taxa da população negra, naquele ano, correspondia a 20,6% da taxa da população branca. Em 2011, os percentuais passam para 21% e 9,1%, respectivamente. Nessa ocasião, a taxa da população negra passa a 43,2% daquela relativa à população branca.

Em suma, em vinte anos, o acesso ao ensino superior cresceu para todos os grupos, experimentou redução das desigualdades raciais, mas a diferença na participação neste nível educacional ainda persiste expressiva entre brancos e negros. Esta constatação, que dá conta da insuficiência das políticas universais para redução das desigualdades raciais, neste e em outros campos da vida social, reforça e legitima a necessidade de ações afirmativas. A expectativa é que, com a recente Lei de Cotas e com a perspectiva de ampliação da adesão de IES em outros níveis de governo, a inclusão da população negra no ensino superior se dê de forma mais acentuada.

No entanto, importa destacar que o recorte de renda imposto pela inovadora legislação tende a conceder ritmo menos acelerado para inclusão da população negra na educação superior. Além deste aspecto, a adoção de critério social novamente traz à tona a recorrente submissão da questão racial à categoria classe, como discutido na seção anterior.

---

11. A estimativa foi calculada da seguinte forma: aplicou-se o percentual da participação da população negra e indígena por Unidade da Federação (UF) sobre metade do montante de ingressos por meio de processo seletivo em IES públicas federais em 2010. A reserva de vagas foi calculada com base nos "ingressos por processos seletivos" e não nas "vagas ofertadas", porque não foi possível desagregar a modalidade de ensino à distância por UF nos dados disponíveis. Ademais, nas IFES, as duas categorias – ingressos e vagas ofertadas – guardam estreita relação. Por exemplo, nos cursos presenciais, no ano de referência, foram ofertadas 248 mil vagas nas IFES, com 269 mil ingressos, dos quais 251 mil ingressaram por processos seletivos. Foram usados os dados de ingressos por processos seletivos, pois é esta forma de seleção que estará passível à reserva de vagas. As demais formas de ingresso referem-se a "processos distintos, não seletivos, que asseguram o ingresso de alunos no ensino superior, tais como matrícula cortesia, admissão de diplomados, reingresso e transferências" (INEP, 2012). Em 2010, dos ingressos em cursos superiores (presencial e à distância), por meio de processos seletivos e outras formas de ingressos, 13,9% correspondiam à rede federal de ensino (INEP, 2012, p. 40).

Durante a tramitação da Lei de Cotas, a autonomia universitária também foi tema central. Representantes das IES questionavam a adoção de padrão único para as ações afirmativas, tendo em vista que, na ausência de orientação federal nos últimos anos, havia se desenvolvido formatos de ação afirmativa que, a partir dos embates e das decisões de suas instâncias deliberativas, foram considerados mais adequados para a realidade de cada instituição. Assim, a adoção de um critério único desprezaria esta trajetória, ao passo que feriria a autonomia universitária constitucionalmente assegurada.

Para enfrentar esta questão e em observância às decisões internas das IFES, a regulamentação prevê a instituição de reserva de vagas suplementares – tendo em vista que os percentuais estabelecidos são cotas mínimas – e de reserva de vagas de outras modalidades. Ainda é prevista a possibilidade de reserva de vagas separadas para indígenas.[12]

A aprovação e pronta implementação da Lei de Cotas, ainda que a partir de um recorte social, representa grande vitória para a população negra. O ensino superior sempre foi, estrategicamente, um dos horizontes de movimentos sociais negros. Inicialmente por meio de cursos pré-vestibulares populares, e depois por meio do movimento pró-cotas, este espaço da sociedade – de formação das elites e de produção e difusão do conhecimento – sempre foi almejado e disputado como mecanismo essencial para emancipação da população negra brasileira. Conquistada esta trincheira, a atenção volta-se agora para condições de permanência de um contingente crescente de estudantes que demandará políticas de assistência estudantil e acompanhamento.

2.3 Insegurança e embates na regularização de terras quilombolas: PEC nº 215/2000, ADI nº 3.239 e Portaria nº 303/AGU

Em 2012, novos acontecimentos no processo de discussão, nos três poderes, movimentaram o debate em torno das comunidades quilombolas e da regularização de suas terras. As políticas públicas voltadas para estas comunidades sempre foram marcadas por diversos desafios, entre eles o de fazer valer o dispositivo constitucional que garante a estes grupos a propriedade definitiva das terras que ocupam há sucessivas gerações. Neste sentido, a aprovação, na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215/2000; o início do julgamento da ADI nº 3.239/2004 no STF; e a publicação da Portaria nº 303 da Advocacia Geral da União (AGU) intensificaram a insegurança quanto à efetivação dos direitos fundiários destas comunidades.

12. A UnB, por exemplo, optou por manter dois sistemas de reserva de vagas: o Sistema de Cotas para Negros, que desenvolve desde 2004 e o Sistema de Cotas para Escolas Públicas (com reserva de vagas para negros e indígenas), conforme a Lei de Cotas (UnB, 2012). A UnB também oferece o Vestibular Indígena, em que um comitê gestor formado pela Funai, pelo MEC, pela UnB e por alunos indígenas definem as vagas e cursos que serão oferecidos levando em consideração as demandas das comunidades indígenas.

A PEC nº 215/2000, de autoria do deputado Almir Sá (PPB/RR), propõe alterações nos artigos nº 49 e nº 231 da Constituição Federal.[13] A proposição visa abarcar, entre as competências exclusivas do Congresso Nacional, a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, inclusive a ratificação das demarcações homologadas.[14] Além disso, define que tais critérios e procedimentos devam ser disciplinados por lei.[15]

Alega-se, na exposição de motivos ofertada na ocasião da apresentação da PEC nº 215/2000, que a demarcação realizada pela União se dá à revelia dos estados onde estas áreas estão situadas, constituindo-se "em verdadeira intervenção em território estadual". Como a intervenção federal está submetida, pelo texto constitucional, à aprovação do Congresso Nacional (Art. 49, IV), por analogia, o autor avoca para o Parlamento tal competência.

Conquanto tivesse como objeto inicial as terras indígenas, o fato é que a essa PEC foram apensadas onze proposições de igual natureza,[16] que acabam estendendo parte das propostas a um conjunto maior de terras protegidas, englobando tanto comunidades quilombolas como as unidades de conservação. Deste modo, as demarcações de terras quilombolas e a criação de unidades de conservação ambiental, atualmente de competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio),[17] por meio de atos infralegais, teriam que ser concretizadas por lei. No caso das terras indígenas, foco inicial da proposição, ainda outras determinações foram acrescentadas à proposta.

Para análise da situação quilombola, cabe destacar especialmente os termos da PEC nº 161/2007, apensada à PEC nº 215/2000:

> Art. 3º O Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos

13. "Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (...) Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens."

14. PEC nº 215/2000: Art. 1º, Acrescente-se ao Art. 49 um inciso após o inciso XV, renumerando-se os demais; XVIII - aprovar a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e ratificar as demarcações já homologadas; Art. 2º O § 4º do Art. 231 passa a vigorar com a seguinte redação: § 4º As terras de que trata este artigo, após a respectiva demarcação aprovada ou ratificada pelo Congresso Nacional, são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 8º Os critérios e procedimentos de demarcação das Áreas Indígenas deverão ser regulamentados por lei.

15. Atualmente, a regulamentação é amparada pelo Artigo 231 da Constituição Federal, pela Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio) e pelo Decreto nº 1.775/96.

16. Foram apensadas à PEC nº 215/2000, as PECs nºs: 579/2002, 156/2003, 257/2004, 275/2004, 319/2004, 37/2007, 117/2007, 161/2007, 291/2008, 411/2009 e 415/2009.

17. A Funai é o órgão responsável pela execução da política indigenista no Brasil, por delegação constitucional; o Incra é responsável pela identificação e regularização fundiária dos territórios de remanescentes dos quilombos (Decreto nº 4.887), e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é uma autarquia em regime especial (Lei nº 11.516), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes, *por lei*, os títulos respectivos" (Brasil, 2007, p. 2, grifo nosso).

O fato é que, em março de 2012, após uma década de tramitação, a admissibilidade da PEC nº 215/2000 e das demais proposições apensadas foi aprovada na CCJ da Câmara dos Deputados. O relator, além de referendar a justificativa inicial de necessidade da participação dos estados no processo de demarcação das terras indígenas, defende a pertinência da nova sistemática, que criaria, em sua avaliação, "um mecanismo de covalidação no desempenho de tais atribuições, se evitaria que a demarcação destas terras crie obstáculos insuperáveis aos entes da Federação em cujo território se localizam tais reservas".

O parecer, que foi aprovado com ampla maioria, defende que a proposição não ofende as cláusulas invioláveis do texto constitucional. Veta apenas a ratificação das demarcações já homologadas, posto que implicaria o "reexame de atos jurídicos consumados", o que violaria o princípio da coisa julgada.[18] Uma vez aprovada, a PEC aguarda a instalação de comissão especial que discutirá seu mérito; após o que, será encaminhada à apreciação do Senado Federal.

Além da reação dos povos indígenas e das comunidades quilombolas,[19] houve mobilização de outros segmentos. A Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) emitiu uma nota técnica[20] em que repudia a PEC em sua totalidade. Segundo a nota, tais proposições abstraem um dos princípios mais relevantes assegurados pela Constituição Federal, que é a preservação da cultura e da identidade e, por extensão, do território destes povos. Concluem que, em função do "absoluto descabimento das propostas, opinam pela inadmissibilidade e, no mérito, pela rejeição da PEC". A SEPPIR apresentou preocupação com os atuais rumos que tomaram as políticas para os quilombolas. Em sua avaliação, esta é uma competência exclusiva do Poder Executivo, e o objetivo da bancada ruralista, por meio desta PEC, é assegurar aos empresários latifundiários "mais influência sobre as homologações" (EBC, 2012a).

De fato, não são poucas as análises que contestam a proposta em tela (AJD, 2012; Baldi, 2012, Couto, 2005). As terras ocupadas pelos índios são bens da

18. Em sua primeira apreciação, a PEC nº 215 havia sido rejeitada pela CCJ. Nas palavras do deputado Luiz Couto, no seu relatório apresentado em 2005: "Em conclusão, as propostas em exame, além de acrescentarem atribuições ao Poder Legislativo, invadem atribuições do Poder Executivo, condicionando a validade de seus atos à vontade dos membros do Congresso Nacional ou das assembleias legislativas dos estados. Restam, portanto, violados os incisos I e III do § 4º do Art. 60 da Constituição Federal, que proíbe a deliberação sobre proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado e a separação dos Poderes."

19. Várias comunidades e entidades dos quilombolas no país se manifestaram, entre elas: a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); a Frente Nacional em Defesa da Titulação dos Territórios Quilombolas dos estados do Maranhão (MA), Rio Grande do Sul (RS), Bahia (BA), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Santa Catarina (SC), Pará (PA), Rio de Janeiro (RJ), e do Distrito Federal (DF); e a Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará (Mulungu/Pará).

20. Nota Técnica PRESI/ANPR/ACA nº 8/2012.

União (CF/88, Art. 20, XI), o que tornaria improcedente a alegação de intervenção nas terras estaduais. Ademais, a imposição de revisão da demarcação de terras, ato administrativo do Poder Executivo, infligiria o princípio da separação dos poderes. Por fim, nos casos das terras indígenas e quilombolas, ao direito de posse constitucionalmente constituído não caberia aprovação, apenas sua operacionalização, por meio da demarcação e limitação.

O outro acontecimento foi o início do julgamento da ADI nº 3.239/2004. Esta ação, proposta pelo PFL, atual Partido Democratas (DEM), questiona a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, instrumento regulamentador de todo o processo de titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos. A ADI alega que o dispositivo invade a esfera reservada à lei e disciplina procedimentos que implicarão aumento de despesa, tal como determina a desapropriação, pelo Incra, de áreas em domínio particular para transferi-las às comunidades quilombolas. Sustenta que é inconstitucional o critério de "autoatribuição" fixado no decreto para identificar os remanescentes dos quilombos e caracterizam as terras a serem reconhecidas a estas comunidades, uma vez que acusa a "sujeição da delimitação das terras a serem tituladas, aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados".

Em abril de 2012, o STF iniciou o julgamento desta ação, e seu relator, o ministro Cezar Peluso, então presidente da Corte, votou por sua procedência e, portanto, pela inconstitucionalidade do decreto questionado. Em seu voto, o ministro arguiu que o decreto viola o princípio da reserva legal, pois a este instrumento cabe apenas regulamentar leis, sendo-lhe impróprio regulamentar um dispositivo constitucional. Apontou ser inconstitucional a desapropriação das terras públicas, visto que a propriedade das terras decorre diretamente da Constituição, não podendo o Poder Público, neste caso, promover desapropriações. Por fim, o ministro considerou igualmente inconstitucional o critério da "autoidentificação". Em sua avaliação, para tal finalidade, caberia uma lei específica, com parâmetros históricos e antropológicos visando à identificação destas comunidades.

No entanto, o relator ressaltou que a procedência da ADI não deveria estender efeitos aos títulos emitidos até aquela data, considerando-os "bons, firmes e válidos", em observância "ao princípio da segurança jurídica e aos cidadãos que, da boa-fé, confiaram na legislação posta e percorreram o longo caminho para obter a titulação de suas terras desde 1988" (STF, 2012).

Além dos argumentos apresentados como justificativa a seu voto, o ministro elencou uma série de outros fatores que, segundo sua análise, dificultam todo o processo de titulação, como os percalços que envolvem a documentação das terras e trâmites cartoriais, o que denominou de "uma verdadeira *via crucis*". Elencou, ainda, a "profusão de normas", o longo tempo de tramitação e o limitado número de propriedades tituladas desde a instituição do decreto (*op. cit.*).

Ocorre que, ao validar tal propositura e as argumentações postas na ADI nº 3.239, aponta-se para uma deslegitimação da pluralidade cultural e étnica do país, reconhecida e protegida pela própria Constituição. Ao questionar a "autoidentificação", afirmando que caberia "lei específica a oferecer parâmetros históricos e antropológicos para a identificação dessas comunidades", o entendimento do magistrado vai de encontro ao regulado por acordos e tratados internacionais de que o país é signatário, que reconhecem ser legítimo tal procedimento para reconhecimento jurídico de direitos indígenas e tribais.[21]

Nesse ponto, é preciso esclarecer que a "autoidentificação" não é um ato isolado, mas parte de uma sistemática de processos e documentos, que reúnem um conjunto de informações detalhadas sobre cada comunidade, a exemplo do relatório antropológico; do levantamento fundiário (planta e memorial descritivo do perímetro da área), do cadastramento das famílias quilombolas, além de outras informações, como levantamento e especificação de áreas sobrepostas a unidades de conservação, entre outros.[22]

A posição da Procuradoria Geral da República (PGR), na manifestação da vice-procuradora Deborah Duprat,[23] sintetiza argumentos a favor da improcedência da ação, alertando para o fato de que o Decreto nº 4.887/2003 regulamenta dois tratados ratificados pelo governo brasileiro: a Convenção nº 169 da (OIT) e o Pacto de San José da Costa Rica.

Além disso, segundo a procuradora, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) vem adotando a compreensão de que o direito de propriedade, objeto desses diplomas, se estende também ao reconhecimento da propriedade comunal, o que legitima a questão dos quilombolas. Com base nestes estatutos, defende que a "autoidentificação" consiste em "imperativo categórico de uma sociedade plural, pois nenhum grupo étnico em uma sociedade plural tem o domínio das definições"; é por meio de tal procedimento que se permite que cada grupo tenha a possibilidade de atestar seu pertencimento. Nesta direção, em sua avaliação, o decreto foi além, ao permitir critérios objetivos que possibilitassem a identificação deste grupo.

Ainda de acordo com Duprat, no que diz respeito à desapropriação, o decreto não cria forma nova; o dispositivo, de fato, é o reconhecimento de um direito preexistente, no que ela concorda com o autor da ação. No entanto, defende a necessidade de justa indenização. Ademais, no tocante aos problemas do processo de

21. A autoidentificação está prevista no Artigo 2º do Decreto nº 4.887/2003 e no Artigo 1º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece tal critério como fundamental para identificar os sujeitos de sua aplicação (povos indígenas e tribais).

22. Ver outras informações em ABA ([s.d.]).

23. Para mais informações, ver: <http://www.palmares.gov.br/2012/04/deborah-duprat-pede-improcedencia-de-acao-contra-o-decreto-48872003/>.

regulação fundiária, bem apontados pelo ministro, há que se considerar os obstáculos recorrentemente identificados, como o baixo nível de comprometimento com a questão quilombola, a falta de pessoal na elaboração dos relatórios técnicos de identificação e delimitação (RTIDs)[24] e demais procedimentos, os limites orçamentários e os constantes contingenciamentos de recursos, os pedidos de reintegração de posse por parte de fazendeiros, além de outras situações de litígio, fatores que contribuem direta ou indiretamente para o atraso ou inviabilidade do processo de titulação.

Na questão dos litígios, é importante registrar a violência no campo, elemento presente em todas as realidades relativas à regularização fundiária. Tal situação faz com que essas populações passem a conviver sob constante insegurança, medo e ameaças. Neste cenário, destacam-se também obstáculos no campo de disputa governamental, em que demandas por terras quilombolas entram em choque com espaços reclamados para destinação militar, como são os territórios de Alcântara (MA), Rio dos Macacos (BA) e Marambaia (RJ).

Assim como ocorrido com a PEC nº 215/2000, os primeiros resultados no STF não agradaram a diversos segmentos da sociedade, que se posicionaram de forma contrária à ADI. Algumas instituições entraram com pedido de amigos da Corte no STF, como o Incra, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e várias organizações quilombolas. Em função da solicitação de vistas ao processo, efetuada pela ministra Rosa Weber, o julgamento foi suspenso.

Por fim, iniciativa do Poder Executivo igualmente mobilizou o tumultuado cenário acerca da regularização dos territórios quilombolas. A AGU publicou, em julho de 2012, a Portaria nº 303, que trata de demarcação e uso de terras indígenas. A portaria segue as dezenove condicionantes aprovadas pelo STF na demarcação em faixa contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, em março de 2009.[25]

Entre as proposições apresentadas pela referida portaria, no Art. 1º, em que é fixada "a interpretação das salvaguardas às terras indígenas, a ser uniformemente seguida pelos órgãos jurídicos da Administração Pública Federal direta e indireta", constam determinações que trazem grandes prejuízos aos povos indígenas, a exemplo de:

> (I) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (Art. 231, § 2º, da Constituição Federal) pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o Art. 231, 6º, da Constituição, relevante interesse público da União, na forma de lei complementar.

24. O RTID é um conjunto de documentos, geralmente elaborado por antropólogos, que aborda a história de formação e ocupação do território, considerando a ancestralidade, a tradição e a organização socioeconômica. Trata-se da fase mais complexa para a regularização fundiária de uma comunidade quilombola.

25. Portaria nº 534/2005 e Petição nº 3.888-Roraima/STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet3388MA.pdf>.

(II) o usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional.

(III) o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional assegurando-lhes a participação nos resultados da lavra, na forma da Lei.

(IV) o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira.

(V) o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à Funai.

(VI) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à Funai (AGU, 2012, Art. 1º).

A AGU alega que o documento não cria novas regras, e não tem efeito vinculante, sendo apenas instrumento regulamentador da atuação de advogados públicos e procuradores em processos judiciais que envolvam áreas indígenas, "apropriando uma jurisprudência que o STF entendeu ser geral" (EBC, 2012b).

Em contraposição ao documento da AGU, a Funai divulgou nota técnica, afirmando que a portaria "restringe o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, especialmente os direitos territoriais, consagrados pela Constituição federal" (Funai, 2012). Outros especialistas da matéria classificaram o documento como inconstitucional e precipitado, e alegam que a decisão do processo envolvendo a Terra Indígena Raposa Serra do Sol não pode ser entendida como jurisprudência. Além disso, a decisão não está totalmente finalizada, uma vez que existem sobre ela "embargos de declaração" (pedidos de esclarecimentos).

De fato, a proposição da AGU, no documento supracitado, afeta os mais de 800 mil índios que habitam este país (IBGE, 2010). A norma vai de encontro ao texto constitucional, que estabelece que a exploração dos recursos hídricos em terras indígenas só pode ocorrer com autorização do Congresso, *ouvidas* as populações afetadas (Art. 176, § 1º). Também a Convenção nº 169 da OIT define que os países signatários comprometem-se a "consultar previamente os povos interessados, nos processos de tomada de decisão que lhes afetam diretamente" (Art. 6º).

A proposta não agradou a diversos povos e associações indígenas, personalidades, organizações e movimentos sociais, e alguns setores do governo, que reagiram à norma, alegando tanto a inconstitucionalidade da proposição como o

temor pelo acirramento de conflitos. Esta mobilização fez com que o início da vigência da portaria fosse suspenso por sessenta dias, para que, neste período, fosse possível "a oitiva dos povos indígenas sobre o tema". A este movimento juntam-se os quilombolas, na perspectiva de que normativa deste teor venha a se estender também às terras remanescentes de quilombos.

De fato, a concentração da propriedade de terras segue como problema estrutural da sociedade brasileira. As investidas relatadas contra as terras protegidas são apenas mais uma ofensiva de setores políticos incomodados com a desmercantilização do território brasileiro e comprometidos com a manutenção de uma configuração fundiária excludente.

A insegurança jurídica em torno de direitos constituídos e de seus mecanismos de regulamentação acirra os ora intensos conflitos no campo e cria obstáculos aos processos em curso. Conquanto existam mais de 1700 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Palmares,[26] apenas 139 títulos foram emitidos.[27]

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: transversalidade, descentralização e os desafios do enfrentamento ao racismo

Esta seção tem como objetivo analisar a evolução de políticas e programas governamentais na área de promoção da igualdade racial, por meio da apreciação da atuação da SEPPIR. Em números anteriores deste periódico, trabalhou-se com políticas setoriais e com aspectos relevantes da situação social da população negra em áreas como saúde, educação e mercado de trabalho; nesta edição, optou-se por concentrar a análise nas atividades executadas pela SEPPIR.

Este recorte específico não foi adotado em outros momentos em virtude do período de formação inicial da secretaria, bem como pela natureza intersetorial da política, cujo êxito e maior fluxo de atividades concentram-se no desenvolvimento de ações afins nas diversas áreas de atuação do governo. Com efeito, embora a principal tarefa da SEPPIR não possa ser traduzida em seu orçamento ou na execução finalística de atividades, procurou-se mapear o andamento tanto destas iniciativas, como das ações estruturais de coordenação e fomento à adoção da perspectiva racial nas políticas públicas, especialmente no governo federal.

Para empreender esta reflexão, trata-se inicialmente da trajetória do combate ao racismo nas políticas públicas até a criação desta secretaria e a inserção do tema

26. Para mais informações, ver: <http://www.palmares.gov.br/quilombola/>.

27. Consultar <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/108-titulos-expedidos-as-comunidades-quilombolas>.

nas políticas públicas. A instituição da SEPPIR, sempre enunciada como grande marco no tratamento do racismo no país, representou, ainda que com percalços e limites, o estabelecimento de uma institucionalidade ligada à Presidência da República que pudesse dedicar-se à tarefa de coordenar o enfrentamento das desigualdades raciais em nível federal. Ademais, significou, sobretudo, relevante conquista no que tange ao reconhecimento do racismo e à assunção de responsabilidade pelo Estado brasileiro no seu enfrentamento. No entanto, tanto a SEPPIR como a política em tela continuam com participação limitada no governo federal, o que é evidenciado pelo orçamento – reduzido, constantemente contingenciado e com baixa execução.

O capítulo segue com a discussão sobre a gestão da política de igualdade racial, com foco na estrutura e atuação da SEPPIR, mapeada, notadamente, por meio da composição de seus programas orçamentários.

3.1.1 Antecedentes da política de promoção da igualdade racial no governo federal

O racismo, elemento estruturante da formação da sociedade brasileira, fundada na escravidão e, posteriormente, no elogio à miscigenação e no mito da democracia racial, está na origem das profundas desigualdades socioeconômicas entre brancos e negros. Nada justifica que, mais de 120 anos após a abolição, os negros sigam representando 70% dos cidadãos em extrema pobreza ou 68% dos analfabetos do país (IBGE, 2010).

Essa grave mazela social, todavia, não foi objeto de atenção do Estado brasileiro por longas e decisivas décadas, inclusive após a abolição. É conhecimento bem partilhado o fato de que não houve qualquer medida que viabilizasse integração social aos negros após o fim da escravidão. Pelo contrário, foram criados mecanismos de segregação para os tempos de liberdade, quer antes da abolição, a exemplo da Lei de Terras, em 1850, quer após, como o incentivo público à imigração europeia em detrimento do grande contingente de trabalhadores negros libertados (Theodoro, 2008).

Apesar dos movimentos de resistência negra e de denúncia, a primeira lei penal de combate ao racismo, a Lei Afonso Arinos, é relativamente recente e data de 1951.[28] Décadas depois, com a redemocratização e a Assembleia Constituinte na década de 1980, ampliou-se a mobilização social e a visibilidade em torno do combate ao racismo e da promoção da igualdade racial. Em função disso, a Carta Magna de 1988 contemplou importantes avanços para a superação das desigualdades raciais.

28. Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951, passando a incluir, "entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor". Ainda assim, a avaliação é de que esta medida foi mais motivada pelo impacto internacional de atos discriminatórios sofridos por estrangeiros no país do que pelo reconhecimento da injusta realidade interna (Jaccoud e outros, 2009). Fazer referência às CF de 34 e 46, que pregaram a igualdade, sem preconceitos de raça.

Entre eles, importa destacar a tipificação do racismo como crime inafiançável e imprescritível (Art. 5º); o reconhecimento da propriedade definitiva das terras quilombolas (Art. 68, ADCT); e a garantia ao pleno direito à diversidade cultural, como patrimônio a ser preservado e valorizado (Art. 215 e 216).[29]

A partir deste marco, outros progressos se seguiram. Foram promulgadas novas leis dedicadas ao combate à discriminação racial – leis nºs 7.716/1989 e 9.459/2007 - Lei Caó e Lei Paim, respectivamente; foi instalado em 1996 o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da população negra,[30] no âmbito do Ministério da Justiça (MJ); e instituídos, no âmbito do Ministério do Trabalho (MTE), núcleos de combate à discriminação,[31] por exemplo.

Por sua vez, em 2001, realizou-se a conferência internacional que mudaria o cenário brasileiro no campo do combate ao racismo. A intensa participação brasileira, os desdobramentos e compromissos assumidos na Conferência de Durban[32] acenaram para um novo período do debate racial no país. Logo após sua realização, foi lançado o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA)[33] e iniciados programas de ação afirmativa em alguns ministérios (Ipea, 2012).

Em seguida, a SEPPIR é criada pela Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei nº 10.678 no mesmo ano. Este órgão foi criado com a missão de coordenar e articular as políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial no governo federal.

Isso posto, a última década testemunhou uma série de avanços na trajetória de promoção da igualdade racial: o reconhecimento governamental do racismo; a intensa participação do governo e sociedade brasileira na Conferência de Durban; a criação da SEPPIR; o desenvolvimento da política de cotas nas universidades e, com menor difusão, em concursos públicos;[34] e, mais recentemente, em 2012,

29. Para uma análise da trajetória das políticas de promoção da igualdade racial a partir da CF/88, ver Jaccoud e outros (2009).

30. Como resposta à mobilização promovida pela Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995.

31. Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação, criados em resposta à reclamação formal contra o governo brasileiro relacionada à convenção 111 da OIT (convenção concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão.). Esta reclamação foi feita pela CUT, em 1992, com o apoio das demais centrais sindicais. Na prática, esses núcleos voltaram-se mais para a pessoa com deficiência do que para a população negra (Jaccoud e outros, 2009).

32. III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, convocada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas e realizada em Durban (África do Sul).

33. O PNAA previa o estabelecimento de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência (*sic*) no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), bem como nas contratações de empresas prestadoras de serviços e consultores. O referido programa (instituído pelo Decreto nº 4.228/2002) não foi efetivamente implementado e não avançou no governo seguinte. Destas iniciativas, apenas o Programa de Bolsas Prêmio de Vocação para a Diplomacia, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), foi efetivado e persiste até hoje, inclusive, com inovações, como a inclusão de reserva de vagas para afrodescendentes na primeira fase do concurso para ingresso na carreira diplomática.

34. Para mais informações sobre a política de cotas em concursos públicos, consultar Ipea (2012).

a unânime decisão do STF a favor da constitucionalidade das cotas baseadas em critérios raciais para ingresso no ensino superior. Em paralelo, ainda que permaneçam muito expressivas, reduziram-se as desigualdades raciais espelhadas em vários indicadores socioeconômicos. No entanto, os limites das políticas universais para diminuição mais intensa da desigualdade racial apontam para necessidade de intervenções mais consistentes no campo das ações afirmativas.

3.1.2 A natureza da política de igualdade racial

A política de promoção da igualdade racial é recorrentemente apontada como "transversal". Desta afirmação, depreende-se que seu conteúdo deveria ser elemento de atenção de várias outras políticas setoriais e que a atuação isolada da SEPPIR não seria suficiente para sua consecução, visto que o fenômeno do racismo e das desigualdades raciais está distribuído em todos os campos da vida social. Nesta seção, conquanto se compartilhe deste entendimento, procura-se desconstruir a noção de transversalidade como um atributo "inato" da política. Com efeito, é possível adotar políticas cuja efetividade da ação dependa de várias políticas setoriais sem que haja necessariamente uma gestão transversal do problema (Silva, 2011).

Matéria recente no campo da administração pública, a gestão da transversalidade apresenta-se como desafio empírico e teórico relevante e necessário para várias áreas de atuação. A despeito de diversas acepções sobre este conceito, tomado, por vezes, como característica inerente a um determinado problema social, compreende-se transversalidade como

> um instrumento de intervenção social que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade que são determinantes para atendimento a um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz, atravessando vários campos de análise e atuação e ressignificando suas respectivas atividades (Silva, 2011, p. 4).

Aceitando-se que as estruturas organizacionais tradicionais não conseguem atender, a contento, as demandas sociais compartilhadas por diversos órgãos setoriais e oferecer visão integrada dos problemas, a transversalidade tem sido recorrentemente aventada como estratégia adequada para lidar com este tipo de complexidade. Muito embora, não raro, esta concepção seja utilizada de forma superficial e indiscriminada (Ipea, 2009; Macedo, 2008; Serra, 2005).

No campo da questão racial, imprimir este recorte por meio da gestão da transversalidade implica não somente o desenvolvimento de ações de promoção de direitos e acesso para a população negra – muitas vezes, desvinculadas da dinâmica central da política –, mas também, e principalmente, a implementação de iniciativas que "atravessem" as políticas setoriais com o fito de barrar a reprodução das

desigualdades raciais em seus processos. Em outras palavras, seria rever a teoria dos programas governamentais, de modo a avaliar a implicação racial de sua dinâmica. Tal avaliação pode sugerir mudanças profundas nos pressupostos da ação, como foi o caso da adoção de cotas nos processos seletivos das universidades públicas, ou, ainda, promover ações mais pontuais, mas não menos relevantes, como a inclusão e análise do quesito sobre cor ou raça em registros administrativos.

Nesta direção, o mandato de um organismo como a SEPPIR envolve prioritariamente promover, juntamente com os demais órgãos, a alteração da lógica de programas e ações setoriais, que, se pela declarada "universalidade" não intensificam as desigualdades raciais, pela pretensa "neutralidade", acabam reforçando-as e permitindo a sua reprodução. Este objetivo, contudo, não tem se mostrado de simples consecução, tanto por sua complexidade, como pelos embates políticos, estruturais e ideológicos que encerra.

Por certo, a gestão da transversalidade resguarda custos adicionais para os órgãos setoriais envolvidos. Mesmo que se partilhe da convicção de que esta perspectiva é fundamental para a eficaz realização de suas respectivas missões institucionais e alcance pleno de seus resultados, uma vez que não é possível atender a todos os grupos de forma homogênea, o fato é que novas atividades e novo aprendizado são requeridos para as pastas setoriais. Deste modo, é essencial que os gestores da transversalidade, neste caso, a SEPPIR, antevejam possíveis obstáculos e procurem minimizar ou facilitar esforços setoriais, a fim de promover ainda maior comprometimento com o projeto. Cabe salientar que o limite para esta cooperação está em não assumir as funções setoriais *stricto sensu*, o que seria contraproducente em termos de gestão da transversalidade e institucionalização da política.

Trata-se de tarefa complexa, uma vez que o aparato estatal não tem tradicionalmente trabalhado com essa dimensão, nem na lógica de seus programas nem na construção de mecanismos de gestão que favorecem este tipo de intervenção. Ademais, embora a promoção da igualdade racial esteja presente entre as diretrizes estratégicas do governo federal, expressas nos dois últimos planos plurianuais (PPAs), a coordenação transversal implica negociação no uso de recursos fora da governabilidade da SEPPIR, em políticas com diferentes lógicas de ação e institucionalidade.

Antes disso, a desconstrução do racismo passa por seu reconhecimento. O imaginário social acerca do racismo, da democracia racial e da relevância deste debate perpassa atores e instituições,[35] inclusive no âmbito governamental. O discurso sobre racismo, promoção da igualdade racial e também sobre transversalidade ainda está longe de ser coeso nestes espaços (Silva *et al.*, 2011). Assim, os embates no tratamento dos problemas da transversalidade e da promoção da igualdade racial vão desde a completa

35. Consideradas como os valores, normas, formas compartilhadas de agir e de pensar.

negação em prol de um discurso pseudomeritocrático ou de uma visão universalista da política, passam pela diluição da questão racial no problema social e da pobreza, até a opção por uma intervenção restrita do acesso aos programas governamentais via segmentação de recursos, sem alteração da lógica de ação, ou mesmo pela mera quantificação da participação negra em determinada iniciativa.

A seguir, após considerar os antecedentes e os desafios da Política de Promoção da Igualdade Racial e da SEPPIR, discutem-se outros elementos importantes para a política a partir da perspectiva de sua inserção no PPA do governo federal.

3.1.3 Igualdade racial no PPA

O plano plurianual é o instrumento que estrutura os programas governamentais. Em que pese as críticas quanto à sua efetividade e adequação como mecanismo de gestão, trata-se de elemento fundamental para o planejamento governamental como disciplina o texto constitucional.[36] Especialmente políticas mais recentes e com desejável desenho intersetorial, como é o caso da igualdade racial, enfrentam desafios específicos em relação a este instrumento, que se imbricam àqueles relativos à natureza da questão. Para melhor compreensão destes desafios, cabe destacar alguns aspectos importantes no que tange ao tratamento da temática racial no PPA.

Tratando-se de uma política que deve ser gerenciada de forma transversal, avalia-se que as ações não estarão concentradas no órgão coordenador (SEPPIR) e, sim, majoritariamente executadas por diversos órgãos. Neste sentido, o objetivo da inserção e aprofundamento da temática racial no PPA vai além da incorporação de mais recursos para a SEPPIR, mas a abrangência da inserção da temática racial em outros programas. No entanto, verifica-se que apenas em alguns programas a cargo dos outros órgãos é possível identificar ações voltadas para a promoção da igualdade racial, ações que, em sua denominação ou em seu objetivo, trazem explícito o propósito da promoção da igualdade racial ou, ainda, ações voltadas para as comunidades quilombolas. Ainda assim, este filtro não é trivial, pois os instrumentos de monitoramento do PPA não permitiam automaticamente esta seleção.

Dentro das ações em que há declaração explícita relativa à igualdade racial em seu objetivo ou público-alvo, algumas são voltadas inteiramente a este propósito. São aqui chamadas de *ações específicas*. Outras são parcialmente voltadas

36. CF/1988, Art. 165.

para a igualdade racial, não sendo possível discriminar recursos direcionados para este propósito nos instrumentos de gestão do PPA. No entanto, em muitos casos, iniciativas voltadas para promoção da igualdade racial dentro destas ações orçamentárias podem ser discriminadas em instrumentos específicos, como projetos, acordos de cooperação ou planos de ação. É o caso das *ações universais com projetos específicos*.

Outro grupo de ações – a maior parte – não tem definição de recorte racial nos instrumentos de planejamento e orçamento e na descrição das rubricas, mas apresenta algum nível de inserção do recorte, quer na produção e análise de dados desagregados, na capacitação de profissionais ou no desenvolvimento de material didático para os beneficiários, incorporando este recorte. Seriam as consideradas *políticas universais sensíveis à igualdade racial*. Restam, ainda, as ações sem qualquer relação explícita com a temática racial.

Desse modo, apenas as *ações específicas* podem ser acompanhadas e avaliadas diretamente em termos de metas físicas e financeiras. Para as demais, seria necessário esforço mais amplo, com viés qualitativo, que não tem sido regular e que poderia ser otimizado por meio de mecanismos de monitoramento do PPA que incorporassem de forma mais consistente estes elementos, podendo constituir-se em meios mais eficazes de gestão e controle social.

Além do PPA, o texto constitucional estabelece a obrigatoriedade de duas outras peças, quais sejam, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Dada a importância destes instrumentos, respectivamente responsáveis por estabelecer metas e prioridades da administração pública federal e por estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro, algumas normativas estabelecidas impõem obrigações para estes instrumentos de orçamento e planejamento no que concerne à igualdade racial, a seguir relacionadas.

- Em relação à LDO, desde 2008, há a previsão de publicização dos impactos dos programas voltados ao combate das desigualdades raciais.[37]
- Em relação à LOA, há, no Estatuto da Igualdade Racial, determinação para que, durante os primeiros cinco anos subsequentes à sua publicação, os órgãos do Executivo federal que desenvolvem ações afirmativas as discriminem em seus orçamentos.[38]

No entanto, não se verifica o pleno cumprimento dessas normativas. Ao revés, nos relatórios de gestão e nas peças orçamentárias disponíveis, não é

37. Desde a LDO 2008 – sempre com a mesma redação –, há determinação para que o poder Executivo divulgue na internet "até 15 de setembro, relatório anual, referente ao exercício anterior, de impacto dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência".

38. Conforme parágrafo 2º do Art. 56 da Lei nº 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).

possível visualizar os elementos indicados nestas determinações, o que seria de grande valia para acompanhamento da política.

Igualdade Racial nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011

Os temas do racismo e da promoção da igualdade racial foram inseridos, pela primeira vez, no Plano Plurianual 2004-2007. De fato, este plano marca uma nova institucionalidade da temática no governo federal, de forma consistente com a criação da SEPPIR, em 2003.

No entanto, o documento correlacionava diretamente o desafio de promover a redução das desigualdades raciais a apenas um dos programas orçamentários, único a cargo da SEPPIR, à época: Gestão da Política de Promoção da Igualdade. As desigualdades raciais e a promoção da igualdade são objeto de análise na contextualização de diversos outros desafios, sem, no entanto, converter-se em ações definidas. Como sintetizam Silva *et al*. (2011, p. 4), "O problema da desigualdade racial, de forma geral, aparece mais como constatação do que como motivação para a ação".

Considerado como um plano de continuidade, o PPA 2007-2008 destaca três agendas como prioritárias[39] – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Programa de Desenvolvimento da Educação e a Agenda Social.[40] É nesta última que se identificam ações mais próximas ao objetivo da promoção da igualdade racial, embora restritas à dimensão das comunidades remanescentes de quilombos. Com efeito, neste plano verifica-se que as prioridades explícitas no PPA para a promoção da igualdade racial vão se dirigindo, ou melhor, se restringindo à questão quilombola. De toda forma, embora mais uma vez não seja incluída entre as metas prioritárias,[41] a promoção da igualdade racial continua a figurar como objetivo no referido plano.[42]

39. Políticas prioritárias na estratégia de desenvolvimento do PPA, conforme *Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011: avaliação da dimensão estratégica: exercício 2009 – ano base 2008* (Brasil, 2009a).

40. Envolve políticas nas áreas de juventude, transferência de renda, segurança pública, além de outras que visam constituir-se em "iniciativas integradas para públicos historicamente expostos a situações de vulnerabilidade: criança e adolescente, pessoas com deficiência, quilombolas, mulheres e índios".

41. No PPA 2008-2011, são estabelecidas 57 metas em dezenove áreas, sem que alguma seja destinada à questão racial. E, ainda que constem igualmente da Agenda Social, as comunidades quilombolas não receberam o mesmo tratamento dos povos indígenas, para os quais são direcionadas metas diferenciadas relacionadas a saneamento (aldeias indígenas com cobertura de abastecimento de água; aldeias indígenas com solução adequada de dejetos).

42. Salienta-se que, no objetivo 3 – "Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade" –, há referência às desigualdades raciais, mas, novamente, não se apresentam ações ou metas diferenciadas para enfrentar o problema.

Em suma, nos dois planos, no que toca à igualdade racial, pode-se observar descompasso entre o objetivo/desafio e as ações apresentadas para enfrentá-lo. Além disto, é comum a ambos o contraste entre amplos diagnósticos sobre as desigualdades raciais e a ausência ou insuficiência de ações para sua resolução.[43] No entanto, as mudanças nas ações ao longo dos dois últimos planos permitem inferir que tem havido uma evolução na compreensão do tema e nas possibilidades objetivas de intervenção (Silva *et al.*, [s.d.]).

Enfrentando desafios como difusão da perspectiva racial no governo federal, desenvolvimento conceitual e prático da temática racial no âmbito das políticas públicas, inadequação dos instrumentos clássicos de planejamento e orçamento com relação às temáticas tratadas de forma transversal, além dos próprios problemas inerentes ao modelo e gestão do PPA, o tema da igualdade racial segue aprofundando-se e difundindo-se pelo governo federal.

A definição do novo PPA e a política de igualdade racial

Em 2011, o governo federal dedicou-se à tarefa de elaborar um novo PPA, desta vez, com nova metodologia de formulação e formato. Para a SEPPIR, a participação neste processo foi encarada como tarefa estratégica, não apenas devido às ações de sua pasta, mas, notadamente, pela tentativa de ampliar a transversalidade da política de igualdade racial.

O novo modelo do PPA apresenta como um dos objetivos declarados para a mudança promover diferenciação entre o plano e o orçamento, imbricação que estaria muito presente no modelo anterior (Brasil, 2011a).[44] O plano passa a ser composto de *programas temáticos*, divididos em *objetivos*, por sua vez detalhados em *metas e iniciativas*.[45] De acordo com o novo modelo do PPA, o nível de agregação proposto é importante para explicitar políticas para públicos específicos, como as dirigidas para as "mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência" (Brasil, 2011a, p. 116).

São apresentados onze macrodesafios orientadores das políticas públicas. A igualdade racial aparece no sexto: "fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas

43. O texto da Mensagem Presidencial no PPA 2008/2011 ilustra essa situação: "após serem apontadas desigualdades raciais no mercado de trabalho, saneamento e habitação, o texto oferece, novamente, como iniciativa de enfrentamento a todo esse complexo quadro, o programa Brasil Quilombola" (Silva *et al.*, [s.d.], p. 19).

44. Para mais detalhes sobre as mudanças, a nova estrutura e as críticas a ela dirigidas, consultar texto *PPA: o que não é e o que pode ser*, de Ronaldo Coutinho Garcia, na edição nº 20 deste periódico.

45. O novo PPA congrega programas temáticos, voltados às atividades finalísticas, e programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, que reúnem ações de apoio e gestão.

e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos" (Brasil, 2011a).[46]

A SEPPIR ficou diretamente responsável pelo programa temático Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial e por seu respectivo programa de gestão. A redução do número de programas finalísticos da SEPPIR (de dois para um) acompanha a tendência do novo modelo. Enquanto o plano anterior continha 321 programas, o vigente dispõe de 44 programas de gestão e 65 programas temáticos.[47]

O programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial reúne ações voltadas ao enfrentamento das imagens negativas do negro, à promoção da igualdade racial e ao desenvolvimento das comunidades quilombolas. As iniciativas de maior articulação da política de igualdade racial, empreendidas na ocasião da formulação do novo PPA, em que pese as limitações apontadas para este novo instrumento, parecem ter conduzido a maior participação do tema em políticas setoriais e ao maior envolvimento do órgão central de planejamento com a temática. Resultado disto é a organização do relatório *Agendas transversais*. Neste documento, são abordados 28 temas, como povos indígenas, políticas para idosos e meio ambiente, e mapeadas ações, em todo o plano, que viessem ao encontro destas demandas. No que se refere à igualdade racial e às comunidades quilombolas, foram identificados dezoito programas, 41 objetivos e 84 metas.[48]

Cabe salientar que o escopo desta análise sobre "as agendas transversais" relativas ao tema racial está restrito aos itens do plano que estejam "exclusivamente ou prioritariamente" direcionados para a população negra e para comunidades quilombolas. Neste sentido, "não estão selecionadas as metas que, embora possam ter impacto para o segmento, são universais, sem exclusividade ou prioridade a ele" (Brasil, 2011b, p. 128). Esta seleção, embora constitua progresso

46. No macrodesafio *cidadania*, diversos programas temáticos apresentam foco para grupos específicos, como negros, além de mulheres, gerações, lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT), povos e comunidades tradicionais, população em situação de rua e pessoas com deficiência. Ainda em relação a esta diretriz, afirma-se que a pobreza incide majoritariamente sobre negros e tem um componente relacionado a gênero. No entanto, para fazer frente a esse cenário, apenas medidas para o segundo grupo são apresentadas, como qualificação profissional e outras ações de promoção da autonomia das mulheres. Há menção à equidade e à valorização da diversidade (macrodesafio 4), que merece destaque, embora abarque questões mais abrangentes do que o tema racial e não necessariamente o contemple. No macrodesafio de erradicação da pobreza extrema, destaca-se que mais de 70% dos indivíduos em situação de extrema pobreza são negros. Por sua vez, na diretriz relativa ao "conhecimento, educação e cultura", ressaltam-se as metas do PNE voltadas à superação dos desafios no campo da educação, entre eles, a inclusão de segmentos específicos, como os negros, com o fito de reduzir as desigualdades educacionais. Como proposta para combater a violência e discriminação sofridas pelos negros, é destacada a "a criação de rede de atenção integral às vitimas do racismo e da discriminação racial." Sinaliza-se que serão reforçadas ações voltadas à valorização da população negra e das mulheres relativas à ampliação de sua participação na sociedade. No entanto, estas ações não são nomeadas. A maior incidência de homicídios entre jovens negros é tratada no macrodesafio *segurança pública*.

47. Entre os quais, 25 estão voltados para a área social.

48. A SEPPIR procurou ampliar esse levantamento, englobando rubricas que tivessem influência na situação da população negra ou que devessem ser objeto de disputa para maior atenção a seus objetivos.

significativo, reforça a avaliação sobre a dificuldade em refinar a análise sobre os temas não setoriais nos instrumentos de planejamento e orçamento. Estariam fora desta avaliação, segundo as categorias apresentadas na seção 3.1.3, as ações "universais sensíveis".

A expectativa é que esse documento, além de relatar as ações articuladas em prol da promoção da igualdade racial e das comunidades quilombolas, sirva de orientador para estratégias de monitoramento da SEPPIR e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP 06) que não se restrinjam a informações orçamentárias e que apresentem, de forma dinâmica e atualizada, o resultado das políticas de promoção da igualdade racial no governo federal.

QUADRO 1
Igualdade racial no PPA 2012-2015

Programa temático	Principais orientações	Beneficiários[1]	Nº de metas
Agricultura Familiar	Adequar as condições de acesso e ampliar o crédito, a assistência técnica e extensão rural e de inovação tecnológica; promover estratégias de comercialização.	Comunidades quilombolas.	7
Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	Garantir acesso ao sistema de saúde; preparar materiais sobre saúde da população negra; enfrentar violência contra população negra; reduzir riscos e agravos à saúde da população, saúde da mulher e da criança; formação de profissionais da saúde.	Pessoas com doença falciforme e outras hemoglobinopatias, quilombolas, pessoas vulneráveis, trabalhadores da saúde e secretariais estaduais de saúde.	8[2]
Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia	Autonomia econômica das mulheres, promoção de cultura igualitária, ampliação do número de mulheres nos cargos de decisão dos poderes, combate à violência; realização de estudos.	Trabalhadoras domésticas, profissionais de educação e gestores públicos, mulheres negras, organizações públicas e privadas.	13
Bolsa Família	Localizar, caracterizar e gerir informações das famílias de baixa renda alvo dos programas sociais.	Famílias pertencentes a grupos populacionais diferenciados.	1
Cidadania e Justiça	Acesso à justiça e assistência jurídica integral e gratuita.	Vítimas de discriminação racial e comunidades quilombolas.	2(1)[2]
Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	Expandir a infraestrutura e os serviços de comunicação.	Comunidades quilombolas.	1
Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	Promover, preservar e difundir o patrimônio e as expressões culturais afro-brasileiras.	Comunidades quilombolas, tradicionais e de terreiro.	4(1)[2]
Educação Básica	Desenvolvimento da educação básica e melhoria dos indicadores educacionais.	Negros e afrodescendentes.	2
Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade.	Grupos historicamente excluídos.	1
Energia Elétrica[2]	Universalizar o acesso à energia elétrica.	Beneficiários do Programa Brasil Sem Miséria.	1

(Continua)

(Continuação)

Programa temático	Principais orientações	Beneficiários[1]	Nº de metas
Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Ampliar e qualificar o acesso à proteção básica e especial, com enfoque na questão étnico-racial.	Comunidades quilombolas, população em geral.	4 (1)[2]
Autonomia e Emancipação da Juventude	Ampliar o recorte racial nas políticas de juventude; implementar plano de enfrentamento à mortalidade da juventude negra.	Jovens e juventude negra.	4
Política Externa	Aumentar a diversidade dos integrantes da carreira diplomática.	Candidatos afrodescendentes.	1
Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Promover direitos de crianças e adolescentes.	Crianças afrodescendentes para adoção.	1
Saneamento Básico	Ampliar cobertura de ações e serviços de saneamento básico.	Comunidades quilombolas.	1
Segurança Pública com Cidadania	Promover ações multissetoriais de segurança, justiça e cidadania; reduzir vitimização da população negra.	População negra	1
Trabalho, Emprego e Renda	Consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; promover o emprego e o trabalho decente.	Afrodescendentes, população negra; trabalhadores domésticos.	7
Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	Promover ações afirmativas e sua adoção nas políticas governamentais; prevenir e enfrentar racismo; articular acesso das comunidades quilombolas a direitos sociais e acesso à terra.	População negra, comunidades quilombolas, de terreiros e povos de cultura cigana.	25 (10)[2]
Total	**84 metas (entre as quais, 22 específicas para comunidades quilombolas e duas para demais comunidades tradicionais).**		

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2011b).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Embora os programas possam visar diversos beneficiários, destacam-se apenas aqueles relacionados com a população negra e comunidades quilombolas, de forma específica.
[2] Metas específicas para quilombolas/tradicionais.

Das 84 metas identificadas como voltadas à igualdade racial e às comunidades quilombolas em todo o PPA 2012-2015, 25 estão alocadas no Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, e a maioria é parte de programas das pastas consideradas sociais, ao passo que 28% se dirige de forma específica a comunidades quilombolas ou tradicionais.

Cabe destacar que, como ocorre com outros programas do plano, nem todas as metas elencadas, voltadas à promoção da igualdade racial e comunidades quilombolas foram quantificadas. Assim, se, por um lado, há compromisso em "aumentar a taxa de aprovação de candidatos afrodescendentes no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, dos atuais 5,17% para 7%" ou "implantar obras de saneamento em 375 comunidades remanescentes de quilombos", por outro lado, restam imprecisos os resultados pretendidos, com metas como "realizar cursos de capacitação para trabalhadores da saúde que incluam o enfoque racial na saúde, especialmente no combate ao racismo institucional", "incentivar as Escolas Família Agrícolas – EFAS a destinarem vagas exclusivas para estudantes quilombolas", ou "articular para assegurar às/aos trabalhadoras(es) domésticas(os) os mesmos direitos previstos na CLT aos demais trabalhadores assalariados".

Como execução plena deste tipo de meta, cabe qualquer tipo de realização. O mais inquietante é que, ao não se fixar compromissos claros, há mais facilidade para alterar acordos e restringe-se o controle social.

Com efeito, o desenvolvimento e implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação são desafios sempre presentes no histórico dos PPA. No entanto, em que pese o esforço da SEPPIR e do MP06 em dar maior evidência e densidade ao tema racial, algumas questões devem ser pontuadas em decorrência das mudanças no modelo do PPA.[49] Segundo avaliação de consultores do Congresso Nacional (Brasil, 2011d), além de o modelo de planejamento proposto não ter trazido significativos avanços em relação ao PPA anterior, congrega limitações específicas, novas ou herdadas. Algumas delas são mais influentes para a política de igualdade racial, como redução dos dispositivos que tratam de monitoramento e avaliação do plano, inclusive com a criação de metas não declaradas, como as anteriormente citadas.

A seguir, apresenta-se o detalhamento do programa temático e do orçamento da SEPPIR para o quadriênio 2012-2015.

QUADRO 2
Programa temático Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial – órgão responsável e objetivos

Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
1. Promover a incorporação da perspectiva da igualdade racial nas políticas governamentais, articulando ministérios e demais órgãos federais, estados e municípios.
2. Promover ações afirmativas no âmbito da ação governamental visando corrigir as desigualdades raciais e assegurar a igualdade de oportunidades.
3. Disseminar e adotar medidas que garantam a efetividade dos marcos legais referentes ao enfrentamento do racismo e à promoção da igualdade racial.
4. Instituir medidas de prevenção e enfrentamento do racismo institucional, fomentando a valorização da pluralidade étnico-racial em instituições públicas e privadas.
5. Reverter representações negativas da pessoa negra, que sustentam as ações de negação simbólica e as diversas formas de violência, bem como reconhecer e valorizar a história e a cultura negra em suas formas de existência e resistência.
6. Estabelecer pactos intersetoriais e interinstitucionais que revertam as altas taxas de mortalidade precoce na população negra, garantindo o seu direito à vida.
7. Articular, acompanhar e fortalecer o conjunto das ações governamentais voltadas para as comunidades quilombolas.
8. Incentivar ações de fortalecimento da autonomia e do protagonismo político das comunidades quilombolas.
9. Articular junto aos ministérios e demais órgãos governamentais o acesso de povos e comunidades tradicionais a serviços públicos e programas sociais.
Ministério do Desenvolvimento Agrário
1. Realizar a regularização fundiária das comunidades quilombolas, por meio da delimitação, reconhecimento, indenização das benfeitorias e imóveis, desintrusão e titulação dos territórios quilombolas.

Fonte: Plano Plurianual 2012-2015 (Brasil, 2011a).

49. Para melhor compreensão das mudanças no PPA, consultar o texto *PPA: o que não é e o que pode ser*, de Ronaldo Coutinho Garcia, na edição nº 20 deste periódico.

As 25 metas do programa revertem-se em 35 iniciativas. No que tange à programação orçamentária, para a SEPPIR, em termos quantitativos, conquanto a dotação para 2012 tenha sofrido redução expressiva em relação à LOA 2011, ainda assim, estão autorizados recursos superiores à média dos orçamentos anteriores. Verifica-se também que, a despeito da mudança no PPA, as principais ações orçamentárias continuam as mesmas.[50]

3.2 Gestão da política da igualdade racial: o papel da SEPPIR e atuação em 2011

A criação da SEPPIR, inicialmente como Secretaria Especial da Presidência da República, alguns meses após o início do governo Lula, em 2003, foi acompanhada pela instituição do Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPIR). Em 2008, cria-se um cargo de secretário executivo para a secretaria e transforma-se o cargo de secretário especial no de ministro de Estado chefe.[51] Dois anos depois, nova lei promove alteração da estrutura da Presidência da República,[52] e a SEPPIR passa à denominação de Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Parte das atribuições administrativas da SEPPIR foi inicialmente delegada ao MJ (Decreto nº 4.939/2003) e ainda persistem, a cargo daquela pasta, funções relativas a rotinas de pessoal (Brasil, 2012a). Ao final de 2011, a SEPPIR contava com quadro de 93 servidores, entre os quais, 59% possuíam nível superior completo. Como a secretaria não dispõe de quadro próprio, 65 profissionais são servidores em cargo efetivo, cedidos ou requisitados, e 28 servidores estão, unicamente, em exercício de cargo em comissão (Brasil, 2012a).

Além da Secretaria de Planejamento, que trata das funções-meio da pasta, a SEPPIR conta com duas estruturas finalísticas, que concentram a atuação do órgão e orientam sua organização orçamentária, como será discutido adiante. A Secretaria Executiva e o Gabinete da Ministra, por sua vez, congregam atividades de assessoria, articulação interinstitucional e suporte para as áreas-fim.

3.2.1 Estratégias de gestão

Adotando-se como referência o ano de 2011 e o primeiro semestre de 2012, o foco da gestão neste período parece conduzir para o compartilhamento das atividades. De fato, cabe à SEPPIR, na função de coordenação e articulação da política, garantir a maior participação e responsabilização de outros atores, tanto no governo federal, por meio da gestão da transversalidade, como entre estados e municípios, por meio de articulação federativa.

---

50. O programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial responde por R$ 38.740.000 e o Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial por R$ 16.916.905, totalizando R$ 55.656.905.

51. Lei nº 11.693, de 11 de junho de 2008.

52. Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010.

No interstício de referência, duas linhas de ação parecem ilustrar este direcionamento. No âmbito do governo federal, os esforços envidados na orquestração do novo PPA buscaram consolidar a diretriz de promoção da igualdade racial e de enfrentamento ao racismo por meio de maior visibilidade e abrangência da política em diversos setores. A seção 3.1.3, que tratou do novo PPA, detalhou os resultados iniciais desta estratégia. No campo federativo, a aguardada regulamentação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial, e a intensificação de pactuações com governos estaduais sinalizam para fortalecimento e articulação subnacional da política de igualdade racial, como será discutido na seção "tema em destaque".

Como eixo central para as duas estratégias, tem-se intensificado o debate em torno da plena implementação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010). Para tanto, a Portaria nº 79/2011 instituiu o Grupo de Trabalho (GT) Estatuto da Igualdade Racial,[53] com o fulcro de "analisar e propor as medidas necessárias para implantação dos programas, das políticas e das ações previstas" no referido diploma legal. Como resultado, o GT constatou que várias determinações do estatuto já vêm sendo desenvolvidas pelos ministérios consultados, restando apenas residualmente a necessidade de regulamentação da lei (SEPPIR, 2012).[54]

Mais duas ações estruturantes em andamento podem ser relacionadas: o desenvolvimento de estratégia de monitoramento e avaliação da política de igualdade racial, a cargo da Secretaria Executiva, e o lançamento do Programa Brasil Afirmativo, que concentraria esforços do governo federal para igualdade racial.

Na próxima subseção, apresenta-se levantamento das ações da SEPPIR com base na estrutura do PPA. Como ressaltado, as funções principais da secretaria, no campo da coordenação e articulação de políticas, não são suficientemente captadas pelos instrumentos clássicos de formulação e acompanhamento do PPA, muito limitados à análise da execução físico-financeira e orçamentária. No entanto, tendo-se o PPA como peça central no planejamento e organização das políticas públicas, avalia-se que este tipo de análise pode tanto desvendar melhor os limites deste instrumento para políticas como a de igualdade racial, como permite verificar, ainda que se considerando estas restrições, o andamento dos principais programas que organizam a atividade da pasta.

3.2.2 Programas finalísticos da SEPPIR

Tendo em consideração a maneira com que o tema da igualdade racial foi tratado ao longo dos dois últimos quadriênios, é possível analisar, de maneira mais informada,

53. Com participação de oito ministérios e coordenação da SEPPIR.

54. Como no caso das ações afirmativas em concursos públicos. Importa destacar que o atendimento às determinações do estatuto, no entanto, não foi avaliado, quer em termos de processo ou de resultado, apenas constatada existência de iniciativa que fosse ao encontro da lei nas várias temáticas abordadas.

as atividades desenvolvidas pela SEPPIR na perspectiva do planejamento e do orçamento. Para tanto, parte-se do referencial da organização dos programas finalísticos no último PPA: Programa Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial e Programa Brasil Quilombola.

Promoção de políticas afirmativas para a igualdade racial

No âmbito deste programa orçamentário, o desenvolvimento dessas ações fica a cargo da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas (SPAA), que, para tanto, procura atuar em um leque amplo de áreas como saúde, educação, segurança pública, ciência e tecnologia (Brasil, 2012a).

Mais uma vez, o esforço central declarado é a inserção da perspectiva racial no escopo de programas governamentais. Avançar para uma concepção, no âmbito da burocracia estatal, acerca do caráter estrutural do racismo e da ressignificação dos pressupostos dos programas setoriais, apresenta-se como o grande horizonte. Para tanto, o foco é mais desenvolver mecanismos para gestão da transversalidade que a execução direta de atividades finalísticas.

Os resultados alcançados por meio desta função de "formulação, coordenação e articulação" da política podem ser ilustrados pela implementação de iniciativas específicas de ação afirmativa para negros em áreas diversas, via de regra, com a participação da SEPPIR.

O quadro 3 esboça essa diversidade na adoção da perspectiva racial em programas federais em andamento em 2011. Verifica-se maior presença de programas nas áreas sociais, em especial na educação e cultura.

QUADRO 3
Principais políticas de ação afirmativa implementadas (2011)

Projeto/política	Finalidade	Parcerias	Situação/resultados
Cotas nas Instituições Públicas de Ensino Superior	Promoção do acesso ao ensino superior.	IES	Implantação do sistema em 125 instituições distribuídas em 534 cidades no país (48 universidades federais, 35 universidades estaduais, cinco faculdades, 35 institutos, um centro universitário estadual e um centro tecnológico municipal).
ProUni	Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, com recorte racial.	MEC	Foram oferecidas 129.672 bolsas integrais e 124.926 bolsas parciais em 2011.
Selo Educação para a Igualdade Racial	Premiação para escolas, em reconhecimento à efetiva implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana.	Secadi/MEC, UNICEF, Unesco, UNDIME, CONSED, IFBA e ABPN	Foram premiadas dezesseis escolas, que também receberam um *kit* de materiais didáticos sobre o tema.

(Continua)

(Continuação)

Projeto/política	Finalidade	Parcerias	Situação/resultados
A Cor da Cultura	Valorização da cultura afro-brasileira por meio de programas audiovisuais.	MEC, Fundação Cultural, Palmares, Canal Futura, Petrobras, Fundação Roberto Marinho, Centro de documentação do artista negro (Cedan)	Formação direta de 3 mil multiplicadores, que replicam a metodologia do projeto para, pelo menos, 15 mil professores, envolvendo de 90 mil a 540 mil alunos.
PIBIC-AF Ações Afirmativas	Apoio das atividades de iniciação científica em IES, destinado a estudantes que ingressaram nesse nível de ensino por meio de algum programa de ação afirmativa.	CNPq/MCT	Foram disponibilizadas oitocentas bolsas para o período agosto de 2011 a julho de 2012, para um total de 74 instituições de ensino superior, sendo doze institutos federais e 62 universidades.
Rede de Educação para a Diversidade – Rede Universidade Aberta do Brasil	Formação de profissionais da área de educação, nas temáticas de gênero e raça, promovendo subsídio à prática pedagógica da diversidade.	MEC, IES	Oferta dos cursos relacionados à questão racial (aperfeiçoamento e especialização): i) Gênero e Diversidade na Escola (GDE), com 6 mil vagas; ii) Gestão em Políticas Públicas em Gênero e Raça, com 3 mil vagas.
PROEXT	Apoio a ações de extensão das universidades.	MEC	Incorporação da perspectiva racial, através da inclusão de uma linha temática sobre Igualdade Racial no edital lançado pelo MEC.
Plano Setorial de Qualificação – Trabalho Doméstico Cidadão (Planseq - TDC)	Qualificação profissional das trabalhadoras domésticas.	MTE e FENATRAD, MEC, ONU Mulheres, Ipea e OIT.	Capacitação de 2.100 trabalhadoras domésticas, em 13 localidades do Brasil,
Plano Nacional de Comércio e Serviços para Profissionais Afrodescendentes (Planseq Afrodescendente)	Qualificação profissional para a população afrodescendente.	SEPPIR, MTE	Prevista qualificação de 25 mil pessoas entre 2009 e 2011.
Plano de Ação Conjunto entre o Governo Brasileiro e o Governo dos Estados Unidos da América para a Eliminação da Discriminação Étnico-Racial e a Promoção da Igualdade	Incremento do intercâmbio e cooperação entre os dois países na esfera de promoção da igualdade racial.	SEPPIR, MRE e Departamento de Estado dos Estados Unidos, e os ministérios da Saúde, Educação, Justiça e Meio Ambiente	Atividades de troca de informações e de melhores práticas entre os dois países, com participação de representantes de órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil (movimento negro).
Política Nacional de Saúde Integral da População Negra	Visa combater a discriminação étnico-racial nos serviços e atendimentos oferecidos no SUS, bem como promover a equidade em saúde da população negra.	MS e secretarias estaduais e municipais de saúde	Ações de cooperação técnica internacional e incorporação de tecnologias na atenção a saúde das pessoas com doença falciforme (Qualificação da Atenção Integral às pessoas com Doença Falciforme).
Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco - Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia	Desenvolvimento de maior igualdade de oportunidades de acesso à carreira de diplomata e acentuar a diversidade étnica nos quadros do Itamaraty.	MRE/CNPq	Sessenta e nove bolsas concedidas a candidatos afrodescendentes em processo de preparação para o ingresso à carreira de diplomata.
Agenda Nacional do Trabalho Decente - ANTD	Desenvolvimento de agenda de trabalho decente e enfrentamento ao racismo.	MTE	Implementação de agenda e de plano de ação para promoção de trabalho decente, redução das desigualdades raciais e enfrentamento ao racismo.

(Continua)

(Continuação)

Projeto/política	Finalidade	Parcerias	Situação/resultados
Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas.	Curso de preparação de jornalistas, profissionais da imprensa e estudantes de jornalismo para a abordagem das temáticas de gênero, raça e etnia.	ONU Mulheres, FENAJ, SPM, EBC	Curso oferecido em Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Brasília.
Reconhecimento dos Clubes Sociais Negros como Patrimônio Imaterial	Visa reconhecer essas organizações como patrimônio imaterial brasileiro e espaço de resistência da cultura e da história negra.	SEPPIR	Chamada Pública nº 01/2011 para seleção de projetos que visem a execução de mapeamento dos Clubes Sociais Negros na região Sul e Sudeste

Fonte: relatórios de gestão.[55]

Análise mais acurada da política de igualdade racial, todavia, não pode prescindir de considerar mais detidamente cada uma dessas ações, a fim de sinalizar quais estratégias têm logrado mais êxito e, assim, aprofundar a apreciação em torno do campo e dos mecanismos mais significativos para a política em diferentes áreas de atuação. Observa-se, por sua vez, que muitas ações, a despeito da importância, são bastante limitadas, atendendo a poucos beneficiários. Remete-se, então, a uma reflexão sobre dispêndio de recursos em políticas fragmentadas, com pouco potencial de impacto social e a encaminhamentos que levem, caso a caso, a sua ampliação expressiva ou a sua desativação e reversão de recursos.

Há também iniciativas com significativo potencial de influência nas políticas setoriais, a exemplo das políticas de formação de gestores públicos ou políticas de ação afirmativa na educação, e outras com espectro amplo, como as cotas e o Prouni.

Para além da articulação para inclusão do critério racial em diversas políticas, pode-se verificar, na tabela 1, quais ações estiveram estritamente a cargo da SPAA.

TABELA 1
Programa Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial (2011)

Ação	Autorizado (R$)	Liquidado (R$)	Execução (%)
Apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da igualdade racial	400.000	0	0,0
Publicidade de utilidade pública	80.000	0	0,0
Qualificação de afrodescendentes em cidadania, gestão pública e para o trabalho	900.000	200.000	22,2
Fomento à edição, publicação e distribuição de material bibliográfico e audiovisual sobre igualdade racial	324.000	0	0,0

(Continua)

55. Brasil. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Relatório de gestão do exercício de 2011*. Brasília, março de 2012; Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Relatório de gestão do exercício de 2011*. Brasília, fevereiro de 2012; Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Publica. *Processo de contas*. Relatório de gestão de 2011. Brasília, 2012; Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011*. Ano base 2011. Brasília, 2012; Brasil. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. *Relatório de gestão de 2011*. Brasília, março de 2012; Brasil. Ministério da Cultura. Fundação Biblioteca Nacional. *Prestação de contas ordinárias anual*. Relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília, março de 2012.

(Continuação)

Ação	Autorizado (R$)	Liquidado (R$)	Execução (%)
Apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial	57.151.121	8.702.631	15,2
Capacitação de agentes públicos em temas transversais	1.120.000	0	0,0
Total	**59.975.121**	**8.902.631**	**14,8**

Fonte: Siga Brasil.

Uma única ação – Apoio a Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial – funcionou como uma espécie de "guarda-chuva" e congregou praticamente todos os recursos do programa. No entanto, destaca-se o baixo desempenho do programa com ações que não foram sequer executadas. Noventa e cinco por cento dos recursos estavam a cargo da ação Apoio a Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial, que teve apenas 15% de execução.

Segundo a SEPPIR, a reduzida execução é reflexo do contingenciamento de recursos imposto à pasta. Em sua avaliação, considerando-se apenas o montante efetivamente liberado, a execução não teria sido tão reduzida.

> Com base no Decreto nº 7.445 de 1/3/2011, a Presidência da República definiu os limites para empenho da Secretaria: R$ 16,0 milhões para despesas originais e R$ 6,4 milhões para emendas parlamentares. No total, o limite recebido pela SEPPIR foi de R$ 22,4 milhões. Deste valor, foi executado R$ 19,2 milhões, o que equivale a 85,7%. Válido observar que neste quantitativo não estão inseridas despesas com pessoal (R$ 4,8 milhões); benefícios assistenciais (R$ 0,2 milhão). Se considerarmos que os recursos destinados às emendas parlamentares só foram liberados no final do exercício, meses de novembro e dezembro, pode-se inferir que este órgão teve um elevado grau de execução (Brasil, 2012a, p. 32).

Por meio desta rubrica, segundo registro das metas físicas do programa, foram apoiadas cerca de novecentas iniciativas nos quatro últimos anos, principalmente por meio de convênios com organizações públicas e privadas. Parte dos convênios celebrados foi constituída por projetos selecionados por meio de chamadas públicas. O quadro 4 apresenta chamadas públicas realizadas pela SEPPIR no ano de referência e ilustra o tipo de iniciativa que foi custeada no âmbito desta ação orçamentária.[56]

QUADRO 4
Chamadas públicas da SEPPIR (2011)

Chamada pública	Finalidade
01/2011	Mapeamento dos clubes sociais negros das regiões Sul e Sudeste (R$ 500 mil).
02/2011	Seleciona projetos que visem a realização de eventos ao Dia Nacional da Consciência Negra – 20 de novembro (valor disponibilizado: R$1,375 milhão).

(Continua)

56. Recomendação CGU.

(Continuação)

Chamada pública	Finalidade
03/2011	Seleciona projetos da sociedade civil relacionados às artes negras em suas diferentes linguagens: teatro, dança, cinema, vídeo, entre outras (R$ 1,54 milhão).
04/2011	Para seleção de projetos que visem à realização de eventos de caráter nacional, das entidades do movimento negro e quilombolas , por meio de estabelecimento de convênios, a serem firmados pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (R$ 800 mil).

Fonte: SEPPIR. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/chamada-publica>.
Obs.: os recursos destas chamadas públicas são do Programa de Ações Afirmativas para Igualdade Racial, à exceção da chamada 4/2011, em que parte dos recursos veio da ação Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades de Quilombos.

Além destes, recebem recursos dessa ação atividades com concessão de bolsas de estudos no âmbito do Programa Institucional de Iniciação Científica nas Ações Afirmativas (PIBIC-AF),[57] a realização do Selo Educação para Igualdade Racial, consultorias e contratação de estudos, além do custeio das atividades de apoio para a realização das iniciativas.

3.2.3 Programa Brasil Quilombola: quilombos e comunidades tradicionais

Os quilombos são comunidades formadas a partir de variadas estratégias de resistência histórica à opressão. Mais conhecidos como agrupamento de escravos fugidos, tiveram, na verdade, diferentes origens.[58] Como indica Chagas (2001, p. 217), "a restituição do aspecto quilombola residiria na transição da condição de escravo para a de camponês livre, independentemente das estratégias utilizadas para alcançar esta condição: fuga, negociação com os senhores, herança, entre outras". Estas comunidades, espalhadas pelo país, apresentavam variadas configurações, desde o isolacionismo até a integração intensa com a sociedade da época. De tal modo, para além de estereótipos, o conceito de quilombo precisou alargar-se para contemplar todas as comunidades que, legitimamente, expressassem identidade étnica e a territorialidade como elementos constituintes: a "pertença a um grupo e a uma terra", especialmente forjados na relação com "os outros" (Schmitt, Turatti e Carvalho, 2002, p. 4) e na resistência às diferentes formas de exploração sofridas pela população negra.

As sociedades negras que surgiram nesse contexto foram reconhecidas pelo Estado brasileiro como sujeitos de direito a partir da Constituição Federal de 1988, exatamente um século após a abolição da escravidão. É no Artigo 68 do Ato das Disposições Constituições Transitórias (ADCT), que se estabelece: "aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos". Sua importância histórica e cultural é igualmente destacada na Carta magna: "ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos" (Art. 216, V, § 5º).

57. Em 2011, a SEPPIR arcou com cem das oitocentas bolsas oferecidas pelo CNPq (SEPPIR, 2012a).
58. Segundo Leite (2008), a palavra *quilombo*, "em sua etimologia bantu, quer dizer acampamento guerreiro na floresta".

No que tange à população remanescente de quilombos, a regularização fundiária tem sido o mais importante e mais conflituoso aspecto no rol de seus direitos. Em 1995, o Incra iniciou as atividades de regularização fundiária para estas comunidades,[59] sendo sucedido, nesta função, pela Fundação Cultural Palmares (FCP), por ocasião da publicação do Decreto nº 3.912/2001.[60] Esta competência retornou ao Incra dois anos depois (Decreto nº 4.887/2003). Atualmente, o processo de reconhecimento e regularização fundiária está estruturado conforme demonstra o quadro 5.

QUADRO 5
Processo de reconhecimento e regularização fundiária

Responsável/fases	Situação atual (setembro/2012)
Fundação Cultural Palmares	
Certificação[1] – Inscrição da comunidade no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares.	1.826 comunidades quilombolas certificadas.
Incra e institutos de terra estaduais	
Abertura de processo administrativo de regularização fundiária[2]	1.167 processos abertos (6/6/2012).
Relatório técnico de identificação e delimitação (RTID)[3]	150 RTDI publicados.
Portaria de Reconhecimento do Território	70 portarias publicadas.
Desapropriação por Interesse Social (terras particulares)[4]	42 Decretos publicados.[5]
Desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território.	19 territórios.
Titulação	123 títulos emitidos em favor de 192 comunidades.

Fonte: Fundação Cultural Palmares (FCP, 2012); Incra (2012a; 2012b).

Notas: [1] Base legal da certificação: Portaria FCP nº 98/2007; Convenção nº 169 da OIT (Decreto nº 5051/2004); Decreto nº 4.887/2003. Além da certificação, a FCP conta com outras atividades de apoio às comunidades quilombolas, como assistência jurídica, acompanhamento do impacto de empreendimento, capacitação e articulação, estruturadas em duas ações orçamentárias específicas: Assistência Jurídica às Comunidades Remanescentes de Quilombos e Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos.

[2] São responsáveis por essas atividades no Incra, na Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, a Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) e nas Superintendências Regionais, os Serviços de Regularização de Territórios Quilombolas. Para todas as fases, cabem contestações. Base legal: Decreto nº 4.887/2003; Instrução Normativa Incra nº 57/2009.

[3] O RTID é composto de: "1) relatório antropológico; 2) o levantamento fundiário; 3) a planta e memorial descritivo da área pleiteada; 4) o cadastramento das famílias remanescentes de quilombolas; 5) o levantamento das sobreposições com áreas de segurança nacional, áreas de fronteira, territórios indígenas etc.; e 6) os pareceres das áreas técnicas e jurídica sobre a proposta de área" (Incra, 2012c, p. 96).

[4] No caso de terras da União, as terras serão tituladas pelo Incra ou SPU/MP; nas terras estaduais, a titulação fica a cargo dos respectivos institutos de terras.

[5] Segundo o Incra (2012a), há onze decretos em análise no MDA e na Casa Civil da Presidência da República.

59. Segundo o Incra (2012a, p. 9), o órgão "titulou em terras públicas seis territórios quilombolas no Estado do Pará e criou quinze projetos de assentamentos quilombolas nos estados da BA, MA e GO. Paralelamente, os estados do PA, BA, RJ, MA e AP e a Fundação Cultural Palmares (FCP) emitiram mais oito títulos em terras públicas."

60. De acordo com o Decreto nº 3.912/2001, foi delegada à FCP a atribuição de "iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas." A falta de estrutura e competência material para tanto postergou o processo de regularização das comunidades.

As comunidades devem solicitar à FCP a inscrição no referido cadastro, mediante formalização da sua autodeclaração como remanescentes de quilombolas e outros documentos comprobatórios. Após esta certificação, pode-se iniciar o trâmite de regularização fundiária junto ao Incra.

Cabe à SEPPIR a coordenação das ações voltadas a estas comunidades, tanto no campo do acesso à terra, como no usufruto de direitos, de forma geral. Partindo da perspectiva de uma gestão transversal, a principal tarefa da secretaria é coordenar as atividades desenvolvidas por diversos outros órgãos, definir prioridades, pactuar estratégias entre os Entes Federados e negociar adequação da lógica de ação das atividades de forma a atender às especificidades dos beneficiários. Além da certificação e a regularização fundiária, outras ações direcionadas a estas comunidades estavam estruturadas em dois principais instrumentos: a Agenda Social Quilombola e o programa orçamentário Brasil Quilombola.

A Agenda Social Quilombola, definida a partir do Decreto nº 6.261/2007, conta com a participação de onze ministérios articulados em um comitê, sob a coordenação da SEPPIR e é estruturada em quatro eixos temáticos: acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva; e desenvolvimento e cidadania. Neste contexto, dá-se a inserção prioritária de comunidades quilombolas em programas governamentais de acesso a energia elétrica, assistência técnica rural, habitação popular e segurança alimentar, entre outros.[61]

Em seu mandato de coordenação das políticas voltadas a essas comunidades, uma das estratégias de gestão tem sido a articulação com os governos estaduais, por meio do estímulo à criação de comitês gestores estaduais. Neste sentido, desde 2008, foram formalizados onze comitês estaduais.[62]

O critério de prioridade, antes concentrado nos cinco estados com maior população quilombola (Maranhão, Pará, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco), passou a incorporar, em 2011, mais sete estados – Sergipe, Alagoas, Amapá, Paraíba, Paraná, Piauí e Rio Grande do Sul (SEPPIR, 2012a). Aos estados prioritários são dirigidos esforços para que elaborem planos estaduais de ações integradas, com metas compartilhadas, cronograma, prazos e definição de responsabilidades.

O outro instrumento central da política é o programa orçamentário Brasil Quilombola, que foi constituído em 2005[63] e adquiriu, progressivamente,

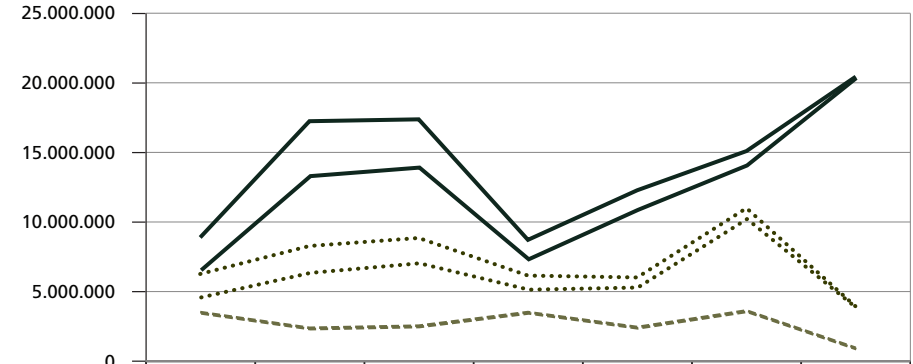
61. Para visão detalhada das ações da Agenda Social Quilombola e seus resultados, consultar *Relatório de Gestão do Programa Brasil Quilombola – PBQ* (2012g).

62. "Amapá, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe, Tocantins" (Brasil, 2012g).

63. No entanto, no primeiro programa orçamentário da SEPPIR – Gestão da Politica de Promoção da Igualdade Racial – em 2004, houver ações orçamentárias direcionadas às comunidades quilombolas.

mais recursos. Em 2011, contava com ações do MDA, Incra, MEC, MS e da própria SEPPIR. Neste programa, a SEPPIR é responsável por quatro ações orçamentárias. O gráfico 1 mostra a evolução orçamentária das ações na SEPPIR no PBQ.

GRÁFICO 1
Evolução orçamentária das ações da SEPPIR no PBQ (2005-2011)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Autorizado	8.881.970	17.240.116	17.380.616	8.717.386	12.277.397	15.100.775	20.427.122
Liquidado	6.263.596	8.276.568	8.844.212	6.158.626	6.023.986	10.994.922	3.935.374
% execução	70,52	48,01	50,89	70,65	49,07	72,81	19,27

Fonte: Siga Brasil.
Elaboração dos autores.
Obs.: valores corrrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Conquanto 2011 tenha sido o ano em que as ações da SEPPIR no programa receberam maior dotação orçamentária, foi o período de menor execução destas rubricas, em termos relativos e absolutos. A tabela 2 apresenta as ações que a SEPPIR coordenada neste programa.

TABELA 2
Programa Brasil Quilombola (PBQ) – Ações SEPPIR (2011)

Ação	Autorizado (R$)	Liquidado (R$)	Execução (%)
SEPPIR	20.427.122	3.935.374	19,3
Apoio à elaboração de diagnósticos setoriais sobre as comunidades remanescentes de quilombos	245.000	0	-
Apoio a centros de referência quilombola em comunidades remanescentes de quilombos	500.000	0	-
Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos	19.132.122	3.785.374	19,8
Capacitação de agentes representativos das comunidades remanescentes de quilombos	550.000	150.000	27,3

Fonte: Siga Brasil.

Em 2011, não houve execução de recursos nas duas primeiras ações, que, todavia, representam menos de 4% do orçamento da pasta nesse programa e seguem sem execução desde 2009. No entanto, o grande destaque – responsável pelo baixo desempenho verificado – fica com a baixa execução na ação Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos, responsável por 94% dos recursos do programa e cuja execução não superou um quinto da dotação da pasta no PBQ.[64] Mais uma vez, a reduzida execução é atribuída ao contingenciamento de recursos imposto pelo governo (Brasil, 2012a).

Esta ação é promovida por meio de "oferta de infraestrutura, disponibilização de equipamentos e apoio técnico, estudos de viabilidade econômica, capacitação de agentes de apoio e da comunidade local a fim de promover o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes de quilombos" (Brasil, [s.d.]a). Nesta rubrica, a maior parte dos gastos em 2011[65] (60%) referiu-se à realização de eventos e pagamento de passagens e diárias relativas às tarefas de coordenação nacional da política e de representação. Os pagamentos restantes estão relacionados a transferências de recursos para governos estaduais e organizações não governamentais.[66] Ainda nesta ação, condizente com sua reduzida execução orçamentária, as metas físicas previstas para o último quadriênio foram parcialmente atingidas (26%). De acordo com registros do SIGPLAN,[67] foram atendidas 232 comunidades quilombolas.

Por sua vez, em relação à ação Capacitação de Agentes Representativos das Comunidades Remanescentes de Quilombos, em 2011, foram realizadas transferências de recursos para realização de formação com lideranças quilombolas.[68] Ao longo da execução do último PPA, 1.200 pessoas foram capacitadas.

Outras atividades a cargo da SEPPIR estão em curso com vistas a garantir direitos e promoção social para essas comunidades. Entre elas, destacam-se a atuação em torno da formação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Quilombola, no âmbito da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE),[69] em 2011, e o desenvolvimento do Selo Quilombos do Brasil, que visa certificar produtos oriundos das comunidades quilombolas.

---

64. As ações "guarda-chuva", por um lado, dificultam o controle social sobre os recursos orçamentários, pois, ao não detalhar os comprometimentos, torna-se mais simples alterar sua alocação. No entanto, por outro lado, tem sido uma tendência adotada pelos gestores sob a alegação de que facilitam a execução de recursos, tornando mais ágeis eventuais remanejamentos.

65. Cabe destacar que pagamentos realizados em 2011 não correspondem, necessariamente, a recursos alocados no orçamento desse exercício, podendo representar desembolsos relativo a anos-calendário precedentes.

66. Dados do Portal da transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/>.

67. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/>.

68. Dados do Portal da transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/>.

69. Incluída como modalidade da educação básica em 2010, a educação escolar quilombola passa a ter, nas diretrizes aprovadas em novembro de 2012, orientações gerais para os sistemas de ensino.

Por fim, cabe pontuar que, por um lado, é inegável que as comunidades remanescentes de quilombos conquistaram mais espaço na agenda governamental, por vezes em detrimento de uma visão mais ampla sobre a questão racial, como destacado na análise em relação ao último PPA (2008-2011). Expandem-se, para estes grupos, o acesso a direitos e tem-se garantido maior atenção das políticas públicas, em que pese a recorrente falta de recursos e a constante execução limitada daqueles disponíveis.

No entanto, por outro lado, intensificaram-se os conflitos e entraves (como discutidos na seção 2.3) relativos à ação central voltada às comunidades quilombolas – a regularização fundiária, demandando mais força política para seu enfrentamento. A tensão em torno do processo de acesso à terra agudiza-se e envolve sérios conflitos, como em Marambaia (RJ), Rio dos Macacos (BA) e Alcântara (MA), em terras públicas, e muitos outros, em terras apropriadas de forma privada. Levantamento realizado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) atesta que as populações tradicionais – o que inclui quilombolas, indígenas, entre outros – representam 60% dos grupos que sofreram violência no campo em 2011 (Porto-Gonçalves e Santos, 2012).

Ainda resta, entre as ações a cargo da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais (SECOMT), a promoção de políticas para outras comunidades tradicionais, com as comunidades de terreiro e os ciganos. Em relação aos ciganos, segue em curso negociação com ministérios do governo federal para direcionar ações para este segmento (Brasil, 2012a).[70] Atualmente, foram identificados 291 municípios com acampamentos ciganos, dos quais 35% encontram-se na região Sudeste (IBGE, 2012).

Em relação às comunidades de terreiro,[71] importa destacar que, atualmente, a principal intervenção tem sido a distribuição de cestas de alimentos – em 2011, foram realizadas seis distribuições, atendendo, em cada operação, cerca de 14 mil famílias (Brasil, 2012a). No entanto, a gestão da secretaria aponta para ações mais estruturadas para estes grupos, por meio da implementação do Plano Integrado de Atenção aos Povos Tradicionais de Matriz Africana, a partir de 2012. O processo de mapeamento dos terreiros está em curso em vários estados.

70. Conforme apresentado na seção 3.1.3, o PPA 2012-2015 contém um objetivo para comunidades tradicionais: articular, junto aos ministérios e demais órgãos governamentais, o acesso de povos e comunidades tradicionais a serviços públicos e programas sociais. A este se reportam duas metas: implantar sistema integrado de informações sobre as ações governamentais para comunidades de terreiro e povos de culturas ciganas e mapear as comunidades tradicionais de terreiro, priorizando as capitais e regiões metropolitanas.

71. Segundo Alves e Seminotti (2009, p. 85), "as comunidades tradicionais de terreiro – territórios comunitários de preservação e culto das religiões de matriz africanas e afro-brasileiras – são espaços de acolhimento e aconselhamento de grupos historicamente excluídos".

As comunidades de terreiro fazem parte da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).[72] Enfrentam, além da situação de pobreza e baixo acesso a serviços, as consequências da intolerância religiosa. Este fenômeno, tributário do racismo e da atribuição de estereótipos negativos ao negro, promoveu historicamente uma situação de discriminação e vulnerabilidade destes grupos, inclusive de intensificação da pobreza, de seus efeitos e mitigação dos mecanismos de superação. Neste âmbito, tem-se desenvolvido, em todo país, fóruns e comissões de combate à intolerância religiosa e caminhadas de mobilização, especialmente no dia nacional de combate à intolerância religiosa, 21 de janeiro.[73]

3.3 Execução orçamentária

A tabela 3 apresenta, de forma consolidada, o orçamento da SEPPIR em 2011. Naquele ano, a secretaria apresentou o menor percentual de execução orçamentária da série histórica. Para efeitos de comparação, tem-se que a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), órgãos de formato e atuação mais próximas, executaram cerca de 71% e 67% dos seus respectivos orçamentos no mesmo período. Com efeito, o orçamento da SEPPIR em 2011 correspondia a 88% dos recursos autorizados para a SPM e 39% dos disponibilizados para a SDH.

TABELA 3
Execução orçamentária da SEPPIR (2011)
(Em R$)

Programas	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)
SEPPIR	94.766.848	95.632.848	24.268.258	25,4
Apoio Administrativo	11.364.605	12.230.605	11.430.253	93,5
Reserva de Contingência	3.000.000	3.000.000	-	0,0
Brasil Quilombola	20.427.122	20.427.122	3.935.374	19,3
Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial	59.975.121	59.975.121	8.902.631	14,8

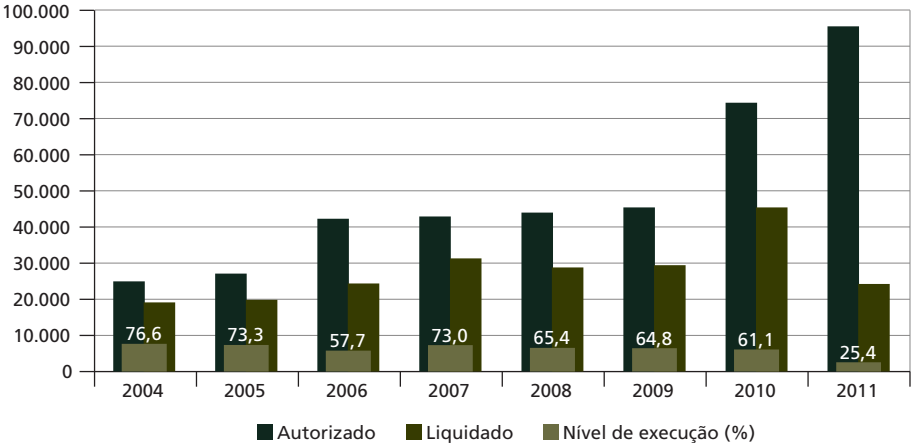
Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em termos gerais, a SEPPIR executou apenas um quarto do seu orçamento. O gráfico 2 apresenta a execução orçamentária nos dois últimos PPAs. Embora os recursos autorizados em 2011 tenham sido bem superiores à média do período, o montante efetivamente liquidado em 2011 correspondeu a 57% daqueles executados em 2010 (ano de maior execução na série histórica), retornando ao patamar dos R$ 20 milhões, dispêndio próximo dos anos anteriores (2006 a 2009).

72. Decreto nº 6.040/2007.
73. Conforme Lei nº 11.635/2007.

Apesar da reportada justificativa do contingenciamento, comparando-se com a execução da SPM e SDH, ambas submetidas ao mesmo órgão, a Presidência da República, nestas o nível de emprego dos recursos foi bastante superior.

GRÁFICO 2
Execução orçamentária da LOA 2004/2011 – SEPPIR
(Em R$ mil)



Fonte: Siga Brasil.
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011,

Por fim, a tabela 4 complementa a execução do Brasil Quilombola, com informações acerca dos demais órgãos integrantes do programa.

TABELA 4
Programa Brasil Quilombola (2011) – Ações da SEPPIR

Órgão responsável/ação	Autorizado (R$)	Liquidado (R$)	Execução (%)
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	30.221.628	29.598.221	97,9
Indenização de benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis demarcados e titulados aos remanescentes das comunidades de quilombos	24.221.628	24.094.331	99,5
Reconhecimento e demarcação de áreas remanescentes de quilombos	6.000.000	5.503.890	91,7
Fundo Nacional de Saúde (FNS)	1.200.000	1.199.991	100,0
Atenção à saúde das populações quilombolas	1.200.000	1.199.991	100,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	2.875.007	881.293	30,7
Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas	2.875.007	881.293	30,7
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	1.000.000	-	-
Apoio ao desenvolvimento da educação nas comunidades remanescentes de quilombos	1.000.000	0	-
Total	**55.723.757**	**35.614.878**	**63,9**

Fonte: Siga Brasil.

Em relação ao Incra, a ação de indenização destina-se a prover recursos para o processo de desintrusão de não quilombolas dos territórios em regularização, de forma a garantir a conclusão do processo de titulação. No exercício de 2011, embora a meta não tenha sido cumprida (161.478 ha previstos; 46.230 mil ha alcançados), os recursos financeiros foram consumidos quase que totalmente.

> O não cumprimento da meta se explica principalmente pelo fato do hectare médio ter sido subestimado à época da definição da meta. Para custear a indenização de 161.478 ha, seria necessário pelo menos 3,5 vezes o valor disponibilizado. Ressalta-se, que a desapropriação somente é efetuada mediante justa indenização, e o valor do hectare aplicado nas indenizações é o valor de mercado, não podendo ser diferente, uma vez que a legislação assim define (Incra, 2012c, p. 99).

No contexto da ação de Reconhecimento e Demarcação, concentram-se recursos para atividades como elaboração dos RTIDs, publicações e vistorias. Em 2011, foram publicadas nove portarias de reconhecimento dos territórios, produzidos 21 RTIDs e contratados 44 relatórios antropológicos (Incra, 2012c).

Os principais problemas reportados pelo Incra para concretização de suas ações no programa são a limitada capacidade de pessoal em contraposição ao aumento dos processo de regularização; os problemas encontrados em registros cartoriais, que criam obstáculos à desintrusão; e a insuficiência de recursos para as indenizações. A ação na área de saúde, totalmente executada no período, compreende repasses, fundo a fundo, para implantação de equipes de saúde da família e saúde bucal (Brasil, 2012g).

No que tange à meta a cargo do MDA, foram atendidas 29 comunidades (a previsão era de quarenta) em projetos relacionados ao fomento de atividades agroecológicas de unidades familiares, com foco em capacitação e comercialização. Cabe destacar que, além desta ação, o MDA, por meio de sua Secretaria Executiva, opera também a ação 8.358 – Assistência Técnica e Extensão Rural para Comunidades Quilombolas (Brasil, 2012d, p. 16 e 19).

Por fim, para a ação na área de educação quilombola não houve execução nem física nem orçamentária, conquanto houvesse dotação fixada e meta programada. Segundo relatório da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), "em 2011 foram aprovados três projetos de formação de Secretarias Estaduais de Educação, no âmbito do PAR, [...] encaminhados ao FNDE, totalizando recursos na ordem de R$ 989.485,00. Considerando a falta de limite orçamentário, não teve empenho de recursos para esta ação" (Brasil, 2012b, p. 37). Importa destacar que, no momento em que são discutidas as Diretrizes Curriculares para a Educação Quilombola, os recursos destinados a esta finalidade não são sequer executados.

Ainda neste campo, outra ação do FNDE concede atendimento diferenciado a este público. Trata-se do Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, em que os valores *per capita* direcionados para alunos indígenas e quilombolas são o dobro da verba ordinária (Brasil, 2012c).

4 TEMA EM DESTAQUE – A POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL E OS DESAFIOS NO PLANO LOCAL

4.1 Introdução

A política de promoção da igualdade racial, como visto na seção anterior, enfrenta numerosos e importantes desafios, em que pese avanços relevantes, como a implementação das cotas no ensino superior. Com efeito, o desenvolvimento desta política é uma demanda recentemente inserida na agenda governamental (Ipea, 2011) e que se depara com novas questões e tradicionais embates.

Nesta seção, objetiva-se discutir como a política de promoção da igualdade racial tem se difundido pelo território nacional e quais desenhos e desafios são interpostos para este intento. Assim, o texto não traz como foco o tema território, mas visa propor, por meio do debate sobre descentralização e governo local, uma aproximação com a apropriação local desta política pública. Para tanto, procura-se identificar os mecanismos esboçados para incidência da política em estados e municípios, por meio de maior participação de governos e sociedades locais, em uma perspectiva mais abrangente de atuação, denominada pela ministra Luiza Bairros de "SEPPIR ampliada" (Brasil, 2012e).

Como se discorreu na seção 3.2, percebe-se que a gestão federal da Política de Promoção da Igualdade Racial, no momento, tem sido norteada por uma diretriz de compartilhamento das atividades, por meio das estratégias da transversalidade e descentralização.

Nesse sentido, para viabilizar a transversalidade do recorte racial nas políticas setoriais, têm sido envidados esforços como: a definição de recursos no PPA; a criação de estruturas específicas em órgãos setoriais, como setores executivos;[74] instâncias de formulação e monitoramento de políticas;[75] e organismos consultivos de fiscalização e monitoramento de políticas. Além disto, a participação tanto da SEPPIR como de representações do movimento social negro em conselhos nacionais vinculados a ministérios e secretarias, como no caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) ou Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), entre outros, possibilitam que a questão racial seja observada e potencialmente incorporada, de forma mais consistente, nas políticas setoriais.

74. A exemplo da Secadi/MEC e da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do Incra/MDA.
75. A exemplo da Comissão Técnica de Saúde da População Negra/Ministério da Saúde.

Em outro campo, a SEPPIR tem buscado maior participação de estados e municípios na condução e execução das políticas de igualdade racial. Em decorrência disto, este direcionamento enfrenta não somente os desafios tradicionais da descentralização – como os limites da gestão local, as dificuldades de coordenação, indução e integração dos diversos níveis de governo –, como também aqueles notadamente relacionados com a política em tela, que, como discutido, vão desde a inadequação dos instrumentos tradicionais de gestão pública até a incompreensão do caráter estrutural das desigualdades raciais na formação nacional e a consequente legitimação das políticas de ação afirmativa. Ou seja, a difusão da política de promoção da igualdade racial e sua consequente adesão e enraizamento por parte dos governos locais demanda enfrentamento de questões ainda não vencidas pelo modelo clássico de gestão das políticas nacionais, bem como ainda se depara com novos desafios, tanto devido à inadequação do aparato burocrático tradicional às "novas agendas", como pelo ainda recorrente questionamento acerca da pertinência de políticas voltadas para a população negra em um imaginário social tão permeado pela crença em uma pretensa democracia racial.

Decerto, a despeito desses obstáculos, algumas estratégias têm sido utilizadas para intensificar o processo de descentralização. Uma delas diz respeito à pactuação com governos estaduais, a exemplo do que tem sido empreendido para aperfeiçoar o desenvolvimento de ações voltadas para comunidades quilombolas, por meio do Plano de Trabalho Estadual do Programa Brasil Quilombola. No entanto, enfrentam-se, para isto, problemas junto aos Entes Federados, especialmente no que se refere a constrangimentos políticos e desconhecimento do programa. Ademais, verificam-se dificuldades dos gestores na elaboração do diagnóstico das demandas locais das comunidades quilombolas existentes em sua localidade. Este diagnóstico é fundamental para confecção do plano e a dificuldade em sua elaboração demonstra os limites dos governos locais em apreender – e defender – as especificidades da gestão da política de igualdade racial e as demandas de seus beneficiários. Atualmente, apenas seis estados encontram-se em processo de elaboração de seus respectivos planos estaduais.

4.2 Governos locais na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Desde o início da atuação da SEPPIR, em 2003, foi concedida atenção à necessidade de capilaridade da política, o que se estabeleceu, naquela época, por meio da criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir). Trata-se de instância ligada à SEPPIR e direcionada a valorizar e ampliar a relação da União com estados e municípios. Por meio da adesão dos governos subnacionais, tem como objetivos construir e ampliar formas de capilaridade da política de igualdade racial no país, promover a troca de experiências e a articulação entre os órgãos públicos, além de contribuir para o fortalecimento dos órgãos de igualdade racial nas localidades e para o seu reconhecimento político no interior das estruturas institucionais existentes.

O Fipir se organiza em coordenações em cada região do país, denominados Fipirs regionais, com o fito de estimular a adesão dos estados (Fipirs estaduais) e, consequentemente, de um número maior de localidades a criar estruturas específicas voltadas à promoção da igualdade racial e de proporcionar o acesso à informação entre propositores e executores da política (Brito, 2007).

Atualmente, além de todos os 26 estados e do Distrito Federal, 668 prefeituras aderiam ao Fipir (Brasil, 2011d), mediante formação de algum tipo de instância voltada à promoção da igualdade racial e da concepção de Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial. Os organismos de promoção de igualdade racial geralmente distribuem-se em secretarias, coordenações, assessorias, departamentos e conselhos, por exemplo.

MAPA 1
Municípios brasileiros que aderiram ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir)

Fonte: Brasil (2011d).

Este contingente é relativamente baixo ao se considerar a totalidade de municípios existentes no país e sinaliza a dificuldade de descentralização que o tema ainda enfrenta. No entanto, neste campo, a política em tela não se encontra isolada. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC (IBGE, 2010)[76] mapeou as instâncias voltadas para as políticas de direitos humanos e mulheres, notadamente mais antigas na agenda governamental. Contudo, foi possível identificar que apenas 25% dos municípios têm órgãos de direitos humanos e 19%, órgãos de políticas para mulheres. Deste modo, não surpreende constatar que órgãos de igualdade racial estejam presentes em tão poucas localidades, aproximadamente em 12% dos municípios.

Outro aspecto fundamental na gestão de políticas públicas para o melhor atendimento articulado das demandas locais são os conselhos de igualdade racial, em geral, com participação governamental e da sociedade civil. No âmbito estadual, oito estados ainda não possuem tais instâncias: Rondônia, Ceará, Roraima, Amapá, Tocantins, Sergipe, Paraná e Rio Grande do Norte.[77]

Ainda com base na MUNIC, constatou-se a existência de 148 conselhos municipais de promoção da igualdade racial, em 2009, e 196 conselhos, em 2011. Na investigação mais recente, pode-se verificar que os conselhos estão distribuídos da seguinte forma:

> Existem 196 municípios com conselhos dessa natureza, representando 3,5% do total. Região Sudeste, com 129 conselhos, possui a maioria deles. Em geral, são conselhos criados recentemente: 169 possuem menos de dez anos. As regiões com os conselhos municipais de promoção da igualdade racial, em média, mais antigos são as regiões Centro-Oeste e Sudeste, com, respectivamente, 16,7% e 16,3% deles criados há mais de dez anos. A maior proporção de conselhos mais novos encontra-se na região Norte, na qual 66,7% foram criados há menos de cinco anos (IBGE, 2012, p. 106).

Complementarmente, a existência de ações relativas à promoção da igualdade racial foi verificada em outras pastas. É o caso da identificação de 29% de órgãos de direitos humanos e 21% de organismos de políticas para mulheres com ações também voltadas para a população negra. Tal observação, aliada aos constatados limites para a expansão de organismos específicos, até mesmo em políticas mais tradicionais, parece indicar outras possibilidades para descentralização da política de igualdade racial, em articulação com distintas áreas estratégicas. Como destaca o Ipea (2011, p. 307):

---

76. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) é uma pesquisa dirigida às prefeituras, realizada em todos os municípios do país. Para detalhamento da questão racial na edição de 2009, consultar o capítulo *Igualdade Racial*, no nº 19 deste periódico.

77. Ressalta-se que, em todos esses estados, à exceção dos dois últimos, já foram realizadas reuniões entre representantes locais, SEPPIR e CNPIR para criação de órgãos de controle social.

> Considerando as prefeituras que têm ao menos uma destas estruturas – nas áreas de direitos humanos ou política para mulheres –, pode-se mapear uma rede que chega a 38% dos municípios, cobrindo, inclusive, todos aqueles que congregam mais de 100 mil habitantes.

Outro aspecto relevante para a política consiste no nível de heterogeneidade dos organismos voltados à promoção da igualdade racial em diferentes municípios. Enquanto há municípios com órgãos estruturados, com profissionais e recursos, em outros, a instância de igualdade racial resume-se em um ou poucos profissionais que, não raro, acumulam atribuições voltadas para políticas de "minorias", tais como mulheres, LGBTT e juventude, sem efetiva condição de se dedicar minimamente ao acompanhamento da política de igualdade racial, quiçá de sua formulação. Ademais, muitos organismos ressentem-se, além da falta de estrutura para o seu funcionamento, de incipiente institucionalização nos seus contextos locais e frágil apoio político, entre outros problemas.

Como não há marco legal que imponha aos Entes Federados o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades raciais – e nem sempre há articulação social suficientemente forte como fonte de pressão –, a implementação da política de igualdade racial no plano local demanda maior iniciativa e comprometimento dos gestores locais, bem como, especialmente, incentivo e apoio do governo federal.

No entanto, a descentralização, no caso de políticas que demandam uma abordagem transversal de gestão, envolve, além da implementação de organismos de promoção da igualdade racial, a difusão de outras estruturas e mecanismos para implementação da política por parte dos órgãos setoriais.

Nesse sentido, na área da educação, convém citar o Plano Nacional para Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, de 2009.[78] Este plano prevê o desenvolvimento de instâncias locais de gestão e participação, bem como demanda especial atenção do gestor estadual e municipal, responsável prioritariamente, pela condução da política na educação básica. O desenvolvimento de instâncias locais levou à formação de fóruns de educação e diversidade étnico-raciais,[79] que, em alguns casos, induziu a criação de núcleos, coordenações, departamentos ou outros organismos destinados ao desenvolvimento de ações para educação e diversidade, no âmbito de secretarias de educação de estados e municípios. Apesar disto, registram-se muitas dificuldades no processo.

78. Decorrente da alteração na LDB promovida pela Lei nº 10.639/2003.

79. Os fóruns de educação e diversidade étnico-racial têm função estratégica de acompanhar, monitorar, tecer parcerias para a implementação da Lei nº 10.639/2003, e são compostos por representações de todos os atores necessários à implementação da lei na sua localidade.

Santos (2012), em levantamento realizado sobre as metas estipuladas para as secretarias estaduais de educação no Plano Nacional, afirma que a implementação da política tem sido conduzida mediante a instituição de equipes técnicas, formação de quadros profissionais, aquisição de materiais, e estabelecimento de parcerias com a sociedade civil. Porém, ao se analisar aspectos mais específicos sobre a operacionalização da política, depara-se com superficialidade de dados e informações sobre as ações realizadas, evidenciando descompasso relativo entre a execução e o desenho da política na esfera federal, dada a inexistência de um projeto articulado no sentido de efetivar sua execução. Além destas, são apontadas inúmeras contradições, tanto de ordem administrativo-burocráticas quanto de ordem ético-teórico-metodológica (Gomes, 2011 *apud* Jesus, 2012), para promover a educação das relações étnico-raciais no âmbito local. Consequentemente, ainda impera limitada implementação do plano nacional, devido a diversos desafios, como pontua Jesus (2012, p. 15) ao enfatizar a "necessidade da combinação de dispositivos políticos e ações intersetoriais que ultrapassem tendências fragmentadas e desarticuladas observadas", perante diferentes graus de enraizamento do tema racial depois da Lei nº 10.639/2003.

Tais observações ilustram desafios que vão além da implantação de organismos em nível local, mas apontam as dificuldades de coordenação da política, em termos de nivelamento conceitual e de construção e compartilhamento de instrumentos de execução e monitoramento adequados.

Por sua vez, a implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSPN) estabelece, em seu plano operativo, a meta de criação de instâncias gestoras da política em cada unidade federativa, voltadas à promoção da saúde, bem como à atenção e ao cuidado em saúde, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e a discriminação nas instituições e serviços do SUS. O Plano Operativo da PNSPN é voltado para garantir e ampliar o acesso da população negra, incluir o tema étnico-racial nos processos de formação e educação permanente dos trabalhadores da saúde e no exercício do controle social, identificar, combater e prevenir situações de abuso, exploração e violência; garantir a utilização do quesito cor na produção de informações epidemiológicas para a definição de prioridades e tomada de decisão, identificar as necessidades de saúde da população negra e utilizá-las como critério de planejamento e definição de prioridades (Brasil, 2008). A formação, centralidade e dotação de recursos nestas unidades, contudo, persistem sendo um ponto de forte crítica sobre a implementação da política, o que, por certo, reflete o nível de importância concedido ao tema e aponta para os desafios que envolvem a política de igualdade racial em suas diferentes perspectivas.

4.3 O Sinapir e os desafios da descentralização

Com a finalidade de ampliar e estruturar o processo de descentralização da política de igualdade racial, foi instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), por meio do Estatuto da Igualdade Racial (EIR) – Lei nº 12.288/2011 (Brasil 2010).[80]

O referido estatuto dedica uma seção específica para o sistema, considerado como uma "forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no país, prestados pelo poder público federal", que deve contar com a participação dos Entes Federativos, por meio de adesão, além de promover incentivos para participação da iniciativa privada e da sociedade. Na concepção dos legisladores, o repertório de medidas para promoção da igualdade racial, elencadas no estatuto, se efetivará por meio da implementação do Sinapir.[81]

Entre os objetivos estabelecidos para o Sinapir, destaca-se, para esta análise, aquele que declara o intento de: "descentralizar a implementação de ações afirmativas pelos governos estaduais, distrital e municipais". Para tanto, o sistema deverá centralizar-se no Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir).[82]

No entanto, enquanto o estatuto prevê que o sistema tenha participação social por meio de órgãos colegiados, não obriga a instituição de conselhos, o que permanece como indicação aos entes subnacionais.[83] Apesar desta lacuna normativa na estrutura do sistema, opta-se pela indução da política ao se priorizar o repasse de recursos à existência destes referidos conselhos.

Ainda relativo ao Sinapir, consta no diploma legal o dever de instituir ouvidorias permanentes nos poderes Executivos e Legislativos, com o fito de "receber e encaminhar denúncias de preconceito e discriminação com base em etnia ou cor" (Art. 51).

Por fim, o Estatuto da Igualdade Racial ainda aborda o tema do financiamento. Neste aspecto, o Sinapir não conseguiu, ao contrário de outros sistemas nacionais, garantir um fundo específico.[84] Assim, restam orientações para que as

---

80. O Sinapir ainda requer uma regulamentação específica, que vem sendo desenvolvida pela SEPPIR e apresentada em diálogos com outros atores da política, como organismos locais e conselhos.

81. "Para a consecução dos objetivos desta lei, é instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir)" (Brasil, 2010, Art. 5).

82. Aprovado pelo Decreto nº 6.872/2009, o Planapir estabelece recorte étnico-racial no conjunto das políticas públicas executadas pelo governo seguindo princípios de transversalidade, descentralização e gestão democrática. No entanto, o documento não estabelece nem desdobra-se em metas ou define responsabilidades. Para mais informações sobre o plano, consultar o nº 18 deste periódico.

83. "Art. 50. Os Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais, no âmbito das respectivas esferas de competência, poderão instituir conselhos de promoção da igualdade étnica, de caráter permanente e consultivo, compostos por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil representativas da população negra".

84. Para análise sobre financiamento no Sinapir e o Estatuto da Igualdade Racial, consultar Silva (2012).

políticas de igualdade racial sejam observadas na implementação do PPA, além de garantir transparência "na alocação e nos gastos". O texto também contém uma determinação para que os órgãos que desenvolvam políticas voltadas para redução das desigualdades raciais explicitem os recursos alocados para ações afirmativas durante os cinco primeiros anos de vigência da lei. Considerando o debate anterior sobre participação da política de igualdade racial no PPA e sobre os mecanismos de gestão e acompanhamento, convém destacar que estes intentos não se constituem em tarefas triviais para tais organismos.

Ademais, o Sinapir, quando implantado, contribuirá para instituir Fipirs locais, como um órgão de direito ao estabelecer suas atribuições e sua estrutura.[85] Apesar de o Fipir datar desde o início da SEPPIR, o fórum ainda não contava com referência legal de atuação.

A regulamentação do Sinapir foi discutida ao longo de 2012, com a participação do CNPIRs, do Fipirs e de outros atores sociais a fim de detalhar e aperfeiçoar seu desenho.[86] Decerto, a construção e operacionalização deste sistema acena com potencial de adensar as políticas; evitar sobreposições; promover ganhos de sinergia; otimizar recursos; criar fluxos mais consistentes de repasse de recursos para o alinhamento da política; possibilitar o maior controle social e executar, de maneira consolidada, as políticas transversais do governo federal, a exemplo das citadas anteriormente nas áreas de educação e saúde.

No entanto, a constituição de tais sistemas não pode ser vista como um objetivo final. Zimbrão (2009) aponta diversos desafios para sua consolidação, ao analisar a formação do sistema nacional de cultura, tomando como base comparativa a gestão do SUS e do Suas, que envolvem estratégias de indução para adesão dos governos locais, coordenação e definição das responsabilidades, espaços de participação social e de cogestão, como conselhos, conferências e comissões, cabendo ao âmbito federal as funções de formulação geral da política e de sistematização e monitoramento das informações.

Ademais, elemento importante nesse contexto é a observância aos aspectos locais da gestão. Conquanto a descentralização seja uma diretriz central para as políticas públicas, especialmente as sociais, há que se conceder especial atenção aos constrangimentos e potencialidades dos governos locais.

No âmbito local, alguns dos principais problemas identificados para gestão da política em tela são: o acúmulo de funções dos órgãos e gestores na estrutura do governo; a ausência de dotação orçamentária para as políticas; inexistência

85. Art. 49 do EIR.

86. Foi anunciada futura divulgação da proposta de regulamentação para consulta pública.

de estrutura adequada dos organismos de igualdade racial; existência de muitos gestores na condição de comissionados; ausência de uma política de capacitação para gestores; dificuldade em articular ações de intersetorialidade dentro do governo e de diálogo com movimentos sociais, devido a diferenças partidárias; e desinformação dos agentes públicos sobre questão racial e programas federais (Brito, 2007).

Além dessas dificuldades apontadas, um sistema nacional de promoção da igualdade racial deve oferecer metodologias de suporte para diagnósticos que apoiem os governos locais no desenvolvimento de estratégias que considerem as características específicas de sua região, como os diferentes percentuais de participação e as desigualdades nas condições de vida da população negra, a existência de comunidades quilombolas, a articulação com outras políticas e instâncias de igualdade racial, mecanismos de diálogo e participação social. Ademais, há que se considerar a heterogeneidade dos governos locais no que se refere à estrutura, recursos e capacitação; diferentes níveis de adesão a políticas públicas do campo progressista e o nível de enraizamento da política pública de igualdade racial e da mobilização na região.

Por fim, ainda que sejam expressivos os desafios do ponto de vista da descentralização, é importante resguardar a perspectiva de, progressivamente, adotar uma abordagem territorial para a política, considerando tanto seus aspectos formais, como, em maior densidade, os fluxos e as relações sociais que estruturam e reproduzem as desigualdades raciais em cada espaço, como forma de desenvolver mecanismos mais eficazes para seu desmonte, em cada território.

REFERÊNCIAS

ABA – Associação Brasileira de Antropologia. **Incra divulga dados atualizados sobre a regularização de territórios quilombolas no Brasil**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/outros/INCRA_divulga_dados_.pdf>.

AJD – ASSOCIAÇÃO JUIZES PARA A DEMOCRACIA. **Nota técnica sobre a PEC n. 215/2000**. 2012. Disponível em: <http://www.ajd.org.br/documentos_ver.php?idConteudo=112>

AGU – ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 303, de 16 de julho de 2012**. Dispõe sobre as salvaguardas institucionais às terras indígenas conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na Petição 3.388 RR. Brasília: AGU, 16 jul. 2012. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=596939>.

ALENCASTRO, L. F. As armas e as cotas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 set. 2012. Ilustríssima. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/64022-as-armas-e-as-cotas.shtml>. Acesso em: 4 out. 2012.

ALVES, M. C.; SEMINOTTI, N. Atenção à saúde em uma comunidade tradicional de terreiro. **Revista de saúde pública**, São Paulo, n. 43, ago. 2009.

BALDI, C. A. **STF deve ajudar a consolidar direitos dos quilombolas**. Consultor Jurífico, 17 abr 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-abr-17/stf-ajudar-consolidar-direitos-fundamentais-quilombolas>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 215/2000. Proposta de Emenda à Constituição. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>.

_____._____. PEC 161/2007. Proposta de Emenda à Constituição. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3C59F60DF10B57F458E0664D49E457E0.node1?codteor=506009&filename=PEC+161/2007>.

_____. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>.

_____. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra**: Plano Operativo. Brasília: MS, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011**: avaliação da dimensão estratégica: exercício 2009 - ano base 2008. Brasília: MP, 2009a.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional para Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Brasília: MEC, 2009b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição por Descumprimento de Preceito Legal (ADPF) 186**. Brasília: STF, 2009c. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=titulo%3AADPF+186%2FDF&s=jurisprudencia&p=2>.

_____. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, 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**: projeto de lei. Brasília: MP, 2011a.

_____. _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: agendas transversais. Brasília: MP, 2011b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/111206_agendas_transversais.pdf>.

_____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Relatório Final Grupo de Trabalho Estatuto da Igualdade Racial**. Brasília: SEPPIR, jul. 2011c.

_____._____. **Adesões FIPIR 2011**. Brasília, 2011d. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/fipir/id_Editais/Adesoes%20FIPIR%202011.pdf>.

_____. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento, Fiscalização e controle do Senado Federal. **Subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período de 2012-2015 (PL n. 29/2011-CN)**. Brasília: CN, 2011d. (Nota Técnica Conjunta, n. 09/2011). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2012_2015/proposta/NT_Conj.pdf>.

_____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Prestação de contas ordinária anual** – Relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília, mar. 2012a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: Secadi, fev. 2012b.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: MEC, 11 maio 2012c. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=4360038&seAbrirDocNoBrowser=1>. Acesso em: 1º out. 2012b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria Executiva. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília: MDA, 2012d. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/como-prestar-contas/arquivos-2011/RG%202011%20-%20SE-MDA%20-%2031.05.2012.pdf>.

_____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **CNPIR estimula a criação de Conselhos Estaduais de Igualdade Racial**. Brasília: SEPPIR, 25 maio 2012e. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/05/cnpir-estimula-criacao-de-conselhos-estaduais-de-igualdade-racial-2>. Acesso em: 25 maio 2012.

_____. _____. **Concurso para analista de políticas sociais vai possibilitar reforço de servidores na SEPPIR**. 30 ago. 2012f. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/08/concurso-para-analista-de-politicas-sociais-vai-possibilitar-reforco-de-servidores-na-seppir>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. _____. **Programa Brasil Quilombola**: diagnóstico de ações realizadas. Brasília: SEPPIR, mar. 2012g**.** Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/destaques/diagnostico-pbq-agosto>.

_____. _____. **Grupo de Trabalho Estatuto da Igualdade Racial**: relatório final. Brasília: SEPPIR, 2012h.

_____. _____. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: SEPPIR, mar. 2012i.

_____. _____. **Notícias**. PGR defende improcedência da ADPF 186, sobre cotas. Brasília: STF, 25 abr. 2012j. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205876. Acesso em 10 Dez 2012>.

_____. Procurdoria Geral da República. **Vice-PGR defende validade do decreto sobre reconhecimento de terras quilombolas**. Brasilia, 2012h. Disponivel em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/vice-pgr-defende-validade-do-decreto-sobre-reconhecimento-de-terras-quilombolas.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2010**. Brasília: MP, [s.d.]a. Disponível em: <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2010/downloads/1385.pdf>.

_____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Estados e municípios aderentes ao FIPIR**. Brasília: Seppir, [s.d.]b. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/fipir/id_Editais/Adesoes%20FIPIR%202011.pdf>.

_____. _____. **Quadro adesão ao FIPIR**. Brasília: Seppir, [s.d.]c. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/fipir/id_Editais/QUADRO%20DE%20ADESOES%20POR%20ESTADO.pdf>.

_____. _____. **Fórum intergovernamental de promoção da igualdade racial**. Brasília: Seppir, [s.d.]d. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/fipir/Principal.2007-11-18.1010/?searchterm=fipir>. Acesso em: 29 nov. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica**: o perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010. [s.d.]e Brasília. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/11.05.02_Nota_Tecnica_Perfil_A.doc/at_download/file>.

BRASIL; CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLOGICO. CNPQ – demanda e atendimento. Bolsas no país por área de conhecimento. [s. d.]f. Disponível em: <http://estatico.cnpq.br/portal/paineis/painel_bolsa_pais_area/index.html>. Acesso em: 24 ago. 2012.

BRITO, A. J. R. (Org.). **Fipir**: encontro do Brasil com a promoção da igualdade racial. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2007. 112 p.

CHAGAS, M. F. A política do reconhecimento dos "remanescentes das comunidades dos quilombos". **Revista horizontes antropológicos**, Porto Alegre, ano 7, n. 15, p. 209-235, jul. 2001.

COUTO, L. **Parecer do Relator pelo Dep. Luiz Couto**. PEC 215, 2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B8BA52232C9A9F3955E7AFE484C7654F.node1?codteor=304755&filename=Tramitacao-PEC+215/2000>.

EBC – Empresa Brasil de Comunicação. Ministra demonstra preocupação com aprovação de PEC sobre demarcação de terras indígenas e quilombolas. **Agência Brasil**. Brasília, 22 mar. 2012a. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-03-22/ministra-demonstra-preocupacao-com-aprovacao-de-pec--sobre-demarcacao-de-terras-indigenas-e-quilombola>.

_____. AGU publica regras sobre demarcação e direito de uso de terras indígenas. **Agência Brasil**. Brasília, 17 jul. 2012b. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-07-17/agu-publica-regras-sobre-demarcacao-e-direito-de-uso-de-terras-indigenas>.

FCP – FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **STF começa a julgar a ADI 3239**. Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/2012/04/stf-comeca-a-julgar-a-adi-3239/>.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. N**ota técnica da Funai sobre a Portaria nº 303/12 da AGU**. Brasília, 20 jul. 2012. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/07_jul/20120720_04.html>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>.

_____. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Territórios Quilombolas: relatório 2012. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/1254-relatorio-regularizacao-quilombolas-2012-incra>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Titulos Expedidos as Comunidades Quilombolas: Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/108-titulos-expedidos-as-comunidades-quilombolas>.

_____. Site oficial. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br>.

_____. Relatório de gestão do exercício de 2011. (Relatório de Gestão do exercício de 2011 apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual). Brasília: Incra, 2012c.

INCT – Instituto de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa. **Mapa das Ações Afirmativas no Brasil**. Disponível em: <http://www.inctinclusao.com.br/download/mapa_23maio2012cne.pdf>. Acesso em: 08 abril 2013.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior**: 2010 – resumo técnico. Brasília: INEP, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade Racial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 11, 2005.

_____. Igualdade racial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 19, 2011.

_____. Igualdade Racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 20, 2012.

_____. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In:* Ipea. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas, vol. 3, p. 779-795. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf>. Acesso em 26 nov 2010.

JESUS, R. E. **Panorama da Implementação da Lei 10.639/03**: contribuições da pesquisa Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Etnicorraciais na Escola. Mimeografado.

LEITE, I. B. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 3, set.-dez. 2008.

LEWANDOWSKI, R. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 186 – Voto**. Distrito Federal. Brasília: STF, 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>.

MACEDO, Marcia dos Santos. Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 17, p. 1155-1.165, jan/mar, 2008.

PORTO-GONÇALVES, C. W.; SANTOS, L. H. R. A violência que se esconde atrás de êxito do modelo agro-exportador: geografia dos conflitos e da violência no campo brasileiro em 2011. *In*: CANUTO, A. *et al*. (Orgs.). **Conflitos no campo Brasil 2011**. Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. 182 p. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43/274?Itemid=23>.

SANTOS, A. E. C. **Diagnóstico de implementação da Lei 10.639 e 11.645**. (Relatório de consultoria). Brasília: MEC, 2012. (Texto não publicado).

SCHMITT, A.; TURATTI, M. C. M.; CARVALHO, M. C. P. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. **Ambiente & sociedade**, Campinas, Ano 5, n. 10, 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16889.pdf >.

SERRA, A. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 32. Jun. 2005. Caracas, Venezuela.

SILVA, T. D. Gestão da transversalidade em políticas públicas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35. **Anais**... Rio de Janeiro: ENANPAD, set. 2011.

_____. **O Estatuto da Igualdade Racial**. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.712). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1712.pdf>.

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>.

SILVA, T. D. *et al*. **Planejamento, orçamento e promoção da igualdade racial**: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. [s.d.]. Mimeografado.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Quilombolas: Relator vota pela inconstitucionalidade do Decreto 4.887/03. **Notícias STF**, Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205330>.

THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. *In*: THEODORO, M. *et al*. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

UNB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Edital nº 1**: 1º vestibular 2013. Brasília: Cespe, 19 out. 2012. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/vestibular/VESTUNB_13_1/arquivos/ED_1_2013_1O_VEST_2013_ABT_REPUBLICACAO.PDF>.

ZIMBRÃO, A. **Sistemas nacionais na área de gestão públi**ca: a construção do Sistema Nacional de Cultura. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel_28_Adelia_Zimbrao_formatado.pdf>.

CAPÍTULO 9

IGUALDADE DE GÊNERO

1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2011 foi marcado pelo início de uma nova gestão no âmbito federal. A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), após sete anos sob coordenação de uma mesma gestora, passou a ser comandada pela então deputada federal Iriny Lopes, que teve nas mãos a responsabilidade de dar continuidade a uma série de projetos desenvolvidos pela SPM e de realizar a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM). A CNPM mobilizou esforços dos governos federal, estaduais e municipais para a discussão e a reflexão sobre os avanços conquistados e os desafios enfrentados pelas mulheres brasileiras ao longo dos últimos anos. Com o mote da autonomia, a conferência reuniu milhares de mulheres de todo o país, tendo pautado boa parte da agenda governamental na área, especialmente a partir do segundo semestre do ano.

Este capítulo dedica-se à análise das principais realizações da SPM ao longo de 2011, procurando identificar rupturas e continuidades no processo de gestão da secretaria. Conferiu-se especial atenção aos projetos conduzidos diretamente pela SPM – de forma individual ou com parceiros governamentais – nas áreas de educação, trabalho e enfrentamento da violência. Dado que as políticas de gênero se desenvolvem de forma transversal e intersetorial, é evidente que a opção por analisar apenas a SPM exclui importantes realizações e conquistas de outros ministérios que têm executado políticas para mulheres. No entanto, acredita-se que conferir ênfase à forma de atuação do órgão coordenador das políticas para mulheres no país, em um ano tão particular como foi 2011, é especialmente relevante para entender os rumos que a política tem tomado e seus potenciais impactos na atuação de outros órgãos do governo federal.

Antes, porém, o capítulo destaca alguns fatos relevantes de 2011 que tiveram forte impacto no campo das políticas de gênero e para mulheres. Foram selecionados os seguintes acontecimentos: a Marcha das Margaridas, ocorrida em Brasília, em agosto de 2011; a aprovação da Lei nº 12.470/2011, popularmente conhecida como aposentadoria das donas de casa; os avanços oriundos da atuação do Judiciário em três ações movidas no Supremo Tribunal Federal (STF): reconhecimento da união civil de pessoas do mesmo sexo; interrupção voluntária da gravidez em casos de fetos anencéfalos; constitucionalidade da Lei Maria da Penha; e a Medida Provisória (MP) nº 557/2011, que tratava do cadastro e acompanhamento de gestantes.

Por fim, como esta edição do periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise* tem como tema a questão do território e das políticas públicas, este capítulo apresenta uma análise sobre a territorialidade do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, o qual, de forma inédita, organizou sua intervenção a partir da construção de um pacto federativo entre União, estados e municípios. Considerando-se que desenvolver políticas que procurem enfrentar a violência contra mulheres significa romper com a tradicional separação entre público e privado, o capítulo apresenta também uma breve discussão sobre a necessidade de rever esta dicotomia, reconhecendo o espaço do privado como, também, um espaço de ação do público.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Marcha das Margaridas de 2011

Em agosto de 2011, foi realizada, em Brasília, a quarta edição da Marcha das Margaridas,[1] movimento que integra a agenda política do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) e dos movimentos feministas e de mulheres de todo o país. Vindas de todas as regiões do Brasil, cerca de 80 mil mulheres marcharam pelas ruas da capital federal para reivindicar um desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia, igualdade e liberdade. Realizada pela primeira vez em 2000, com outras edições em 2003 e 2007, a marcha expressa a grande capacidade de mobilização e organização das mulheres do campo e da floresta, cuja luta tem em vista não apenas garantir o fortalecimento dos seus direitos mas também denunciar as condições precárias a que estão expostas e fazer valer o reconhecimento de sua condição de sujeitos políticos e de trabalhadoras.

Segundo um dos principais documentos de base do movimento, os objetivos políticos da marcha são:

> Fortalecer e ampliar a organização, mobilização e formação sindical e feminista das mulheres trabalhadoras rurais; contribuir para a democratização das relações no MSTTR, com a superação das desigualdades de gênero; atuar para que as mulheres do campo e da floresta sejam protagonistas de um novo processo de desenvolvimento rural voltado para a sustentabilidade da vida humana e do meio ambiente; dar visibilidade e reconhecimento à contribuição econômica, política, social das mulheres no processo de desenvolvimento rural; denunciar e protestar contra a fome, a pobreza e todas as formas de violência, exploração, discriminação e dominação e avançar na construção da igualdade para as mulheres; e propor e negociar políticas públicas para as mulheres do campo e da floresta (CONTAG, 2011, p. 7).

1. A Marcha das Margaridas homenageia, em seu título e na data de sua realização, a trabalhadora rural e liderança sindical Margarida Alves, assassinada em agosto de 1983 em razão de sua atuação em busca de "promover a consciência cidadã, o acesso a conhecimentos e direitos e o fortalecimento da agricultura familiar, além da contribuição para o empoderamento feminino na luta por melhores condições de vida no campo" (Woortman, Menache e Heredia, 2006, p. 16).

Nas edições anteriores, integraram a pauta os temas da luta contra a fome, pobreza e violência de gênero. As reivindicações apresentadas nas diversas edições da marcha possibilitaram inúmeras conquistas nos últimos anos, tais como:

- criação do Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural;
- titulação conjunta obrigatória da terra – edição da Portaria nº 981, de 2 de outubro de 2003, e revisão dos critérios de seleção de famílias cadastradas para facilitar o acesso das mulheres a terra;
- edição da Instrução Normativa nº 38, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), de 13 de março de 2007, que define normas para efetivar o direito das trabalhadoras rurais ao Programa Nacional de Reforma Agrária, entre elas a prioridade às mulheres chefes de família;
- criação do crédito de instalação para mulheres assentadas;
- emissão da declaração de aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em nome do casal;
- inclusão da abordagem de gênero na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e criação da Ater específica para mulheres;
- manutenção da aposentadoria das mulheres aos 55 anos;
- instalação do Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta e realização da Campanha Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta; e
- elaboração e inserção de diretrizes voltadas para o atendimento das mulheres rurais na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres.

A marcha é antecedida de seminário nacional preparatório e de reuniões e debates nos estados, para definição da pauta de lutas e aprofundamento nas questões debatidas. Nas duas últimas edições, foram elaborados cadernos para estudos e debates, com os temas definidos e referendados pelas trabalhadoras rurais, destacando-se os seguintes: terra, água, agroecologia, políticas de educação, saúde e enfrentamento da violência, trabalho e autonomia econômica. É possível perceber que, entre 2007 e 2011, as demandas se tornaram mais precisas e, em muitos campos, como na agroecologia, houve um amadurecimento das discussões.[2]

2. Para ilustrar, é possível citar a proposta de 2007, "Combater a expansão do agronegócio, a utilização de agrotóxicos, transgênicos." (CONTAG, 2007, p. 22), e os desafios colocados em 2011 – "Divulgação dos riscos da produção transgênica e da utilização dos agrotóxicos; restrição e fiscalização no uso dos agrotóxicos" (CONTAG, 2011, p. 16).

Muitas pautas são recorrentes, como a ampliação da reforma agrária; a revisão dos índices de produtividade da terra; a garantia da implementação das políticas de titulação conjunta; e a ampliação do acesso ao crédito e à assistência técnica. Isto se justifica em grande medida pela permanência dos problemas devido à inação do governo e ao caráter ainda pouco abrangente das políticas implementadas. Mas novas pautas surgem, como a demanda por "fortalecimento da participação das mulheres do campo e da floresta no PAA – Programa de Aquisição de Alimentos e no PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar" (CONTAG, 2011, p. 28) e por "serviços e equipamentos públicos essenciais para a autonomia econômica das mulheres, como creches" (*op. cit.*, p. 34), apresentadas em 2011.

As mulheres do campo e da floresta presentes à marcha reivindicaram ao governo federal políticas capazes de impulsionar o protagonismo das mulheres no processo de desenvolvimento rural com base na sustentabilidade da vida humana e do meio ambiente, e também de garantir a visibilidade e o reconhecimento à sua contribuição econômica, política e social ao processo de desenvolvimento rural. Como resultado, a presidenta Dilma Rousseff apresentou ao movimento o documento *Caderno de respostas*, contendo as propostas de ação do governo relacionadas aos pontos apresentados pelas mulheres rurais. O governo se comprometeu a desenvolver as seguintes ações, para atender, ao menos em parte, às demandas que lhe foram apresentadas: *i*) no âmbito do Programa da Mulher Trabalhadora Rural, implantar na Amazônia três unidades fluviais para emitir documentos e garantir cidadania às mulheres do campo e da floresta; *ii*) inclusão de no mínimo 30% de mulheres entre o público beneficiado com o serviço de assistência técnica; *iii)* apoio ao fortalecimento dos grupos produtivos de mulheres, garantindo a elas uma porcentagem no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); *iv*) garantia de participação conjunta das mulheres na assinatura da propriedade e na escrituração, de modo a garantir igualdade de direitos de posse e uso da terra; *v*) criação de grupo de trabalho para elaborar o Programa Nacional de Agroecologia, com a participação dos movimentos sociais e das organizações de mulheres; *vi*) instalação de dez unidades móveis para atendimento à mulher em situação de violência, o que permitirá levar este serviço a todas as regiões do Brasil; e *vii*) elaboração, pelo Ministério da Educação (MEC), de proposta que atenda de forma integrada a todos os segmentos na área rural, enfocando o acesso e a qualidade dos livros didáticos, da alfabetização de jovens e adultos e da oferta de ensino profissionalizante. A instalação de um grupo interministerial que tratará do novo modelo de educação infantil e da instalação de creches, anunciado pela presidenta em seu discurso dirigido às margaridas, estava, ao final de 2012, em processo de discussão. Mas ainda não se tem um balanço sobre a implementação das propostas governamentais após os meses que sucederam a realização da marcha.

É possível avaliar, no entanto, que o movimento de mulheres no meio rural vem crescendo expressivamente nos últimos anos – apesar de encontrar resistências de diferentes ordens nos sindicatos rurais, nos movimentos sociais do campo e na própria cultura, ainda presente em muitas regiões, que restringe a atuação das mulheres aos espaços privados. Diante disto, as respostas do governo federal parecem ainda bastante tímidas, e os avanços ocorridos no campo, apesar de expressivos em algum sentido, ainda se dão a passos muito lentos, tendo em vista as carências e os problemas enfrentados pelas trabalhadoras rurais, por um lado, e a importância de seu trabalho para a sociedade brasileira, por outro.

Alguns desses aspectos puderam ser evidenciados pela pesquisa *Perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta*, realizada pelo Ipea, em parceria com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), durante a Marcha das Margaridas de 2011 (Ipea, 2012a). Apesar de não trazer números representativos das trabalhadoras rurais como um todo, mas daquelas presentes à manifestação – que constituem um grupo específico –, lança luzes sobre a realidade vivida pelas mulheres no campo. O envolvimento das mulheres no trabalho produtivo, assim como a responsabilização pelo trabalho reprodutivo, e as extenuantes jornadas laborais surgem como importantes evidências da pesquisa.

> Os dados mostram que, a rigor, o trabalho agrícola das mulheres no interior do estabelecimento não se restringe à produção para o autoconsumo, que não gera renda monetária direta e se prende à esfera reprodutiva da unidade familiar; o trabalho delas contribui, igualmente, na produção que se destina à comercialização, ou seja, suscetível de gerar renda monetária e compreendido, nessa medida, como elemento da esfera produtiva da unidade familiar (Ipea, 2012a, p. 25).

> Enfim, ao permitir que as entrevistadas se exprimissem diretamente sobre seu próprio trabalho, considerando-as, na prática, como as pessoas de referência do domicílio, a pesquisa pôde por assim dizer deslocá-las de posições na ocupação tradicionalmente subalternas com que elas figuram nos dados oficiais – como trabalhadoras apenas na produção para o autoconsumo ou trabalhadoras auxiliares, cujos trabalhos não têm expressão monetária direta –, para a posição de coprotagonistas da dinâmica produtiva familiar (*op. cit.*, p. 26).

Outro problema pautado de forma recorrente pela Marcha das Margaridas, dramaticamente evidenciado na pesquisa, refere-se à violência a que as mulheres do campo estão expostas desde a infância até a fase adulta, tanto por familiares e companheiros quanto por sindicalistas e grileiros. Entre as entrevistadas, 27% responderam ter sido vítimas de algum tipo de agressão física, empreendida, em 58% dos casos, pelo cônjuge. Frente a este tipo de situação, 29% afirmaram que sofreram caladas. No caso da violência sexual, 23% afirmaram ter sido vítimas

de assédio sexual ou de estupro. Entre estas, 44% sofreram a violência quando crianças ou adolescentes.[3] Como analisado no relatório da pesquisa:

> Outro aspecto que chamou a atenção em relação aos relatos das violências vividas no passado foi a extensão e duração do ocorrido – longa exposição a agressões, abusos e maus tratos, principalmente na infância e adolescência. Se ainda é alta a incidência de abusos no meio urbano, onde a maior interação social das crianças oferece maior possibilidade de escuta para situações de vitimização, no rural essa dificuldade é mais crítica, uma vez que as crianças e jovens permanecem longo tempo em contato somente com a família e a escola, espaço onde nem sempre é reconhecida a gravidade da violência a que a criança está exposta (Ipea, 2012a, p. 31).

Se, no caso das mulheres que moram em grandes cidades, as dificuldades de enfrentar a violência, buscar ajuda nos serviços de atendimento e se libertar da vitimização ainda são de grande monta, no meio rural há dificuldades adicionais, ligadas à ausência de serviços públicos e ao receio sobre a falta de oportunidades de autossustento fora da relação conjugal.

> No caso das violências atuais cujo autor é o marido ou alguém do convívio familiar, pode-se compreender que, não obstante as mulheres tenham consciência da gravidade da situação, a dificuldade de interromper a violência está atrelada à ausência de recursos, como equipamentos públicos e/ou apoio de uma rede familiar ou social. Sozinha, a mulher, presa a uma relação de dependência financeira do marido e/ou de não compartilhamento da terra, se sente mais fragilizada para conseguir sair da situação (Ipea, 2012a, p. 31).

Diante desse quadro, percebe-se que as políticas destinadas às trabalhadoras rurais e à superação das desigualdades de gênero presentes na sociedade, que ganham contornos particulares no espaço rural, ainda são bastante embrionárias, tendo em vista a magnitude e a complexidade dos problemas a serem enfrentados.

2.2 Aposentadoria das donas de casa

Em agosto de 2011 foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei nº 12.470, que, regulamentando artigo constitucional, prevê alíquota diferenciada de contribuição para a Previdência Social por parte de trabalhadores sem renda própria, integrantes de famílias de baixa renda, que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico. Com isto, depois da conquista de ter incluído na Carta Magna – por meio de emenda constitucional de 2005 – a previsão de sistema diferenciado para tais

3. No caso dos dados sobre violência, trata-se dos resultados preliminares da pesquisa *Perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta,* apresentados na V Plenária Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais da CONTAG, em 30 de outubro de 2012.

trabalhadoras e trabalhadores,[4] a lei foi finalmente promulgada, em grande medida como resposta à demanda de movimentos de mulheres pela "aposentadoria para as donas de casa".

Esta antiga demanda parte da perspectiva de que o Estado deve reconhecer a contribuição invisível e silenciosa de milhões de mulheres à reprodução da vida e à produção no mundo econômico, assim como considerar que este é um trabalho diferenciado pela sua natureza não remuneratória. Deve reconhecer, mais que isso, o valor econômico deste trabalho, que não é contabilizado como tal nas estatísticas oficiais e nas contas nacionais.[5]

A tradicional divisão sexual do trabalho delega às mulheres a responsabilidade pelo trabalho doméstico não remunerado. Responsáveis pelo cuidado com suas casas, filhos e demais familiares, elas encontram, em geral, muito mais dificuldade para se inserir no mercado de trabalho e, quando nele se inserem, para alcançar os mesmos postos que os homens. A responsabilização pelo trabalho reprodutivo não representa barreiras somente para a inserção das mulheres no mundo do trabalho, para o acesso à renda e para a autonomia econômica, mas também dificulta sua presença nos espaços públicos em geral, como os sindicais, os políticos e até mesmo aqueles de cultura e lazer. Assim, ainda hoje, apesar de todos os avanços obtidos nas últimas décadas – especialmente nos campos da educação e do trabalho –, as mulheres ainda são relacionadas aos espaços privados e muitas vezes aparecem como "deslocadas" nos espaços públicos, dominados pela presença masculina.

A existência de milhões de mulheres dedicadas exclusivamente ao trabalho doméstico não remunerado, aliada a um sistema previdenciário ainda fortemente pautado pela lógica estrita do seguro, leva à potencial desproteção desta parcela da população. Estas mulheres, por não terem acesso à renda, não têm tampouco a possibilidade de contribuir para a Previdência Social e assegurar uma renda própria que lhes confira autonomia e proteção em face de situações de vulnerabilidade

---

4. O Artigo 201, parágrafo 12, da Constituição Federal – com redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005 –, prevê: "Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo". A Lei nº 12.470/2011 define famílias de baixa renda como aquelas inscritas no Cadastro Único do governo federal com renda mensal familiar de até dois salários mínimos. A alíquota de contribuição para estes segurados facultativos passa a ser de 5% sobre o salário mínimo e dá direito aos benefícios de aposentadoria por idade, aposentaria por invalidez, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão. A contribuição deve ocorrer por um período mínimo de 180 meses.

5. Uma alternativa para mensurar economicamente o trabalho doméstico não remunerado tem sido a elaboração, a partir de pesquisas de uso do tempo, de "contas satélites". Há diferentes metodologias para se contabilizar este tipo de trabalho. Uma delas foi utilizada por Melo, Considera e Di Sabbato (2007) para o caso brasileiro. Os autores concluíram que os afazeres domésticos corresponderam, em média, no Brasil, a 11,2% do produto interno bruto (PIB) do período 2001-2005. Cabe destacar para esta discussão que, se considerado o valor econômico do trabalho doméstico não remunerado, um benefício previdenciário para quem realiza este trabalho ao longo de décadas passa a ser compreendido de maneira bastante diferente.

como a velhice ou a maternidade. As primeiras discussões sobre aposentadoria para donas de casa giravam, assim, em torno de um benefício de natureza não contributiva, acessível a todas as mulheres nesta condição – e não apenas àquelas de famílias de baixa renda. O caráter não contributivo esbarra na configuração do sistema previdenciário brasileiro; contudo, deslocar os benefícios pagos às donas de casa para o campo da assistência social enviesaria a discussão e esvaziaria o conteúdo de reconhecimento do valor do trabalho reprodutivo não remunerado.[6] Entretanto, a restrição a membros de família de baixa renda também representa um limite deste reconhecimento.

Ainda assim, é possível considerar que a nova lei representa avanço. Com a contribuição facultativa especial, qualquer cidadão que não possua renda própria e que se encontre em famílias com renda de até R$ 1.244 pode contribuir mensalmente com o equivalente a 5% do salário mínimo – o que, em 2012, correspondia a R$ 31,10. Até a instituição da lei, a contribuição era possível na condição de autônomo, mas a alíquota era de 11%, o equivalente a R$ 68,40.

A contribuição reduzida é um passo importante na direção da autonomia e da proteção especial, sobretudo para as mulheres, tradicionalmente submetidas a relações de subordinação de gênero no âmbito familiar que dificultam o seu acesso a ativos e propriedades de naturezas diversas. A redução do valor de contribuição abre uma possibilidade um pouco maior para que a adesão à Previdência seja efetivada.[7] No entanto, é preciso considerar que, para muitas mulheres, esta contribuição se dá a partir de uma renda obtida do trabalho – ou de fontes adicionais de renda – de outros membros da família, a qual nem sempre estará disponível para elas, seja a contribuição reduzida ou não. Ademais, a absoluta maioria das famílias destas mulheres encontra-se em situação de vulnerabilidade social, sendo necessário investigar o impacto que esta contribuição teria no orçamento familiar e a possibilidade de que seja, portanto, suportada. Além disso, como muitas vezes as mulheres sem renda própria dependem da renda de um companheiro ou de um parente com renda, a adesão à Previdência Social depende da disponibilidade

6. Para a discussão sobre o sistema de seguridade social no Brasil e a coexistência de benefícios contributivos e não contributivos, ver Ipea (2009b).

7. A Constituição Federal, ao definir a existência de um sistema especial de inclusão previdenciária para as donas de casa, também aponta, no parágrafo 13 do Artigo 201, que o sistema especial terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados. A alíquota diferenciada foi assegurada pela Lei nº 12.470/2011, que não previu, contudo, carências diferenciadas. Isto significa que as donas de casa devem seguir a regra de 180 meses de contribuição válida para os segurados facultativos. Procurando enfrentar esta questão e garantir que as donas de casa com idade mais avançada tenham a possibilidade de usufruir dos benefícios, a então senadora Gleisi Hoffmann encaminhou o Projeto de Lei (PL) nº 81/2011, que dispõe sobre o período de carência para a concessão do benefício da aposentadoria por idade para as donas de casa de baixa renda. O PL prevê uma regra de transição, com a carência da aposentadoria por idade variando de 24 a 180 meses, a depender do ano em que as potenciais beneficiárias atinjam todas as condições necessárias à obtenção do benefício. O PL também abre a possibilidade para que contribuições se deem de forma descontínua ao longo do período imediatamente anterior ao requerimento da aposentadoria.

ou da anuência deste provedor. Diante disto, a aposentadoria de natureza não contributiva precisa permanecer na agenda de luta dos movimentos sociais e ser incorporada à agenda pública governamental.

Segundo o Ministério da Previdência Social (MPS), desde a promulgação da lei até abril de 2012, quase 235 mil mulheres já haviam se inscrito para acessar o benefício, o que corresponde a 4% do total de possíveis beneficiárias. A meta do MPS era atingir cerca de 200 mil mulheres até o final de 2012. Para o governo, os bons resultados alcançados estão relacionados principalmente a campanhas de divulgação e aos programas de educação previdenciária desenvolvidos desde então.

A contradição do discurso em torno da defesa da aposentadoria das donas de casa está em, por um lado, reconhecer o valor social do trabalho prestado pelas mulheres no ambiente doméstico e, por outro, contribuir para a perpetuação da divisão sexual do trabalho. Isto é, de um lado tem-se a urgência de se valorizar um trabalho atualmente realizado pelas mulheres, tido como "natural" e não visto de fato como trabalho. De outro lado, tem-se o objetivo final, que também deve ser incorporado às políticas estatais, de promover o compartilhamento do trabalho doméstico e combater a divisão sexual do trabalho, de forma a garantir maior igualdade entre homens e mulheres em todos os campos da vida social.

2.3 Atuação do Judiciário: união de pessoas do mesmo sexo, gravidez de anencéfalos e Lei Maria da Penha

O ano de 2011 e os primeiros meses de 2012 testemunharam importantes decisões judiciais, que, tomadas tanto por tribunais de justiça quanto por cortes superiores no Brasil, representaram avanços em temas polêmicos afetos às relações de gênero. Três decisões do STF são analisadas a seguir.

A primeira delas, promulgada pelo STF em maio de 2011, consagrou o reconhecimento dos mesmos direitos das uniões estáveis, previstas no Código Civil, a uniões de pessoas do mesmo sexo. O tribunal não definiu os direitos que decorrem da decisão, indicando que cabe ao Legislativo regulamentar as peculiaridades, enquanto os demais órgãos e empresas, como o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) e os planos de saúde, devem adequar-se à decisão.

O julgamento se referiu à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 132, apresentada pelo governo do estado do Rio de Janeiro, e à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.277, ajuizada pela

Procuradoria-Geral da República.[8] As ações foram apensadas e tiveram como relator o ministro Carlos Ayres Britto, que apresentou seu voto a favor dos direitos da união homoafetiva, argumentando que

> estamos a lidar com um tipo de dissenso judicial que reflete o fato histórico de que nada incomoda mais as pessoas do que a preferência sexual alheia, quando tal preferência já não corresponde ao padrão social da heterossexualidade (Brasil, 2011d, p. 4).

A partir da decisão unânime[9] do STF, o entendimento fica unificado, tendo em vista que juízes e tribunais de justiça no país tomavam decisões distintas a respeito de direitos de casais homossexuais. A Corte entendeu, com efeito vinculante, que deve ser excluído "qualquer significado do Artigo 1.723 do Código Civil que impeça o reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar" (Supremo..., 2011). As uniões homoafetivas eram, até então, muitas vezes tratadas como sociedades, às quais, portanto, não se aplicam medidas do direito de família.

Os argumentos dos setores da sociedade que se opõem à decisão se pautavam na definição de família consagrada na Constituição Federal, que menciona apenas a relação entre homem e mulher.[10] Entre os ministros do STF, preponderou o entendimento de que a falta de previsão da união homoafetiva na Constituição Federal não pode ser interpretada como proibição constitucional. Foram citados os princípios constitucionais da dignidade e da igualdade, entre outros. O ministro Luiz Fux defendeu que a união homoafetiva enquadra-se no conceito de família, enquanto o ministro Celso de Mello apontou que "o Estado não pode adotar medidas nem interpretações que provoquem a exclusão jurídica de grupos minoritários", no que ecoou as demandas dos movimentos sociais de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTT). O advogado Luís Roberto Barroso, autor do parecer que sustentou a ADPF nº 132, disse, ainda, que a igualdade entre homem e mulher na família prevista no texto constitucional teve como intuito reconhecer os direitos das mulheres e fortalecer a igualdade de gênero no âmbito familiar. Este princípio não deve, portanto, ser lido como argumento contra acesso a direitos em relações de pessoas do mesmo sexo.

---

8. "A ADI 4277 foi protocolada na Corte inicialmente como ADPF 178. A ação buscou a declaração de reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar. Pediu, também, que os mesmos direitos e deveres dos companheiros nas uniões estáveis fossem estendidos aos companheiros nas uniões entre pessoas do mesmo sexo. Já na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, o governo do estado do Rio de Janeiro alegou que o não reconhecimento da união homoafetiva contraria preceitos fundamentais como igualdade, liberdade (da qual decorre a autonomia da vontade) e o princípio da dignidade da pessoa humana, todos da Constituição Federal. Com esse argumento, pediu que o STF aplicasse o regime jurídico das uniões estáveis, previsto no artigo 1.723 do Código Civil, às uniões homoafetivas de funcionários públicos civis do Rio de Janeiro" (Supremo..., 2011).

9. O ministro José Antônio Dias Toffoli não participou do julgamento, por ter dado parecer nas ações quando era advogado-geral da União.

10. "Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento" (Brasil, 1988, Artigo 226, § 3º); "Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher" (*op cit*., Artigo 5º, § 5º).

Pode-se dizer que, a partir das demandas apresentadas por parte de pessoas que se sentiram lesadas em seus direitos como cidadãos e cidadãs, muitas vezes apoiadas por mobilizações coletivas em prol do respeito aos direitos de homossexuais, chegou-se a uma decisão judicial que representa grande avanço, numa temática pouco enfrentada pelo Legislativo – uma vez que jamais foram votados os inúmeros projetos de lei sobre a matéria em tramitação no Congresso Nacional. Assim, pela pena dos juízes, avança-se em temas controversos, que mobilizam moralmente o conjunto da sociedade.

Da mesma forma, em abril de 2012, outra decisão importante e histórica do STF foi acompanhada de perto pela mídia e por organizações de variados setores da sociedade civil: a possibilidade de interrupção voluntária da gravidez de fetos anencéfalos. A Corte julgou procedente a ADPF nº 54, ajuizada em 2004 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS). A CNTS alegou que a proibição da antecipação terapêutica do parto em casos de anencefalia "afeta não apenas os direitos das gestantes, mas também a liberdade pessoal e profissional dos trabalhadores na saúde" (Brasil, 2004).

A anencefalia é uma má-formação congênita, uma alteração no fechamento do tubo neural, que impede o desenvolvimento dos hemisférios cerebrais e do córtex e pode ser diagnosticada nas primeiras semanas de gestação. Em cerca de 65% dos casos, o feto morre ainda no útero da mãe; os demais não chegam a viver mais de alguns minutos após o parto.[11] O diagnóstico é totalmente seguro e não existe qualquer tipo de cura ou tratamento para a patologia. O Brasil é o quarto país do mundo com mais casos de fetos com anencefalia.

> Isso não significa que as mulheres brasileiras tenham uma maior propensão à gestação de fetos anencefálicos, mas sim que o Brasil possui uma das legislações mais restritivas, obrigando as mulheres a se manterem grávidas a despeito do diagnóstico da inviabilidade fetal (Diniz e Veléz, 2008, p. 648).

Há de se considerar que as estatísticas oficiais sobre gestações de fetos anecéfalos são ainda subestimadas, "pois as gestantes, ao saberem que sua gestação é de um feto anencéfalo, realizam procedimentos abortivos independentes do poder público, ou seja, em clínicas clandestinas. A situação então se mostra gravíssima" (Peixoto, 2010, p. 810).

Conforme esclarece a petição inicial da ação, assinada pelo advogado Luís Roberto Barroso e elaborada com a contribuição essencial da acadêmica Débora Diniz, "[a] permanência do feto anômalo no útero da mãe é potencialmente

11. Dados apresentados na petição inicial do processo esclarecem: "a anomalia importa na inexistência de todas as funções superiores do sistema nervoso central – responsável pela consciência, cognição, vida relacional, comunicação, afetividade e emotividade. Restam apenas algumas funções inferiores que controlam parcialmente a respiração, as funções vasomotoras e a medula espinhal" (Brasil, 2004).

perigosa, podendo gerar danos à saúde da gestante e até perigo de vida, em razão do alto índice de óbitos intraútero desses fetos" (Brasil, 2004). Se não há possibilidade de vida intrauterina para os fetos anencéfalos, a ADPF busca apresentar os direitos fundamentais que são desrespeitados ao se impedir que estas mulheres interrompam uma gestação inviável.

No STF, o cerne da discussão esteve em avaliar se a interrupção da gravidez de um feto anencéfalo não se configura como aborto, conforme defendido no texto da ADPF. O relator do caso, ministro Marco Aurélio, apontou a incidência de anencefalia no Brasil, o número de autorizações judiciais para a interrupção da gravidez emitidas nestes casos nos últimos anos no país e a distinção entre a anencefalia e outras deficiências. Defendeu, por fim, que não se trata de aborto se não há possibilidade de vida fora do útero. O ministro também dissertou sobre a importância da separação entre igreja e Estado e o caráter laico do Estado brasileiro, pontos colocados também por outros ministros em seus votos.[12]

Ao final, por oito votos a dois, os ministros decidiram que a interrupção da gravidez de fetos anencéfalos não deve ser considerada crime. Sete deles argumentaram que, tendo em vista a impossibilidade de vida extrauterina, não se pode considerar a prática um aborto. O ministro Gilmar Mendes argumentou que se trata de aborto, mas não deve ser considerado crime por se enquadrar nas exceções previstas no Código Penal – no caso, devido ao risco à saúde da mãe.

Um dos votos contrários ao do relator foi o do ministro Ricardo Lewandowski, que afirmou que a inclusão de novas possibilidades de interrupção da gravidez não previstas pelos legisladores extrapola o papel do Supremo de legislador negativo; isto caberia ao Parlamento. O segundo voto contrário foi do então presidente do STF, ministro Cezar Peluso, que defendeu que o feto anencéfalo é sujeito de direitos, e que a interrupção de gravidez neste caso é aborto e, portanto, conduta vedada pela ordem jurídica brasileira.

Ao considerar que a interrupção da gravidez em casos de anencefalia não se enquadra como aborto e não constitui crime previsto no Código Penal, o Supremo deixou de lado as imbricadas discussões em torno do "começo da vida" e não se arvorou no papel de legislador, ao rever preceitos legais.

A importância do debate está em levar em consideração o sofrimento físico e psicológico imposto às mulheres que descobrem estar gestantes de fetos que – caso nasçam – não sobreviverão mais que alguns minutos. São muitos os casos que chegaram à Justiça nos últimos anos e muitas decisões judiciais controversas

12. O parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) defendeu a legalidade da interrupção da gravidez nos casos de anencefalia. O procurador-geral Roberto Gurgel lembrou, no entanto, a polêmica em torno do tema e o fato de que a própria PGR já havia emitido parecer contrário, assinado pelo então procurador-geral Cláudio Fonteles. Roberto Gurgel seguiu parecer da procuradora-geral interina Débora Duprat.

tomadas, muitas delas baseadas em argumentos religiosos e dogmáticos. Diante disto, a decisão do STF foi considerada uma conquista para as mulheres brasileiras e assim comemorada pelas organizações feministas.

Os direitos das mulheres foram considerados em primeiro lugar. Ainda foi lembrado por alguns ministros, em seus votos, o abismo que existe no Brasil, no que diz respeito às possibilidades de interrupção da gravidez, entre mulheres pobres e aquelas em melhores condições socioeconômicas. As primeiras são muito mais vitimadas por não terem acesso às clínicas clandestinas e a métodos menos inseguros de abortamento. Se esta desigualdade ocorre no caso de gestações de fetos viáveis, também é realidade no caso de fetos anencéfalos, tendo em vista as dificuldades encontradas por muitas mulheres em conseguir uma autorização judicial para a antecipação terapêutica do parto.

O avanço diz respeito, ainda, à reafirmação do caráter laico do Estado brasileiro e da necessidade de se preservar a separação entre igreja e Estado. Ao longo dos processos que discutiram a possibilidade de interrupção da gravidez, os argumentos apresentados como contrários basearam-se insistentemente em crenças religiosas. O STF, portanto, avança ao enfrentar os argumentos mais conservadores e respeitar os preceitos constitucionais, zelando pelo respeito ao princípio da dignidade humana. Este avanço dificilmente teria se concretizado sem a atuação dos movimentos sociais de defesa dos direitos das mulheres e sem a busca por justiça por parte de milhares de mulheres que acionaram o Poder Judiciário pelo direito de interromperem uma gestação inviável.

Finalmente, em fevereiro de 2012, decisão do STF veio sanar as controvérsias em torno da interpretação judicial de importantes dispositivos da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006). Alguns artigos da lei tiveram sua constitucionalidade questionada, devido, sobretudo, à interpretação de que se poderiam aplicar dispositivos da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995) a casos de violência doméstica contra a mulher, como a suspensão temporária do processo. O outro questionamento da aplicação da Lei Maria da Penha se referia à natureza da ação penal nos casos de violência doméstica contra a mulher – se a ação deveria ser condicionada à representação da vítima ou se se tratava de ação pública incondicionada.

O plenário do STF decidiu pela constitucionalidade dos dispositivos e pela natureza pública incondicionada da ação penal nos casos enquadrados na Lei Maria da Penha.[13] O próprio procurador-geral da República, Roberto Gurgel, em sua

13. Desta forma, julgou procedentes a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 19, ajuizada pela Presidência da República, e a ADI nº 4.424, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República. Somente o ministro Cezar Peluso, então presidente do STF, não acompanhou o relator e votou para que a ação fosse condicionada à representação da vítima. A respeito dos questionamentos judiciais sobre a lei, ver Ipea (2008; 2010a).

exposição, argumentou que a maioria dos casos enquadrados na Lei dos Juizados Especiais eram de violência doméstica e resultavam em conciliação, pois a forma de condução deste tipo de processo penal desestimulava as mulheres a manterem o processo contra seus companheiros. Os ministros, em seus votos que acompanharam o do relator, ministro Marco Aurélio, expuseram a situação de fragilidade emocional, além de coação moral e física a que ficam expostas as mulheres vítimas de violência doméstica. Neste contexto, não cabe exigir da vítima agredida que represente contra o agressor e mantenha a representação para que a ação penal se efetive. Ressaltou-se, ainda, o papel da ação do Estado nas relações entre homens e mulheres quando há violência, no sentido de garantir os direitos das mulheres.[14]

Com a decisão do STF, deve ser eliminado das decisões judiciais o uso de dispositivos da Lei nº 9.099/1995, como suspensão condicional do processo e penas pecuniárias; não serão mais extintos processos nos quais não houve representação da vítima; e, ainda, o Ministério Público poderá propor ação penal em casos de violência doméstica, independentemente de representação da mulher agredida. A decisão do Supremo constitui, desta forma, uma importante conquista, pois reafirma a especificidade da violência de gênero e a necessidade de intervenção do Estado no sentido de proteger as mulheres vitimadas pela violência doméstica. Além disso, a consolidação do entendimento sobre estas questões permitirá conferir mais celeridade aos processos penais, reduzindo as possibilidades de recursos baseados em questões meramente processuais.

2.4 Medida Provisória (MP) nº 557/2011: cadastro de gestantes

O primeiro semestre de 2012 foi marcado por uma grande polêmica no que se refere às ações governamentais no campo dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Isso porque, por meio da Medida Provisória (MP) nº 557, de 26 de dezembro de 2011, o Ministério da Saúde (MS) buscou instituir o Sistema Nacional de Cadastro, Vigilância e Acompanhamento da Gestante e Puérpera, cujo objetivo divulgado era ter um cadastro universal de gestantes e puérperas para prevenir a mortalidade materna, cuidando para que as gestantes recebessem continuamente o acompanhamento durante e após o parto.

A MP foi duramente criticada pelo movimento social de mulheres e por feministas ligadas aos direitos sexuais e reprodutivos, que apontaram várias dúvidas quanto à sua adequação e à necessidade deste tipo de mecanismo, especialmente por meio de um dispositivo como a medida provisória. O que chamou atenção do movimento de mulheres foi que a MP alterava a lei geral que

14. Em maio de 2010, o STF já havia declarado a constitucionalidade do Artigo 41 da Lei Maria da Penha, que veda a aplicação da Lei nº 9.099/1995 no caso de crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher. Mas, no caso da natureza da ação penal, tendo em vista o teor do Artigo 16, muitos juízes e tribunais afirmavam que a ação penal neste caso era condicionada à representação da vítima.

organiza o Sistema Único de Saúde (SUS), Lei nº 8.080/1990 – para introduzir na legislação a previsão dos direitos do nascituro. Em seu Artigo 19-J, previa que os serviços de saúde públicos e privados ficariam obrigados a garantir às gestantes e aos nascituros o direito ao pré-natal, parto, nascimento e puerpério seguros e humanizados. A introdução de direitos do nascituro tem sido, ao longo de várias décadas, uma discussão fundamental na disputa realizada pelos setores que buscam restringir os direitos das mulheres à autodeterminação e autonomia em relação à maternidade. Na Constituição brasileira, figuram o direito à vida desde o nascimento e os direitos das mulheres enquanto gestantes, excluindo-se a noção do nascituro, que tem sido pautada no campo legislativo por grupos religiosos conservadores. Na contramão da Constituição, a MP nº 557 introduziu a figura do nascituro como portador de direitos, quando é fato que este não existe fora do corpo da gestante.

Outra discussão em torno da MP nº 557 foi a introdução da proposta de um comitê gestor nacional sem qualquer participação da sociedade civil e, principalmente, de comissões de cadastro, vigilância e acompanhamento de gestantes e puérperas de risco, quando já existem, no sistema de saúde, os comitês de morbi-mortalidade materna. Estes contam com participação social e são frutos das reivindicações dos setores organizados no contexto de luta dos movimentos sociais por um sistema de saúde público e com controle social. A proposta da MP, portanto, desconsiderou o papel do movimento organizado e não contemplou o acúmulo do SUS, prevendo em sua composição apenas a participação de profissionais e gestores.

Causou estranhamento, ainda, que a MP não mencione a questão do aborto, tendo em vista que o abortamento inseguro se configura como a terceira causa de mortalidade materna no Brasil. O movimento feminista destaca a importância de se respeitar a autonomia das mulheres e de o aborto diante de uma gravidez indesejada passar a ser considerado como parte da política de saúde pública. Nos últimos anos, tem prevalecido, nas ações do MS, uma perspectiva conservadora, que não leva em consideração a saúde integral das mulheres e está centrada fundamentalmente no aspecto materno-infantil. Neste sentido, a MP é uma continuidade da Rede Cegonha e de uma visão redutora do papel das mulheres como mães e reprodutoras.

O cadastramento compulsório das gestantes pode se configurar em uma forma de controlar o abortamento realizado de forma clandestina. Isto porque a MP previa também o pagamento de um auxílio ao pré-natal para transporte das mulheres aos serviços de saúde. Segundo o texto, a União concederia um benefício financeiro de até R$ 50 para gestantes cadastradas no sistema, para auxiliar o seu deslocamento e seu acesso às ações e aos serviços de saúde relativos ao acompanhamento do pré-natal e assistência ao parto prestados pelo SUS. As críticas das

feministas ao benefício centram-se no vigilantismo a que ficariam sujeitas as mulheres pobres inscritas no programa em contrapartida aos R$ 50 recebidos para custear uma corrida de táxi ou de ônibus até a unidade de saúde onde se realizam os exames pré-natais e a assistência ao parto. Para elas, atrelar esta necessidade do sistema de informação sobre o pré-natal à divulgação da lista pública das gestantes beneficiadas com a bolsa configura-se em uma forma de controlar o comportamento e as decisões tomadas pelas gestantes. Se, ao final, algumas mulheres não estiverem na lista pública, uma das razões pode ser a decisão pela interrupção voluntária da gravidez. Este foi um dos aspectos mais questionados por ativistas dos direitos sexuais e reprodutivos: esta lista pública abriria espaço para o controle da vida privada das mulheres, especialmente por grupos religiosos fundamentalistas.

A MP nº 557 foi alvo de fortes manifestações sociais de mulheres, que pediram a sua revogação e o fortalecimento da Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher, com reafirmação do compromisso do atual governo federal com os direitos reprodutivos das mulheres e a revisão da legislação punitiva do aborto (descriminalização), garantindo a autodeterminação reprodutiva das mulheres. Após todas as polêmicas geradas, a MP teve seu prazo de vigência encerrado em 31 de maio de 2012, não sendo prorrogada ou transformada em qualquer outro tipo de legislação. Este desfecho foi comemorado pelos movimentos feministas que lutam pela defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres brasileiras.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Esta edição de *Políticas sociais: acompanhamento e análise* tem como eixo de reflexão o período marcado pela transição no governo federal, com a posse da presidenta Dilma Rousseff. Uma vez que as políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero não são e não devem ser conduzidas exclusivamente pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), este periódico tem optado por selecionar órgãos ou temas a cada edição para que determinadas políticas possam ser acompanhadas de modo mais detalhado. No entanto, para esta edição, optou-se pela análise da atuação da própria SPM, que também viveu uma transição, com a posse de uma nova ministra após uma gestão continuada de sete anos da ministra Nilcéa Freire. Em 2011, assumiu a SPM a ex-deputada federal Iriny Lopes.

O ano de 2011 foi o último ano de execução do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e dos três grandes programas orçamentários sob a responsabilidade da SPM, quais sejam:[15] Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as

15. A partir de 2012, já sob a vigência do PPA 2012-2015, elaborado a partir de uma nova metodologia de planejamento e orçamento, a SPM passou a contar com apenas um grande programa finalístico, denominado Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência, e um programa de gestão, Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Mais informações, consultar: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120313_anexo_I.pdf>.

Mulheres; Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas; e Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres. A eles se soma ainda a ação realizada no âmbito do programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, sob responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos (SDH). A tabela 1 apresenta os valores executados em todo o PPA da SPM nos últimos dois anos de vigência do plano.

TABELA 1
Execução orçamentária da SPM (2010-2011)

Programas e ações	2010				2011			
	Dotação inicial (R$)	Autorizado (lei + créditos) (R$)	Liquidado (R$)	Nível de execução (%) (R$)	Dotação inicial (R$)	Autorizado (lei + créditos) (R$)	Liquidado (R$)	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)	(A)	(B)	(C)	(C/B)
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes[1]	479.864	479.864	266.591	55,6	400.000	400.000	0	0,0
Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres	41.876.099	42.921.135	37.635.857	87,7	36.816.122	36.816.122	36.807.301	99,8
Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	6.338.465	6.178.511	5.176.546	83,8	6.700.000	6.700.000	4.489.391	67,0
Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	34.208.944	33.323.863	26.276.935	78,9	53.776.121	53.776.121	27.341.457	50,8
Apoio administrativo	11.269.788	12.766.117	11.526.714	90,3	11.326.745	11.336.245	9.431.349	83,2
Total	**94.182.757**	**95.669.489**	**80.882.644**	**84,5**	**109.018.988**	**109.028.488**	**78.069.498**	**71,6**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
Nota: [1] Refere-se aos recursos da SPM alocados na ação do Programa nº 73 – Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, da Secretaria de Direitos Humanos.
Obs.: valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE) anual médio de 2011.

Considerando-se o orçamento aprovado para a SPM na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2011 – de cerca de R$ 109 milhões – e o montante total liquidado – de mais de R$ 78 milhões –, tem-se que o nível de execução orçamentária global da secretaria ficou em torno de 72%, o mais baixo dos últimos anos. Este fato, contudo, merece ser pontuado por algumas informações adicionais.

Cabe mencionar, primeiramente, que houve um importante aumento dos recursos dos programas da SPM ao longo da tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) no Congresso Nacional. No texto enviado pelo Poder Executivo, a proposta era de um orçamento de R$ 55 milhões. No Congresso

Nacional, inclusive devido à atuação do movimento feminista junto aos parlamentares, este valor saltou para R$ 114,4 milhões, reduzidos a R$ 109 milhões após os vetos da presidenta Dilma Rousseff às emendas ao Programa nº 156 – Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres.[16] Ressalte-se que a contínua atuação do movimento feminista junto ao Congresso Nacional para ampliação do orçamento dedicado às políticas para as mulheres tem resultado, todos os anos, em aumento significativo nos recursos para a SPM. Em 2012, esta mobilização também contribuiu para produzir o mais alto orçamento autorizado para movimentação e empenho desde a criação da SPM.

Diversos fatores contribuíram, porém, para que este orçamento tivesse uma execução baixa ao longo de 2011. Um deles certamente está relacionado às mudanças de comando vivenciadas pela SPM. Após sete anos de uma mesma gestão, em 2011 houve mudança de ministra e, como consequência, de praticamente todos os quadros de direção da secretaria. A renovação de quadros implicou a necessidade de tempo para apropriação não apenas das atividades da SPM mas também do *ethos* do serviço público e de todas as suas normas e regras específicas, uma vez que não necessariamente as novas gestoras já haviam passado pelo governo federal. Vale mencionar que após esta primeira fase de mudança nos cargos diretivos, a SPM passou, ainda em 2011, por uma nova recomposição de quadros, com a saída de duas de suas três secretárias nacionais. Com isto, voltou-se novamente ao estágio de apropriação das condições de trabalho, e a implementação das políticas foi prejudicada no tempo.[17]

Devido também ao início de um novo governo, os editais de chamada de projetos foram publicados somente no mês de maio, uma dificuldade adicional para a execução do orçamento. Finalmente, a realização da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, no mês de dezembro, fez com que todos os esforços fossem mobilizados para a organização do evento. Isto ocorreu justamente no mês em que os últimos limites de recursos são liberados para movimentação e empenho e requerem, portanto, bastante esforço por parte da equipe encarregada de analisar e encaminhar os projetos recebidos para apoio. O orçamento da SPM é em grande parte destinado a apoio a projetos via celebração de convênios com poder público e organizações sociais. Em 2011, foram firmados 146 convênios

16. As emendas foram vetadas porque, em cumprimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2011 (Lei nº 12.381 de 2011), o programa de prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres não pôde ser objeto de limitação de empenho em 2011, conforme a Lei nº 12.309 de 2010, anexo IV, seção II. Com isso, optou-se por vetar as emendas individuais inseridas pelos parlamentares no Programa nº 156, no valor total de R$ 5.400.000, pois "a expansão desse grupo de ações [excluídas do cálculo da base contingenciável] imporia (...) a necessidade do contingenciamento de valores em outras ações no âmbito do Poder Executivo, o que poderia resultar em prejuízos à otimização dos recursos disponíveis" (Brasil, 2011e).

17. No início de 2012, a SPM passou por mais uma reforma administrativa, com a saída da ministra Iriny Lopes – que se candidatou à prefeitura de Vitória – e a posse da nova ministra Eleonora Menicucci. Com isto, mais uma vez a secretaria se viu às voltas com mudanças de orientação e paralisação ou diminuição no ritmo das atividades.

e repassados R$ 55,5 milhões, referentes a convênios firmados naquele ano e em anos anteriores (Brasil, 2011f).

Essa forma de execução orçamentária impõe dificuldades adicionais, tal como relatado pela própria SPM, tendo em vista todos os processos burocráticos necessários para a celebração de convênios na administração pública federal e as dificuldades dos órgãos governamentais em se manterem adimplentes junto ao cadastro único de convênios (CAUC) e, posteriormente, em executarem corretamente as despesas previstas no plano de trabalho. A incapacidade técnica e gerencial é tão flagrante que muitos convenentes devolvem os recursos ao Tesouro Nacional por não conseguirem executar o convênio firmado. Esta é uma questão de grande importância do ponto de vista da implementação das políticas para as mulheres, pois a execução das ações por meio de convênios celebrados com outros parceiros implica muitas dificuldades no que diz respeito ao acompanhamento das ações e mesmo à mensuração de metas físicas realizadas. Assim, por exemplo, se a SPM firmou um determinado convênio em 2010 para atender a um número estimado de mulheres vítimas de violência em um serviço especializado e, meses depois, a entidade convenente devolve os recursos referentes à parceria, aquelas mulheres não terão sido atendidas, apesar de terem sido contabilizadas como meta alcançada naquele ano. É importante destacar, neste caso, que a grande maioria dos órgãos que realizam convênios com a SPM são governamentais – tanto da esfera estadual quanto municipal – e que apenas 16% do total de convênios firmados em 2011 se deram junto a organizações de natureza não governamental. A questão das dificuldades técnicas e gerenciais, neste contexto, se torna ainda mais grave, imprimindo uma série de limitações ao alcance e à efetividade da política induzida no âmbito nacional, em especial no que diz respeito às ações na área de violência desenvolvidas a partir do pacto nacional, em que a descentralização das iniciativas é a tônica.

Diante dessas e de outras dificuldades, a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISET) realizou, em 2011, uma avaliação da execução do programa de prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres e chegou a uma série de recomendações. Esta avaliação será detalhada na subseção 3.1.

Além disso, as despesas de "restos a pagar" do ano anterior mais uma vez comprometeram a execução orçamentário-financeira. Herdou-se da execução de 2010 um montante de pouco mais de R$ 20 milhões em despesas inscritas em restos a pagar em 2011. Isto significa que estes valores, apesar de empenhados em 2010, não puderam ser pagos até 31 de dezembro e, assim, tornaram-se compromissos a serem honrados no ano seguinte. Apesar de comprometerem uma parcela importante do financeiro liberado para a SPM, estes R$ 20 milhões não são contabilizados na execução orçamentária de 2011.

Cabe lembrar, ainda, que a SPM integra a Presidência da República e que, com isso, os limites liberados para movimentação e empenho via decreto presidencial para este órgão são distribuídos para suas unidades de acordo com a progressiva execução de cada uma delas no decorrer dos meses. Assim, dos recursos de fato liberados para a SPM – R$ 78,8 milhões –, foram empenhados 99,9%. Mas se for levado em consideração o orçamento autorizado total, a SPM executou somente 72,3%, como demonstra a tabela 1. A baixa liberação de recursos pode indicar dificuldades na capacidade de execução orçamentária e financeira do órgão.

Todas essas questões comprometeram a execução de seu orçamento em 2011 e fizeram com que os níveis de execução ficassem bem abaixo do normalmente alcançado pela SPM. Aquelas iniciativas já mais estruturadas, com compromissos mais fortemente estabelecidos entre os diferentes parceiros, acabaram sendo menos afetadas neste processo. Prova disso é que o programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, do qual se originam os recursos para implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, apresentou execução de praticamente 100% do autorizado no início da gestão. Isto indica que praticamente todo o recurso comprometido foi liberado para movimentação e empenho e, como se vê, executado. Os programas dos quais partem os recursos para iniciativas mais pontuais, ou para o atendimento de projetos via demanda espontânea de governos subnacionais e organizações não governamentais, tiveram execução significativamente mais baixa. É o caso do programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres, que executou apenas 50,8% do autorizado.

Por fim, cabe dizer que a maior parte do orçamento empenhado ao longo de 2011 nos dois programas de natureza finalística da SPM – Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres – foi direcionada aos estados da região Nordeste (35,4%), seguidos daqueles da região Sudeste (26,9%), Norte (15,8%), Sul (14,3%) e Centro-Oeste (7,6%). Esta distribuição foi fortemente influenciada pelo comportamento do gasto direcionado às ações do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Quando se observa o programa de enfrentamento à violência, em que o gasto foi orientado pelas diretrizes do pacto, nota-se que o Nordeste respondeu por 37% do total de recursos empenhados, enquanto o Sudeste alcançou reduzidos 25%. Esta distância se reduz no programa de cidadania e efetivação de direitos, cuja execução se dá via balcão. Neste programa, o Sudeste passa a responder por 30% do total dos valores empenhados, e o Nordeste, por 32%.[18] Este comportamento indica que uma política que se proponha a uma discussão menos centralizada pode redirecionar recursos no território nacional

18. Alguns convênios formalizados no âmbito do programa Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres são, na realidade, direcionados ao enfrentamento da violência. A análise aqui apresentada baseou-se nos dados ajustados, ou seja, estes convênios foram contabilizados como sendo da área de violência.

segundo prioridades de ação e, portanto, necessidades territoriais diferenciadas, e não apenas segundo capacidade das organizações proponentes.

3.1 Ações implementadas em 2011

Um dos principais acontecimentos na área, em 2011, foi a realização da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), cuja etapa nacional foi realizada em Brasília, entre os dias 12 e 15 de dezembro, com a participação de mais de 3 mil pessoas. Assim como nas demais conferências nacionais, a CNPM foi precedida de etapas estaduais e municipais, que envolveram diretamente mais de 126 mil mulheres em todo o país. Segundo informações da SPM, foram realizadas 1.119 conferências municipais, 188 conferências regionais e 27 estaduais. Nestas etapas, foram discutidos, à luz da realidade local, os temas propostos pela SPM, quais sejam, a análise da realidade das mulheres e as dificuldades para efetivação de sua cidadania, bem como a definição de prioridades de políticas, tendo como base a avaliação do que foi alcançado no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), cuja vigência se encerrou justamente em 2011.

O tema da conferência foi Autonomia das Mulheres e Igualdade.[19] A presidenta Dilma Rousseff esteve presente na abertura, ocasião em que desmentiu a suposta extinção da SPM ou sua fusão com outras secretarias. Este foi um momento digno de nota, pois nos meses finais do ano, mais uma vez, a extinção da SPM voltou a ser colocada como ponto de pauta da reforma ministerial.

Tendo como base o tema da autonomia, um total de 24 grupos de trabalho se reuniu em torno de quatro eixos: autonomia econômica e social, autonomia cultural, autonomia pessoal e autonomia política. Ao final, foram aprovadas 91 resoluções organizadas nestes eixos, que, na prática, somente estruturam de uma maneira diferente os temas já abarcados no II PNPM. As resoluções tampouco se diferenciam muito daquelas tomadas nas primeiras conferências, que abordaram os mais diversos campos da vida social. Torna-se cada vez mais importante promover uma reflexão acerca dos objetivos e do formato que vem sendo adotado para as conferências de políticas para as mulheres. Desde sua primeira edição, o objetivo tem sido, ao cabo, levantar as demandas das mulheres brasileiras e organizá-las em torno de um plano de ações com o qual o governo federal se compromete. No entanto, passadas três rodadas de levantamento das demandas, não há como se esperar que muitas novidades apareçam. Nesse sentido, a construção

19. Tal como discutido em Ipea (2012b), a questão da autonomia das mulheres havia sido definida, durante a gestão da ministra Iriny Lopes, como a nova prioridade no campo das políticas para as mulheres. Na ocasião, a SPM defendia que o enfrentamento da extrema pobreza e a garantia de uma vida autônoma para as mulheres passaria pelo acesso e participação igualitária – quantitativa e qualitativamente – das mulheres ao mercado de trabalho; pelo combate às discriminações e desigualdades vivenciadas; pela ação do Estado para possibilitar a conciliação entre vida familiar, pessoal e profissional; pela valorização do trabalho doméstico – remunerado ou não; e pela desconstrução de valores e estereótipos que favorecem a reprodução da exclusão e da precariedade da inserção feminina no mundo do trabalho.

de novas estratégias que possam retirar mais deste diálogo com o movimento social e com as mulheres da base parece ser algo bem-vindo no campo das políticas para as mulheres.

Passada a conferência e aprovadas as resoluções, cabe à SPM organizá-las em um novo plano nacional, para o qual mais uma vez se colocará o dilema entre priorizar temas ou elencar um conjunto amplo e abrangente de ações. Destaque-se, ainda, que o II PNPM teve sua vigência encerrada em 2011, o que torna mais urgente o lançamento de uma nova versão.[20]

Outra questão relevante na construção desta nova versão do PNPM refere-se à perda de centralidade do tema autonomia das mulheres na gestão da secretaria iniciada em fevereiro de 2012. Toda a conferência se orientou para o debate das políticas para as mulheres a partir do prisma da autonomia, objetivando uma reorganização da ação do Estado que considerasse esta questão como eixo. No entanto, desde então, o tema vem perdendo força dentro da SPM e do próprio governo, tal como se verá a seguir, com a desarticulação do Fórum Direitos e Cidadania. A ideia de um grande programa de autonomia econômica das mulheres, apresentado em Ipea (2012b), que deveria ter sido lançado em 2012, parece ter sido abandonada, enquanto o tema da violência, por intermédio do pacto nacional, voltou a ter a centralidade da política. Assim, a construção do plano nacional deverá se pautar pelas diretrizes da conferência, as quais foram construídas tendo como base um tema estratégico que, na atualidade, já não é considerado mais tão estratégico assim. Este movimento levanta questões centrais sobre a real importância, para a construção e a consolidação da política, de eventos como a CNPM, uma vez que estes mobilizam fortemente tanto os governos quanto a sociedade, mas suas resoluções nem sempre têm sido adequadas ou integralmente consideradas.

No que se refere às ações implementadas em 2011 pela SPM, também houve continuidade em grande parte dos projetos iniciados anteriormente, conforme poderá ser visto a seguir. No caso das ações na área de *trabalho* e *autonomia econômica*, 2011 foi marcado pelo apoio a projetos e por intensas articulações políticas com outros ministérios com vistas a avançar em questões como direitos das trabalhadoras domésticas e ampliação da oferta de creches. Ambos os temas estiveram presentes na pauta da Sala de Situação de Igualdade de Gênero, instituída no âmbito do Fórum Direitos e Cidadania, da Secretaria-Geral da Presidência da República. Os fóruns foram instituídos com vistas a organizar a agenda prioritária de governo e propiciar o diálogo entre diferentes ministérios

20. Não foram, até o momento, disponibilizadas avaliações que permitam uma análise acerca da implementação do II PNPM, suas dificuldades e principais conquistas.

que se comprometeram com planos de ações multissetoriais.[21] No eixo de igualdade de gênero, a agenda se concentrou nos temas do mundo do trabalho, dos cuidados e do imaginário cultural e social.

A iniciativa dos fóruns aparentemente foi abandonada pelo Palácio do Planalto, mas, no caso da agenda de igualdade de gênero, as interações que decorreram das atividades ocorridas ao longo de 2011, pelo menos no caso da SPM com o MEC, avançaram. As discussões se centraram não somente na expansão do número de creches, pauta do governo desde seu início, mas também no seu financiamento, uma vez que as creches são equipamentos sociais caros e uma das alegações dos municípios para não conseguirem cumprir as metas previstas está na sua incapacidade de arcar com os custos.[22] Vale mencionar que o esforço, nesta articulação entre SPM e MEC, passa também pela tentativa de perceber a política de creches não apenas como educacional, mas também de cuidados, o que significa o reconhecimento pelo Estado de seu papel enquanto corresponsável pelos cuidados e pelo trabalho doméstico não remunerado. A ampliação do escopo da política pode levar a mudanças importantes não só em termos da ampliação da oferta de serviços mas também da sua qualidade, do horário de funcionamento, do tipo de atividade ofertada, entre outras questões.[23]

Neste sentido, registram-se alguns avanços. O primeiro deles foi o aumento nos fatores de ponderação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) para as matrículas em creches. Para 2010, cada matrícula em creche pública em tempo integral recebia o equivalente a R$ 1,10 do valor aluno/ano do FUNDEB. Para o exercício de 2012, este fator já subiu para R$ 1,30.[24] Também aumentou o valor da merenda escolar por aluno, a ser repassado no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Os valores para todos os níveis de ensino aumentaram, mas, no caso das creches, o aumento foi proporcionalmente maior, passando para R$ 1 – mais que o triplo do valor para as matrículas no ensino fundamental (R$ 0,30). Estas novas ponderações estão relacionadas ao reconhecimento de que o financiamento das creches deve ser ampliado e de que se trata de equipamentos com elevados custos de manutenção, por necessitarem de mais profissionais por aluno, de mais refeições e de materiais pedagógicos diferenciados. Quanto a este último ponto, ainda permanece a impossibilidade de

21. Além do Fórum Direitos e Cidadania, coordenado pela Secretaria Geral, havia os Fóruns de Desenvolvimento Econômico (coordenado pelo Ministério da Fazenda); Infraestrutura (coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e Erradicação da Pobreza (coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

22. Entre essas dificuldades, podem ter lugar os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos com pessoal, por parte do poder público. Os municípios podem encontrar entraves para a contratação de professores para a educação infantil.

23. Para mais informações, ver Ipea (2012b).

24. Ver as Portarias MEC nº 777, de 10/8/2009; nº 873, de 1/7/2010; e nº 1.322, de 21/9/2011.

aquisição de brinquedos como materiais pedagógicos, isto é, os municípios não podem gastar com estes itens dentro do orçamento da educação, o que constitui outro ponto de pauta da SPM.

Registra-se, ainda, que o número de matrículas em creches públicas vem aumentando nos últimos anos: entre 2011 e 2012, houve um aumento de 9,5%, atingindo uma cobertura de 1,6 milhão.[25] Apesar do aumento, este número ainda representa uma parcela pequena da população na faixa etária de zero a três anos. De acordo com o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010 havia 10,9 milhões de crianças nesta faixa (IBGE, 2010).[26]

Os dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, do IBGE) de 2011 indicam que, naquele ano, cerca de 2,8 milhões de crianças frequentavam creches, o que corresponde a uma cobertura de 20,8% do total de crianças na faixa de 0 a 3 anos (IBGE, 2011). Destas, dois terços estavam matriculadas em escolas da rede pública de ensino, evidenciando que, apesar do *deficit* de matrículas frente ao universo de crianças na faixa etária adequada, o Estado é o principal provedor deste serviço.

Outro tema que foi objeto do diálogo entre SPM e MEC foi a ampliação da educação de tempo integral, questão também de fundamental importância para a autonomia das mulheres. O Programa Mais Educação, do MEC, vem se expandindo e, de acordo com os dados do Censo Escolar de 2012, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre 2011 e 2012, as matrículas de alunos em tempo integral subiram 21,5% nos anos iniciais do ensino fundamental e 33% nos anos finais. Estes dados confirmam os esforços no sentido de ampliar o Mais Educação para 30 mil escolas até o final de 2012. Ressalta-se, no entanto, que, apesar do aumento, as matrículas para tempo integral ainda representam tão somente 8,2% do total no ensino fundamental, beneficiando, em 2012, cerca de 2 milhões de estudantes.

No que diz respeito à ação da SPM voltada para a promoção da igualdade de gênero nos ambientes de trabalho, em 2011 foi lançada a quarta edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, voltado para empresas públicas e privadas. As 95 empresas que aderiram ao programa nesta edição executarão suas ações até dezembro de 2012 para, em seguida, serem avaliadas. Caso sejam atendidos os critérios, as empresas recebem o Selo Pró-Equidade de Gênero. Uma das novidades da quarta edição é que o selo passa a ter categorias, de acordo com a importância das ações implementadas pela empresa. Desta forma, o selo na categoria bronze destina-se às organizações que realizarem ações de conscientização e sensibilização da força de trabalho. A categoria prata vai para aquelas

25. Dados do Censo Escolar de 2012 (INEP, 2012).

26. Para mais informações e análises da política de creches no âmbito das ações de autonomia das mulheres, ver Ipea (2012b).

que realizarem transformações estruturais na gestão de pessoas – nos sistemas de recrutamento e nos programas de saúde e segurança no trabalho, por exemplo – e na cultura organizacional – na propaganda institucional, por exemplo. Finalmente, o Selo Pró-Equidade na categoria ouro será destinado àquelas organizações que, além das ações anteriores, conseguirem realizar transformações estruturais no "processo de ascensão funcional e planos de carreira, cargos, salários e remuneração" e nas "práticas de sensibilização voltadas para a equidade de gênero na cadeia de relacionamento da organização" (Brasil, 2011g, p. 17).

Essa mudança responde a uma das dificuldades encontradas pelo programa no objetivo de transformar de fato as relações de trabalho nas organizações públicas e privadas participantes. Como o critério para recebimento do selo sempre foi o cumprimento do plano de ação apresentado pela empresa e pactuado com a SPM, possibilitou-se que as empresas continuassem recebendo o selo ano após ano mesmo sem apresentarem grandes avanços nas ações implementadas. Para ir além dos eventos de sensibilização – que deveriam constituir somente uma pequena parcela das ações implementadas –, a estratégia de categorias para o selo pode se mostrar atrativa. Com ela, será possível dar visibilidade às organizações que estão conseguindo avançar efetivamente em direção a uma gestão de pessoas e a uma cultura organizacional voltadas para a promoção da equidade entre homens e mulheres e entre brancos e negros.[27]

Para além destas iniciativas conduzidas de forma mais direta pela SPM, ainda são apoiados projetos encaminhados por governos subnacionais ou por organizações não governamentais também na área de capacitação profissional, empreendedorismo e fortalecimento para o mundo do trabalho. Apesar de serem projetos pequenos, enviados segundo a necessidade e o interesse de cada órgão proponente – sem, portanto, qualquer referência a um mesmo marco teórico ou político e com menos potencial de sustentabilidade – a secretaria tem entendido que esta é a forma que tem de, neste campo específico, dialogar e apoiar estados e municípios. Em 2011, foram firmados cerca de quarenta convênios direcionados a esta temática, que envolveram recursos da ordem de R$ 9,5 milhões.

Boa parte do ano de 2011 também foi dedicada às articulações e negociações relacionadas à realização da Marcha das Margaridas, em agosto. Tal como já apontado no início deste texto, a marcha é um importante movimento protagonizado pelas mulheres do campo e da floresta no qual se apresentam demandas ao governo federal. Tradicionalmente, na plenária de encerramento da marcha, o governo apresenta um plano de compromissos, elaborado a partir das reivindicações apresentadas. A elaboração deste plano foi fortemente capitaneada pela SPM, e demandou recursos intensivos ao longo do ano. A SPM também apoiou

27. Para uma análise mais detalhada a respeito do programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e de suas alterações recentes, ver Ipea (2012b).

financeiramente a Marcha das Margaridas, repassando à CONTAG cerca de R$ 300 mil.

Nas políticas na área de educação, em 2011, a secretaria deu continuidade a três importantes programas: Mulher e Ciência; Gênero e Diversidade na Escola; e Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça.

O Mulher e Ciência é uma parceria da SPM com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o MEC, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres). Constitui-se de três iniciativas: Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero; Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa – Pensando Gênero e Ciências; e edital de fomento à pesquisa no campo dos estudos de gênero, mulheres e feminismo. O prêmio, realizado anualmente, teve sua sétima edição lançada em 2011.[28] Foram inscritos 3.965 trabalhos – 607 a menos que na edição anterior – em cinco categorias: *i*) mestre e doutorando; *ii*) graduado, especialista e estudante de mestrado; *iii*) estudante de graduação; *iv*) estudante do ensino médio; e *v*) escola promotora da igualdade de gênero. Nas três primeiras, inscrevem-se artigos científicos elaborados sob orientação de um professor ou professora; no caso dos alunos e alunas de ensino médio, inscrevem-se redações e, finalmente, as escolas concorrem com projetos pedagógicos. A premiação ocorreu no início de 2012, e já foram abertas as inscrições para a oitava edição.

O mérito dessa iniciativa está em contribuir para a reflexão das questões de gênero no ambiente escolar e, ainda, para a produção científica na temática. Para garantir ampla participação, no entanto, faz-se necessária estreita articulação com o MEC e com as universidades. Do total de trabalhos inscritos na sétima edição, 85%, ou 3.376, foram redações de estudantes do ensino médio. Considerando-se que, naquele ano, havia cerca de 7,2 milhões de estudantes matriculados neste nível de ensino, é possível avaliar que o programa ainda apresenta um grande potencial de expansão. É interessante observar que esta categoria tem um elemento fundamental nos objetivos da SPM: supõe-se que estudantes de graduação e graduados que se inscrevem são aqueles que já trabalham com a temática e serão premiados pela qualidade de seu trabalho. No caso de estudantes de ensino médio, a existência do prêmio pode fazer com que jovens que jamais haviam refletido sobre as relações entre homens e mulheres na sociedade o façam, bem como professores e demais profissionais da escola. Assim, o prêmio alcança o objetivo de fundo de promover transformações culturais.[29]

28. O encontro de núcleos e grupos de pesquisa e o edital de apoio à pesquisa não ocorreram em 2011. O encontro deve ser realizado em 2013 e o quarto edital de fomento à pesquisa tinha previsão de lançamento para o segundo semestre de 2012.
29. Uma breve análise do conteúdo das redações pré-selecionadas no quinto prêmio pode ser encontrada em Melo (2011).

O programa Gênero e Diversidade na Escola (GDE) constitui iniciativa voltada para a formação de professores da educação básica nas temáticas de igualdade de gênero, igualdade de raça e diversidade sexual. O curso tem duração de 200 horas e, desde 2008, é ofertado por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), sendo implementado pelo MEC. Desde então, vem crescendo o número de universidades participantes, que já somavam 37 em 2011. O curso é ofertado nos níveis de aperfeiçoamento e especialização.[30] No período 2010-2011, foram ofertadas 2.140 vagas por sete universidades espalhadas pelo território nacional.[31] Os anos de 2010 e 2011 foram destinados à execução e finalização de oferta de vagas. Para 2012 e 2013 havia previsão de uma nova leva de ofertas, com diversas universidades finalizando os trâmites para abertura de vagas.

A despeito da relevância do programa, é preciso destacar que existem dificuldades relacionadas ao seu monitoramento e sua avaliação que inviabilizam, por exemplo, que se tenha informação disponível acerca de quantas pessoas o concluíram. Nesta fundamental parceria entre SPM e MEC, a secretaria responde pelos conteúdos e foi a protagonista da iniciativa desde 2006, quando um projeto-piloto foi implantado em parceria com o Conselho Britânico. Mas, desde então, os cursos vêm sendo financiados majoritariamente pelo MEC e a responsabilidade pela oferta do curso é das instituições de ensino superior, a depender do interesse de cada uma em ofertá-lo. Assim, os mecanismos de acompanhamento foram dificultados. As iniciativas de avaliação do curso são mais pontuais e partem de outros parceiros, como o Centro Latino-americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). O curso também é objeto de muitos estudos e avaliações qualitativas. Em muitas delas, registram-se dificuldades relacionadas à modalidade de educação a distância, especialmente tendo em vista a sensibilidade ligada a muitos dos temas trabalhados e à necessidade, muitas vezes, de se desconstruírem crenças e paradigmas arraigados.[32] Diante disto, faz-se necessário um material pedagógico de qualidade e um bom preparo dos tutores e tutoras, que também devem ter acesso a um material de formação e orientação bem feito.

O curso a distância Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça (GPP-GeR) é mais recente e destina-se a

> servidoras/es dos três níveis da administração pública, preferencialmente, gestoras/es das áreas de educação, saúde, trabalho, segurança e planejamento, integrantes dos conselhos de direitos da mulher, dos fóruns intergovernamentais de promoção da

30. A partir de 2013, o curso será oferecido também na modalidade extensão.

31. São elas: Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e Universidade Federal de Lavras (Ufla).

32. Uma avaliação sobre o GDE, conduzida pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pode ser encontrada em Minella e Cabral (2009).

igualdade racial, dos conselhos de educação, dirigentes de organismos não governamentais ligados à temática de gênero e da igualdade étnico-racial (Brasil, [s.d.]).

O curso pode ser oferecido pela universidade que adere por meio da UAB na modalidade especialização – com carga horária de 300 horas – ou aperfeiçoamento (extensão), com carga horária entre 360 e 400 horas. Entre 2010 e 2011, foram ofertadas quase 4 mil vagas, por um conjunto de dez universidades.[33] Assim como no caso do GDE, a oferta dos cursos também é de responsabilidade das instituições de ensino superior, segundo conveniência e interesse de cada uma.

Interessante observar que, se o GDE surge com o objetivo de formar profissionais dentro das temáticas de gênero e raça para a educação, sua experiência bem-sucedida inspirou o GPP-GeR, que visa formar profissionais para a gestão de políticas públicas. Com estas iniciativas, a SPM procura atuar em dois importantes eixos de perpetuação de uma cultura de desigualdade, sobre os quais é recorrentemente cobrada. Os professores e as professoras que consigam aplicar em suas salas de aula conteúdos e concepções mais igualitárias acerca das relações de gênero poderão formar novas gerações com percepções diferenciadas. O mesmo se espera de gestores e gestoras que sejam capazes de implementar políticas com o olhar de gênero e raça. Se estes dois tipos de formação se perpetuarem e forem bem-sucedidos, podem ter repercussões significativas no médio e no longo prazo. A dificuldade, então, é medir seu impacto e avaliar sua efetividade.

Um novo campo de reflexão dentro da SPM, que gerou alguns frutos em 2011, foi o debate sobre gênero e segurança alimentar. No processo de preparação da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, paralelamente, da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, foi constituído um grupo de trabalho sobre segurança alimentar e gênero no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). O grupo realizou, no mês de outubro, a oficina Mulheres, Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural Sustentável, na qual foi aprovada uma carta, que também foi objeto de debates numa das atividades da IV Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, no mês seguinte. A carta aprovada neste seminário foi publicada como anexo no relatório final da conferência e traz, entre outras demandas: reconhecimento do papel das mulheres na produção de alimentos saudáveis; necessidade de reforma agrária; adoção de um novo modelo de desenvolvimento e de novo modelo energético; combate ao incentivo ao uso de agrotóxicos; serviços de assistência técnica e extensão rural para as mulheres; implementação de banco de sementes crioulas; fortalecimento da participação das mulheres no PAA e no PNAE;

33. São elas: Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Ufes.

e discussão sobre indicadores para a formulação e o monitoramento de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional sob o enfoque de gênero.

As discussões, portanto, se relacionam diretamente com o papel das mulheres na agricultura familiar. Chama-se a atenção, ainda, para a vulnerabilidade das mulheres de alguns grupos, como indígenas e quilombolas. As discussões são ainda preliminares e devem ter continuidade com a reativação do grupo de trabalho, ocorrida no primeiro semestre de 2012. Cabe registrar a necessidade de superação de uma perspectiva naturalizadora quando se aborda o papel das mulheres na segurança alimentar e nutricional e de amadurecimento das reflexões neste campo.

No campo das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres, em 2011, foi dada continuidade à execução do pacto nacional. Como mencionado no início da seção 3, a existência de articulações entre governos federal e estaduais para implementação de ações de enfrentamento à violência, consubstanciadas em planejamentos plurianuais e formalizadas via termos de adesão ou acordos de cooperação federativa, possibilitaram que, mesmo diante das dificuldades em 2011, as ações nesta área tivessem continuidade e o orçamento fosse praticamente todo executado. Cabe mencionar que as mudanças nos governos estaduais fizeram com que as pactuações tivessem de ser reconstruídas diante das transições políticas ocorridas. Ainda assim, as atividades não foram interrompidas.

Como resultado, em 2011, foram firmados noventa novos convênios direcionados ao fortalecimento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, seja por meio da criação, reforma ou reaparelhamento de serviços ou da capacitação de profissionais que atuam no atendimento às mulheres. Estes novos convênios, que envolvem recursos de pouco mais de R$ 35 milhões, juntam-se àqueles firmados em anos anteriores, mantendo-se a orientação para que sejam sempre plurianuais – ou seja, o repasse financeiro deve dar-se em mais de um ano, condicionado ao cumprimento do plano de aplicação dos recursos.

Entre 2010 e 2012, as ações de enfrentamento à violência desenvolvidas pelo governo federal e coordenadas pela SPM foram objeto de duas auditorias: uma realizada pela CISET e outra pelo Tribunal de Contas da União (TCU).[34] Ambas as auditorias trouxeram importantes achados não apenas para a SPM mas

34. A auditoria levada a cabo pela CISET faz parte de suas atribuições regulares e tem como objetivo "avaliar se a execução está sendo realizada conforme as normas que regulam o programa, à luz da legislação, bem como identificar possíveis pontos operacionais frágeis que, embora não estejam ferindo normas legais, possam interferir na adequada execução do programa" (Brasil, 2011c, p. 10). Foram fiscalizados apenas os convênios aprovados no âmbito da Ação nº 2C52 (Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência) do Programa nº 156 (Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres) do PPA 2008-2011. A auditoria efetivada pelo TCU foi resultado de uma representação oferecida pelo Ministério Público (MP) à presidência do TCU, que relatava falhas no atendimento prestado às mulheres em situação de violência no país. Nesta representação, o MP solicitou ao TCU uma avaliação sistêmica das ações governamentais empreendidas na área. O documento final da auditoria ainda não foi disponibilizado ao público.

também para outros órgãos envolvidos na implementação da política, em especial os da segurança pública e do Judiciário. As contribuições aportadas são especialmente relevantes ao se considerarem as dificuldades que a SPM tem, enquanto coordenadora das ações e do pacto nacional, para monitorar a implementação das atividades e projetos acordados no nível local.

Os principais problemas e desafios encontrados podem ser divididos em dois grandes conjuntos: o primeiro deles refere-se a questões de ordem mais processual, envolvendo a formalização de convênios, o monitoramento da sua execução e as institucionalidades necessárias à sua efetivação. O segundo grupo de observações aborda mais as questões de conteúdo, relacionadas às dificuldades no funcionamento dos serviços que atendem às mulheres e os desafios colocados para que estes sejam aperfeiçoados e ofereçam atendimento de melhor qualidade. Entre os principais achados, cabe apontar os listados a seguir.

1) Desrespeito aos critérios estabelecidos nos editais para apoio a convênios. A SPM destacou, em seus editais, que o apoio a ações para ampliação e consolidação da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência deveria ser direcionado prioritariamente para os municípios-polo, tal como definidos no âmbito do pacto nacional.[35] No entanto, parte significativa dos convênios firmados junto aos governos subnacionais destinava recursos para a construção, reforma ou reaparelhamento de serviços em municípios que não obedeciam aos critérios previstos no edital, ou seja, não se enquadravam como município-polo. As diretrizes norteadoras da política, pautadas por preocupações como sustentabilidade das ações e capilarização dos serviços, não foram respeitadas, e os recursos foram distribuídos de forma semelhante em valor, independentemente das necessidades de cada localidade, da quantidade de habitantes e da situação econômica (Brasil, 2011c). Não foi possível, para a auditoria, identificar as razões deste desvio, mas pode-se supor que estejam relacionadas ao não envio – ou ao envio em condições que não permitiam a aprovação – de projetos por parte dos municípios-polo ou mesmo em função das necessidades urgentes da execução orçamentário-financeira.

2) Fragilidade dos projetos aprovados e formalizados via convênio. Boa parte dos convênios analisados durante as auditorias trazia planos de trabalho pouco detalhados, sem previsão adequada de metas ou etapas, o que não permitia o acompanhamento da execução, a avaliação do cumprimento de metas ou dos resultados previstos, nem mesmo a correta avaliação da viabilidade da proposta apresentada. Identificou-se também ser bastante frequente a aprovação de projetos sem a adequada análise de custos e

35. Para mais informações sobre a definição dos municípios-polo, ver a subseção 4.1 deste capítulo.

sem uma sistemática de monitoramento e avaliação da execução. Como consequência deste quadro, parte significativa dos convênios analisados encontrava-se atrasada tanto no que se refere ao cumprimento das metas pactuadas quanto à execução dos recursos repassados.

3) Pouca capacidade de monitoramento e fiscalização dos convênios. Para além dos problemas relacionados à qualidade dos projetos apresentados à SPM e aprovados para recebimento de recursos, também se identificou que a secretaria tem enormes dificuldades em monitorar a implementação das ações financiadas e em fiscalizar o cumprimento do disposto nos termos de convênio. Estas dificuldades, certamente relacionadas à baixa qualidade das propostas aprovadas, também são consequência da inexistência de uma sistemática contínua de fiscalização, que defina a forma pela qual as instituições convenentes serão fiscalizadas, os dados que devem ser encaminhados regularmente à SPM e a frequência com que as iniciativas devem ser visitadas, entre outras questões. Há de se reconhecer que os recursos humanos disponíveis na SPM são bastante reduzidos, mas a organização de um processo de fiscalização permitiria aproveitá-los de forma mais eficiente na realização desta atividade.

4) Falta de articulação dentro dos governos e entre os governos. Os resultados das auditorias realizadas apontam para uma frequente baixa articulação entre as políticas desenvolvidas pelos municípios e aquelas levadas a cabo pela esfera estadual. Não raro foram encontrados casos em que os estados não se envolviam com as ações implementadas pelos governos municipais, ou desenvolviam suas próprias iniciativas sem qualquer tipo de articulação intergovernamental. Ademais, notaram-se dificuldades na articulação de diferentes setores dentro da mesma esfera de governo, comprometendo o que vem sendo chamado de transversalização da perspectiva de gênero. Foram relatadas dificuldades não só para que alguns setores do Executivo – em especial da segurança pública – se engajassem na política e se percebessem como corresponsáveis por ela mas também para que as instituições dos poderes Judiciário e Legislativo atuassem de forma comprometida e integrada. Este cenário foi entendido como bastante prejudicial à consolidação de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres e, de forma mais concreta, à assistência ofertada às mulheres em situação de violência.[36] Torna-se um desafio, portanto, promover a integração de esforços entre as diferentes esferas

36. No caso das organizações privadas sem fins lucrativos, o relatório da CISET aponta que estas instituições são importantes parceiras na implementação da política, em especial pela sua "proximidade com a sociedade e consequente externalização das necessidades sociais locais. Além disso, contribuem com estudos, pesquisas e com serviços de atendimento de assistência social, psicológico e jurídico" (Brasil, 2011c, p. 44).

de governo e entre os diferentes setores do mesmo nível de governo, envolvendo, ainda, as instituições privadas e da sociedade civil.

5) Fragilidade dos organismos locais de políticas para as mulheres. Ao longo do processo de auditoria foi possível perceber a importância de se contar com organismos municipais e estaduais de políticas para as mulheres fortalecidos e autônomos. Esta foi entendida como pré-condição para que as políticas possam se consolidar no espaço local, para que haja o reconhecimento da violência enquanto objeto de políticas públicas e para que se construa uma estrutura técnico-administrativa local capaz de implementar ações para o seu enfrentamento. Para a CISET, esta é uma questão tão relevante que há a recomendação de que a celebração de convênios para ampliação e fortalecimento da rede seja realizada apenas com Entes Federados que possuam políticas de enfrentamento à violência contra a mulher consolidadas e implementadas por organismos locais com legitimidade e autonomia suficiente para articular a rede e angariar recursos, de forma a indicar a continuidade e a sustentabilidade da política e do uso do espaço para a finalidade firmada no plano de trabalho (Brasil, 2011c, p. 50).

6) Ausência de dados sistematizados sobre o fenômeno da violência contra as mulheres. Outra importante questão levantada nos processos de auditoria refere-se à inexistência de dados sobre, por um lado, a incidência e as características da violência contra as mulheres e, por outro, sobre as condições de funcionamento das instituições que atendem a estas mulheres. Observou-se que não existe uma padronização no registro dos atendimentos prestados em cada unidade, seja ela um centro de referência, seja uma delegacia, o que faz com que cada serviço colete um tipo de informação diferente, em um formato também bastante diferenciado. Os sistemas de informação, quando existem, não se comunicam e não estão integrados em uma rede. Identificou-se também certa resistência dos governos estaduais e municipais em proceder à uniformização na coleta de dados. A ausência de dados sistematizados e unificados dificulta bastante o processo de tomada de decisões em relação às políticas implementadas, pois não se têm quaisquer informações de caráter nacional, estimativas mais acertadas de demanda pelos serviços, da incidência da violência, das características do fenômeno ou mesmo das dificuldades enfrentadas no cotidiano das instituições.

7) Pouca oferta de serviços especializados de atendimento à mulher e concentração regional. Nos processos de auditoria, foram avaliados os centros de referência especializados, as delegacias especializadas, os

juizados especializados e as promotorias especializadas – estes dois últimos instituídos a partir da Lei Maria da Penha. Para todos estes serviços, identificou-se uma oferta insuficiente. Na comparação com o Plano de Expansão da Rede de Atendimento, elaborado pela SPM, pode-se identificar que, no caso dos centros de referência, por exemplo, existiam apenas 187 serviços em todo o país, frente a uma necessidade identificada de, ao menos, 1 mil unidades. Situação semelhante foi verificada para os demais serviços. Além da pequena oferta, também se percebeu uma ainda forte concentração das unidades nas capitais dos estados ou nas regiões metropolitanas, a despeito de um reconhecido esforço dos gestores em interiorizarem estas instituições.

8) Pouca articulação entre os diferentes serviços. Identificou-se que, além de o número de serviços ser pequeno e concentrado, a articulação entre eles é insuficiente para que se possa falar na composição de uma rede de fato. A localização afastada dos serviços, a inexistência de protocolos padronizados que definam a rotina do atendimento e o fluxo das mulheres entre os diferentes serviços, a incompreensão e o desconhecimento sobre a necessidade de encaminhamento das mulheres de um serviço a outro ou mesmo da existência de serviços na região, a falta de diálogo entre os serviços, entre outras questões, dificultam enormemente a formação de uma cultura de rede e a prestação de um atendimento integral às mulheres.

9) Falta de estrutura adequada. Também para o conjunto de serviços analisados, as auditorias encontraram uma falta generalizada de estrutura adequada para o atendimento às mulheres. Foram identificadas questões como:

   a) não atendimento à estrutura mínima prevista nas normas técnicas disponibilizadas pelo governo federal,[37] tais como sala de detenção e espaço individual e protegido nas delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAMs), para que as mulheres possam relatar de forma segura e tranquila a violência que sofreram;

   b) fechamento das DEAMs e juizados especiais à noite e nos finais de semana, quando a maior parte dos casos de violência doméstica tem lugar; e

   c) instalações velhas, deterioradas, sem reparos ou manutenção adequada e em situação precária de conservação; ou

   d) falta de adaptação e de acessibilidade para atendimento de mulheres com algum tipo de deficiência.

37. Existem normas técnicas que orientam o funcionamento apenas para os serviços de centro de referência especializado e DEAMs. Estas normas, porém, não têm caráter de obrigatoriedade.

10) Insuficiência de recursos humanos. Também de forma generalizada pôde-se notar, ao longo dos processos de auditoria, a insuficiência de recursos humanos para garantir um atendimento adequado e tempestivo às mulheres em situação de violência. Esta situação é grave em qualquer serviço, mas especialmente nas delegacias e nos juizados, que, por vezes, demoram meses para emitir as medidas protetivas de urgência – as quais devem, segundo a Lei Maria da Penha, ser emitidas em até 48 horas –, em função da quantidade de processos para serem analisados por poucas funcionárias e funcionários. Em todos os serviços também é prevista a existência de equipes multidisciplinares de atendimento, que possam oferecer um serviço amplo e integral às mulheres, com apoio jurídico, psicológico, social e assistencial. A formação destas equipes, porém, também é dificultada pela falta de pessoal destacado pelos governos estaduais e municipais. A alta rotatividade em alguns serviços também foi levantada como um problema.

11) Baixa qualificação dos quadros funcionais e inexistência de protocolos de atendimento. Outra importante questão apontada ao longo das visitas das auditorias diz respeito à falta de qualificação em gênero e violência. Ainda que esta seja uma das grandes linhas de ação do governo federal, muitos daqueles que atuam no atendimento às mulheres possuem formação insuficiente, quando não inexistente, nas temáticas, o que compromete decisivamente a qualidade do serviço ofertado. Foram frequentes os relatos de reprodução de estereótipos e preconceitos no cotidiano dos serviços, em especial daqueles relacionados à segurança pública. Ademais, destacou-se a inexistência de protocolos padronizados de atendimento que permitam orientar o trabalho daqueles que atuam diretamente junto às mulheres e construir um atendimento mais homogêneo, tornando-o menos dependente das experiências pessoais e profissionais das servidoras e servidores, e incorporando todas as diretrizes para garantir um atendimento integral e humanizado.

Os desafios à consolidação de uma política nacional de enfrentamento da violência são, como se pode notar, muitos e complexos. Exigem repostas do Estado que devem articular não apenas as diferentes esferas da Federação mas também os diferentes poderes, em um esforço de ação que requer mudanças técnicas, processuais, mas, especialmente, culturais. Reconhecer o fenômeno da violência como um objeto de políticas públicas, de gravidade elevada e produtor de fortes impactos não apenas na vida das mulheres mas em toda a sociedade é condição fundamental para garantir o sucesso das ações públicas.

4 TEMA EM DESTAQUE – TERRITÓRIO E POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Esta seção tem por objetivo analisar a concepção e a implementação da política capitaneada pelo governo federal com vistas a enfrentar o fenômeno da violência

de gênero. O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, objeto de análise da primeira parte do texto, foi selecionado por buscar incorporar a dimensão territorial em seu desenho e execução, começando pela descentralização das ações para outros Entes Federados, o que se dá de maneira inédita neste campo. Analisar o enfrentamento da violência doméstica exige, no entanto, uma reflexão não somente sobre o território geográfico de articulação das ações governamentais mas também acerca do escopo e dos limites da atuação do Estado num contexto de respeito à privacidade e ao inviolável território privado das famílias. Assim, na subseção 4.2, pretende-se problematizar a dicotomia público-privado e sua relação com a definição de políticas públicas.

4.1 Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres como uma nova abordagem territorial da política

A violência contra as mulheres – em especial aquela cometida no espaço privado – tem sido objeto de ação do Estado desde meados da década de 1980, com a criação das primeiras DEAMs e das casas-abrigo.[38] A priorização do tema na esfera pública foi resultado da intensa mobilização do movimento feminista, que, sob os bordões *Quem ama não mata* e *O privado também é público*, denunciou o cotidiano de agressões e mortes a que as mulheres eram submetidas por seus companheiros e ex-companheiros.

A partir deste movimento, e com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, o governo federal passou a priorizar as ações na área de violência contra as mulheres, orientando suas atividades para responder a uma "preocupação em possibilitar um atendimento emergencial às mulheres vítimas de violência e [para a] realização de campanhas para alterar as percepções sobre esse fenômeno" (Ipea, 2007, p. 248). Não se tratava, ainda, de uma política de enfrentamento à violência, mas de uma atuação concentrada no atendimento via DEAMs e no encaminhamento das mulheres às casas-abrigo – ou seja, os eixos eram a segurança pública e a assistência social.

De 1985 até meados dos anos 2000, a atuação governamental na área se resumia, portanto, a intervenções pontuais e desconexas, carentes de um referencial teórico e político, dotadas de baixo orçamento e muito pouco sustentáveis (Ipea, 2007, p. 248-249). Dada a incipiência das reflexões de gênero no âmbito dos governos – em especial dos subnacionais –, a ação pública no combate à violência contra as mulheres foi fortemente orientada e financiada pelas instituições existentes no espaço federal. A ação inicialmente esteve a cargo do CNDM, depois da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim) e, por fim, da SPM. O enfrentamento à violência contra as mulheres se dava por meio do apoio

38. A primeira DEAM foi criada na cidade de São Paulo em 1985. Um ano depois, foi criada, pela Secretaria de Segurança do estado de São Paulo, a primeira casa-abrigo para mulheres em situação de risco decorrente da violência doméstica e familiar (Brasil, 2011b).

a projetos apresentados por governos estaduais e municipais, no modelo que se convencionou chamar de "balcão", uma resposta às demandas por apoio financeiro que espontaneamente chegavam à secretaria. Cada instituição, de acordo com suas necessidades e entendimento do que deveria ser a política de enfrentamento à violência, demandava recursos ao governo federal e desenvolvia, de forma autônoma, suas iniciativas.

Duas importantes inflexões na condução destas ações – que ainda não podiam ser chamadas de uma política propriamente – podem ser percebidas a partir de 2003, com a criação da SPM. A primeira delas se dá com a tentativa da secretaria de trabalhar segundo a lógica de uma política de alcance nacional. Uma inovação importante é o incentivo à formação de redes compostas por todos os serviços que atendem à mulher em situação de violência, de modo a oferecer-lhe um atendimento integral. A atuação governamental, portanto, deixa de ser apenas o apoio a serviços – particularmente DEAMs e casas-abrigo – e a campanhas isoladas, avançando para uma atuação mais ampla, que contempla também o apoio a outros serviços especializados, mas inclui: a capacitação de agentes públicos para prevenção e atendimento; a criação de normas e padrões para o funcionamento dos serviços; o aperfeiçoamento da legislação; o incentivo à constituição de redes de serviços; o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção da violência; e a ampliação do acesso das mulheres à Justiça e aos serviços de segurança pública (Ipea, 2007, 248-249).

A segunda grande inflexão se deu em 2007, quando foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que introduziu, pela primeira vez, a ideia de uma política desenvolvida a partir da atuação coordenada das três esferas da Federação, com a definição de responsabilidades e a elaboração de um planejamento de ação que se pautasse pelas orientações da instância federal. Foi a primeira vez que uma política capitaneada pela instituição criada para coordenar as políticas para as mulheres no governo federal se pautou por uma lógica federativa, considerando a importância não só de se conferir protagonismo às esferas locais mas de se manter a referência a uma política de caráter nacional.

Segundo os documentos da própria SPM, o pacto nacional

> consiste em um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento das ações que consolidassem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo o território nacional (Brasil, 2011a, p. 11).

A análise do pacto e de seus objetivos já foi objeto de reflexão de edições deste periódico e de outras publicações do Ipea (Ipea, 2009a; 2011). O objetivo desta subseção é discutir como o pacto aborda a questão do território. Para isso, serão apresentadas apenas muito brevemente as suas principais características.

O pacto trouxe uma série de inovações para o campo do enfrentamento da violência contra as mulheres. A primeira delas se refere aos marcos teóricos que passaram a balizar a intervenção governamental. Da ideia de violência doméstica e familiar passou-se a um conceito bem mais amplo, que incluía esta mas também outras formas de violência, como as cometidas no espaço público (tráfico humano, violência sexual e assédio sexual, por exemplo), inclusive nas instituições do Estado. O pacto também pautou a incorporação do

> princípio da integralidade, composta pelas dimensões de combate e prevenção da violência, atenção, proteção e garantia dos direitos das mulheres por ela vitimadas. Com este objetivo, pretende articular ações de diferentes áreas governamentais, como justiça, segurança, saúde, assistência social, educação, trabalho e habitação (Ipea, 2009a, p. 741).

Com isso, a responsabilidade pela execução das ações de enfrentamento da violência deixou de estar exclusivamente nas mãos da SPM e passou a ser compartilhada com um conjunto de outras instituições, em especial o Ministério da Justiça (MJ), o MS e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Desde seu lançamento, o pacto passou por algumas modificações substanciais. Atualmente, está sendo renegociado com estados e municípios para cobrir o período de 2012 a 2015, a partir de uma nova organização em torno de cinco eixos estratégicos:[39]

- garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha;
- ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência;
- garantia de segurança cidadã e acesso à Justiça;
- garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e
- garantia de autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos.

A grande inovação do pacto, porém, no que se refere à abordagem territorial de políticas, foi expressa entre as suas três premissas, quais sejam: *i*) a transversalidade de gênero; *ii*) a intersetorialidade; e *iii*) a capilaridade. Para a SPM, a capilaridade das ações do pacto refere-se ao objetivo de levar "a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres até os

39. Até então, o pacto se organizava em torno dos quatro eixos a seguir: *i)* implementação da Lei Maria da Penha e fortalecimento dos serviços especializados de atendimento; *ii)* proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento da feminização da Aids; *iii)* combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e ao tráfico de mulheres; e *iv)* promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.

níveis locais de governo" (Brasil, 2011a, p. 24). Pela primeira vez, portanto, a corresponsabilização dos níveis subnacionais de governo pela política de enfrentamento da violência contra as mulheres foi tomada como princípio e como ponto de partida para a efetivação de uma política que se propunha, mais que nunca, à construção de uma rede. Segundo os documentos do pacto,

> é imprescindível o protagonismo dos estados, Distrito Federal e municípios na condução desse processo com autonomia e gerência, garantindo a sua efetivação nas esferas de sua competência; responsabilizando-se por articular e desenvolver as ações previstas no pacto em seu território; e respeitando as diferentes realidades locais (Brasil, 2010, p. 13).

Outro estudo de avaliação do pacto aponta, ainda, que "isso aumenta a eficácia e a efetividade da rede, criando condições favoráveis à ação de enfrentamento das situações de violência contra as mulheres, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território" (Ipea, 2010b, p. 204).

O primeiro passo, portanto, refere-se à descentralização das ações. Nesse caso, a incorporação da dimensão territorial centra-se na negociação federativa. Para garantir uma distribuição mais equitativa dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência e uma sustentabilidade maior das ações implementadas, busca-se envolver – por meio de um pacto político firmado entre as partes e de uma metodologia que busca a otimização dos esforços – atores federais, estaduais e municipais.

Podem ser identificadas duas importantes questões que, no cotidiano da execução, levaram a SPM a propor a descentralização territorial de suas ações. A primeira delas se refere à avaliação das gestoras de que a forma pela qual as ações vinham sendo executadas era ineficiente tanto do ponto de vista da sua sustentabilidade quanto da produção de impactos efetivos na vida das mulheres brasileiras. A segunda diz respeito à existência de uma forte concentração regional na oferta de serviços especializados para atendimento às mulheres em situação de violência. Como pode ser visto na tabela 2, os serviços de atendimento sob a competência do Poder Executivo, que também são os que existem há mais tempo, concentram-se na região Sudeste do país, onde se localizam 51% das DEAMs, por exemplo. Os serviços criados especialmente a partir da Lei Maria da Penha – juizado ou vara adaptada, promotoria e defensoria especializada – estão menos concentrados, mas ainda não foram criados em muitas Unidades da Federação (UFs).

TABELA 2
Serviços especializados de atendimento à mulher por tipo, UF e região (ago./2012)
(Em unidades)

UF/Região	DEAMs	Núcleo de atendimento à mulher nas delegacias comuns	Centro de referência de atendimento à mulher	Casa-abrigo	Juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher	Vara adaptada de violência doméstica e familiar	Promotoria especializada ou núcleo de gênero do Ministério Público	Núcleo ou defensoria especializada de atendimento à mulher
Norte	45	1	28	10	5	16	6	14
Acre	2	0	5	2	0	1	2	2
Amazonas	9	1	2	1	1	0	0	1
Amapá	3	0	6	1	1	1	1	1
Pará	12	0	10	2	1	5	1	3
Rondônia	7	0	2	2	1	0	1	1
Roraima	1	0	2	1	1	6	0	1
Tocantins	11	0	1	1	0	3	1	5
Nordeste	76	1	56	16	12	7	8	17
Alagoas	3	0	1	1	1	0	0	2
Bahia	15	0	20	1	0	2	1	1
Ceará	7	0	14	2	2	0	2	3
Maranhão	18	0	4	2	1	2	2	1
Paraíba	9	0	3	2	2	0	2	1
Pernambuco	7	0	9	4	2	0	1	1
Piauí	8	0	1	2	1	2	0	4
Rio Grande do Norte	5	0	2	1	3	0	0	3
Sergipe	4	1	2	1	0	1	0	1
Sudeste	195	22	79	25	14	14	5	14
Espírito Santo	10	0	3	2	1	2	1	2
Minas Gerais	48	15	14	5	0	2	4	9
Rio de Janeiro	12	3	32	4	12	0	0	1
São Paulo	125	4	30	14	1	10	0	2
Sul	29	62	33	13	5	4	1	7
Paraná	13	6	9	5	1	2	0	0
Santa Catarina	3	18	3	3	3	2	0	0
Rio Grande do Sul	13	38	21	5	1	0	1	7
Centro-Oeste	35	35	20	8	6	13	9	8
Distrito Federal	1	31	2	1	5	0	3	4
Goiás	16	0	5	1	1	7	3	0
Mato Grosso do Sul	12	0	11	2	0	1	2	3
Mato Grosso	6	4	2	4	0	5	1	1
Brasil	**380**	**121**	**216**	**72**	**42**	**54**	**29**	**60**

Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres. Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Disponível em: <https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/atendimento_mulher.php>. Dados de 17/8/2012.

Em resposta a uma requisição do TCU, a SPM elaborou o Plano de Expansão da Rede de Atendimento às Mulheres, que levou em consideração a densidade populacional dos municípios, os seus índices de violência e a proximidade de áreas metropolitanas. Segundo a avaliação do TCU, apesar dos esforços de se interiorizarem, por exemplo, os centros de referência, as quantidades existentes ainda são consideravelmente inferiores àquelas idealizadas pela SPM. Alia-se a isto a falta de articulação entre os serviços da rede, que gera fragmentação do atendimento.

Diante dos desafios a serem enfrentados, a SPM construiu uma proposta de pacto federativo a ser estabelecido entre União, estados e municípios para a implementação do pacto nacional. Esta proposta procurou dar conta das etapas de planejamento, implementação e monitoramento das ações, estabelecendo responsabilidades e critérios para a adesão.

Embora o pacto seja firmado com os governos estaduais,[40] sua principal unidade de ação são os municípios. A orientação é que o diagnóstico de serviços existentes nos municípios e a realidade socioeconômica das mulheres que neles habitam balizem o planejamento das ações do pacto. Cada realidade específica deve ser considerada, de modo que a instância estadual não privilegie os municípios mais desenvolvidos ou pense em sua composição de forma homogênea. Dado o grande número de municípios existentes no país, a escassez de recursos de toda ordem e a desnecessidade – ou inviabilidade – de que todos os serviços sejam ofertados em todos os municípios brasileiros, o pacto tem trabalhado com a ideia de município-polo.

Os municípios-polo são definidos como as regiões administrativas do estado que já constituem referência na região, destacando-se por: *i*) exercer influência sobre o entorno; *ii*) ser um centro regional; *iii*) ser referência na oferta de serviços; e *iv*) ser dotado de capacidade de gestão e articulação. A opção por trabalhar com estas unidades expressa a "centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e riscos sociais, bem como para seu enfrentamento" (Brasil, 2009b, p. 13).

De acordo com a avaliação da CISET, citada na seção 3,

> a definição dos municípios-polo é fator crucial para uma eficiente implementação da política de ampliação e consolidação dos serviços de atendimento à mulher vítima de violência doméstica. Como a intenção é que o polo atenda o próprio município e as regiões vizinhas, este deve funcionar como centro impulsor dos serviços

40. No caso de São Paulo, em um primeiro momento, dadas as dificuldades de negociação com o governo estadual, o pacto foi firmado junto a um consórcio de municípios. Posteriormente, foi instituída a figura de uma gestora estadual do pacto, e, por fim, o pacto pôde ser firmado com o governo estadual.

> especializados, possuir uma gama suficiente e articulada de serviços públicos especializados com acessibilidades para as mulheres de toda a região e propiciar a participação da sociedade civil organizada (Brasil, 2011c, p. 29).

Dessa forma, o compromisso firmado entre governo federal, estados e municípios pretende operar uma descentralização da política; e, ao se considerarem alguns municípios como referência regional, adota-se uma nova lógica de compreensão do território no âmbito das políticas de enfrentamento da violência.

Os municípios-polo devem ser definidos pelos próprios estados, no âmbito das câmaras técnicas, com o objetivo de ampliar o alcance das ações do pacto nacional. Há, sem dúvida, um bom potencial de ampliação da capilaridade do atendimento às mulheres, na medida em que estes municípios envolvem diversos outros que serão beneficiados com a instalação de um conjunto mínimo de serviços especializados para atendimento às mulheres em situação de violência. É meta do pacto que todos os municípios-polo passem a ser dotados, no mínimo, de um centro de referência especializado, uma DEAM, uma casa-abrigo,[41] um juizado especial, um núcleo de atendimento especializado na defensoria pública e uma promotoria especializada nos ministérios públicos. Para tanto, o governo federal deve induzir e negociar este objetivo nos planos de ação elaborados pelos estados que aderem ao pacto, saindo definitivamente da mera lógica de atendimento de demandas espontâneas.

No entanto, dificuldades de diferentes ordens se apresentam. É comum haver maior pressão da demanda por um serviço quando este se destina a atender não apenas aos habitantes do município que o oferece mas também aos moradores das cidades vizinhas. Com isso, há resistência dos gestores municipais em oferecer serviços que atendam também a populações de outras cidades. No caso do pacto, ainda existem dificuldades adicionais relacionadas às diferentes lógicas de cada tipo de serviço que se pretende instalar. Os cinco serviços que devem ser estabelecidos em cada município-polo são ligados a setores diferentes do poder público, que obedecem a lógicas territoriais específicas – por exemplo, as regiões de planejamento e ação das secretarias estaduais de segurança pública e as comarcas judiciais.

Vale destacar que

> a adoção da perspectiva de territorialização se materializa, no pacto nacional, por meio da descentralização da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e da consequente oferta dos serviços da rede de atendimento em locais

41. Em virtude das características peculiares dos serviços de abrigamento, neste caso específico não há, necessariamente, de existir uma casa-abrigo em cada município-polo. A SPM tem incentivado tanto a formação de consórcios intermunicipais para a oferta deste serviço quanto a instituição de formas alternativas de abrigamento temporário.

próximos das mulheres e considerados estratégicos para estados e municípios (Ipea, 2010b, p. 203).[42]

Isso significa que o objetivo de capilarização dos serviços não se restringe às ações de expansão daqueles considerados especializados, mas inclui também outras iniciativas, como a capacitação dos servidores e colaboradores que atuam nos serviços não especializados. Os serviços não especializados – como delegacias comuns, serviços de saúde, centros de referência da assistência social (Cras) e centros de referência especializados de assistência social (Creas) – muitas vezes funcionam como importantes portas de entrada das mulheres e, sem dúvida, encontram-se mais espalhados pelo território nacional. Esta é, portanto, outra possibilidade de capilarizar o atendimento de qualidade às vítimas.

Contudo, entra-se aqui em um debate espinhoso. Em virtude da ausência de recursos para a instalação de serviços específicos que possam atender às mulheres em todo o território nacional, o objetivo da ampliação da oferta do atendimento às mulheres em situação de violência impõe a otimização dos serviços existentes e a capacitação de suas equipes para um atendimento qualificado às vítimas de violência. Esta questão se coloca de maneira contundente quando se comparam os centros de referência de atendimento à mulher aos Cras e Creas. Os centros de referência especializados e os centros ligados à política de assistência social são serviços que partem de perspectivas distintas e disputam a centralidade do atendimento. Enquanto os primeiros contam com somente 216 unidades em todo o território nacional, os últimos já alcançaram bastante capilaridade: são 7.226 Cras existentes em 5.414 municípios e 2.155 Creas.[43] Devido a isso, Cras e Creas constituem importante porta de entrada na rede de serviços: de acordo com dados preliminares do Censo do Sistema Único de Assistência (Censo Suas, do MDS) de 2011, em 2010 foram atendidas aproximadamente 29 mil mulheres em situação de violência intrafamiliar em unidades de Creas.

Ocorre que não se trata de serviços constituídos para o atendimento específico às mulheres em situação de violência. Além disso, tendem a apresentar resistência à incorporação de novas capacitações, a novas lógicas de atendimento e à integração com serviços ligados a outros setores das políticas públicas. Finalmente, a possibilidade de incorporar Cras e Creas à rede de atendimento às mulheres em situação de violência coloca em questão as concepções teóricas e metodológicas

42. Entre as diretrizes da política nacional encontram-se o incentivo à formação e capacitação de profissionais para atendimento às mulheres em situação de violência e a estruturação da rede de atendimento nos estados, municípios e no Distrito Federal (Brasil, 2011b).

43. Dados oriundos do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas). Mais informações a este respeito, ver capítulo *Assistência social* deste periódico.

que norteiam o serviço e permeiam a formação dos profissionais envolvidos no atendimento. A área da assistência social se constrói em grande medida em torno da concepção de família, e, neste campo, o esforço do governo federal tem sido organizar os atendimentos prestados – ou boa parte deles – no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). No caso da violência doméstica contra as mulheres, o sujeito deve ser a mulher, não a família – apesar de o fenômeno poder ser colocado como uma questão sistêmica que atinge todos os membros da unidade familiar. Além disso, a concepção tradicional de família e o objetivo abraçado pelos profissionais de zelar sempre pela unidade familiar podem se apresentar como importantes obstáculos a um atendimento digno e adequado à mulher que procura o serviço.

Esta é uma questão que se apresenta ainda sem solução no âmbito do pacto nacional e que tende a se colocar cada vez mais fortemente, em especial nas tratativas entre estados e municípios e no bojo do objetivo de expandir os serviços regionalmente. Pode-se questionar se é possível instalar e manter um centro de referência especializado para atendimento às mulheres em situação de violência em todos os municípios-polo; se as mulheres vão procurar este serviço; e se as mulheres que procurarem outros serviços devem ser encaminhadas para o centro de referência ou devem ser atendidas no equipamento público que já lhes é mais próximo e conhecido.

A própria definição de município-polo também passou por modificações ao longo da história do pacto. Inicialmente, o critério adotado para tal definição considerava o número de habitantes e o de serviços existentes, ficando ausentes aspectos de natureza mais política. Percebeu-se que esta fórmula por si só era insuficiente e inadequada, uma vez que as diferenças regionais existentes no país tornavam inviável a adoção de um único critério.[44] Com isso, os critérios foram flexibilizados, de modo a considerar as especificidades e as realidades de cada região, e a definição dos municípios-polo passou a ser uma atribuição exclusiva dos estados.

Segundo os últimos dados da SPM, todos os estados brasileiros haviam aderido ao pacto, definindo um conjunto de 418 municípios-polo. Destes, 159, pouco mais de um terço do total, ainda não possuíam qualquer serviço da rede de atendimento especializado, devendo se constituir em prioridade de atuação dos governos. A meta para 2015 é que pelo menos 10% dos municípios

44. A avaliação da CISET ratifica esta concepção: "a simples adoção de critérios populacionais para escolha do município-polo e a existência dos serviços não garantem a implementação eficiente e efetiva da política pública no local" (Brasil, 2011c, p. 29).

brasileiros sejam dotados de ao menos um serviço especializado[45] e que haja um aumento de 30% no total de serviços ofertados no país. Estes números revelam o quanto a política ainda é inicial e precisa ganhar robustez. Vale destacar que, pela primeira vez, foram estabelecidas metas regionais no pacto nacional, reforçando a importância da dimensão territorial como estratégia de ampliação do alcance das ações federais.

Buscando dialogar com outras iniciativas do governo federal e ampliar o alcance do pacto, a SPM tem trabalhado com ênfase nos Territórios de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), nos Territórios de Paz, do MJ, e nas regiões de fronteira seca, onde há trânsito intenso de pessoas, mas, muitas vezes, dificuldades substantivas de efetivação das políticas, especialmente daquelas direcionadas para as mulheres. Estes territórios, que em muito ultrapassam a lógica tradicional administrativa do município, também devem ser considerados no planejamento realizado pelos estados e municípios para o pacto, em especial nas ações direcionadas às mulheres do campo e da floresta e naquelas financiadas pelo MJ. Aqui, mais uma vez, há a sobreposição de lógicas territoriais distintas e as dificuldades inerentes a suas diferenças.

A coordenação do pacto como um todo está a cargo da SPM. Neste acordo federativo, cabe à SPM fomentar a adesão dos estados ao pacto e coordenar o processo de implementação e monitoramento nas três esferas da Federação. Para tanto, foi criada a Câmara Técnica Federal de Gestão e Monitoramento do Pacto, que é composta por um conjunto de quatorze ministérios ou secretarias federais, responsáveis pela efetivação das ações do pacto. O princípio orientador desta instância é, portanto, a intersetorialidade. De acordo com a SPM, é desta instância que partem as diretrizes gerais e as normatizações que orientam a execução das políticas, e é nela que se realiza o acompanhamento das ações em todo o território nacional. Cabe à câmara técnica federal:

> i) coordenar e articular a execução das ações no âmbito do governo federal; ii) pactuar a implementação das ações com estados, o Distrito Federal e municípios; iii) monitorar a implementação das ações e o cumprimento das metas estabelecidas; iv) garantir orçamento específico para as ações de enfrentamento à violência contra a mulher no âmbito federal; e v) definir estratégias e avaliar os resultados alcançados (Brasil, 2011a, p. 60).

Instâncias semelhantes devem ser instituídas em cada estado e nos municípios-polo, tal como será detalhado a seguir.

A adesão ao pacto deve ser feita pelos governos estaduais, a partir da assinatura de um acordo de cooperação federativa. Este acordo, que prevê algumas

45. Em março de 2012, 501 municípios tinham pelo menos um serviço, o que corresponde a 9% do total (5.565).

exigências para cada um dos níveis de governo, procura reforçar o papel dos estados na política e, ao mesmo tempo, empoderar os organismos estaduais de políticas para as mulheres e suas titulares. A definição de responsabilidades de cada Ente Federado considera, como não poderia deixar de ser, as atribuições constitucionalmente definidas para União, estados e municípios. Assim, segundo a SPM, a divisão de responsabilidades pelas ações do pacto deveria considerar o seguinte: *i)* ações de competência do governo federal: campanhas nacionais, central de atendimento à mulher, seminários e capacitações nacionais; *ii)* ações sob a responsabilidade dos estados: criação e reaparelhamento de serviços da segurança pública (em particular das DEAMs) e do Judiciário (defensorias especializadas e juizados especiais), bem como capacitações e campanhas estaduais; e *iii)* ações municipais: criação e reaparelhamento dos serviços da assistência social (centros de referência e casas-abrigo) e campanhas locais. Isto não significa que os recursos para estas iniciativas tenham de partir exclusivamente das esferas nas quais se enquadrem. A maior parte dos recursos foi – e segue sendo – destinada pelos diferentes órgãos do governo federal, sendo responsabilidade de estados e municípios a aplicação destes recursos na efetivação das ações previstas.

A assinatura do acordo de cooperação federativa é um requisito necessário, mas não suficiente, para que os governos estaduais e municipais possam acessar os recursos disponibilizados pelo governo federal. O processo de adesão ao pacto é constituído de seis etapas, tal como se vê a seguir.

1) Criação e fortalecimento de organismos de políticas para as mulheres nos estados e municípios. Todo o processo de negociação entre as três esferas de governo deve ser efetivado por meio dos organismos executivos de políticas para as mulheres estaduais e municipais. Há o entendimento de que são estas instâncias que têm a missão, em seus governos, de garantir a transversalidade de gênero nas políticas e de coordenar ações multissetoriais. Sendo assim, "faz-se mister a existência destes órgãos (em âmbito estadual e municipal) para coordenação, articulação e monitoramento do pacto" (Brasil, 2011a, p. 57). A SPM tem apoiado a criação e o fortalecimento destes organismos, com transferência de recursos e de conhecimento técnico.

2) Assinatura do acordo de cooperação federativa. O acordo de cooperação federativa é o instrumento político que formaliza a adesão ao pacto nacional e o compromisso estabelecido entre União, estados e municípios para sua efetivação. Neste acordo, são apresentadas as competências e responsabilidades de cada Ente Federado na execução do pacto, bem como

das câmaras técnicas que deverão ser formadas em estados e municípios.[46] Não são ainda definidas as ações ou metas para os anos subsequentes, uma vez que as definições técnicas deverão ser tomadas no âmbito das câmaras técnicas subnacionais e federal. O acordo, neste novo desenho do pacto, é assinado pelo governo federal, pelos governos estaduais, pelas prefeituras de municípios-polo – ou, em caso de existência de consórcios ou associações destes municípios, pelo seu representante legal – e por representantes do Poder Judiciário.

3) Constituição das câmaras técnicas estaduais e municipais de gestão e monitoramento do pacto. As câmaras técnicas de gestão do pacto, instituídas nos níveis subnacionais, têm como missão elaborar o planejamento das ações a serem implementadas no estado, bem como coordenar a execução do projeto integral básico (detalhado no próximo item) e realizar o monitoramento das atividades implementadas por todos os órgãos envolvidos. Uma das missões mais importantes destas instâncias é garantir a constituição e o fortalecimento das redes de atendimento às mulheres em situação de violência, diretriz presente no texto da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (Brasil, 2011b). Em geral, além do organismo de política para as mulheres, as secretarias de Saúde, Justiça, Segurança e Assistência Social participam, em níveis variados, da implementação das ações. A coordenação das câmaras técnicas cabe ao organismo de política para as mulheres do Executivo e estas devem ser instituídas por meio de publicação na imprensa oficial de portaria de criação e nomeação de representantes (Brasil, 2011a).

4) Elaboração do projeto integral básico. Também de forma inovadora, a SPM incorporou, como requisito obrigatório para adesão ao pacto, a elaboração de um planejamento plurianual de ações para o enfrentamento da violência contra as mulheres em cada estado. Este planejamento,

46. Segundo os documentos do pacto, é responsabilidade do governo federal, representado pela SPM: *i)* assegurar o cumprimento das ações e o alcance dos objetivos estabelecidos no pacto nacional; *ii)* coordenar a implementação das ações do pacto junto aos diversos órgãos parceiros no governo federal; *iii)* elaborar com detalhamento, em conjunto com os estados, plano de trabalho das ações do pacto a serem implementadas e cronograma de execução; e *iv)* monitorar, juntamente com as câmaras técnicas de gestão federal e estadual, as ações do pacto nos estados. Aos governos estaduais, representados pelos organismos estaduais de políticas para as mulheres, compete: *i)* definir, em conjunto com a SPM e demais ministérios envolvidos no pacto, os municípios-polo para implementação das ações; *ii)* articular com os municípios-polo para garantir a implementação das ações estabelecidas no pacto; *iii)* prestar contas, junto à SPM e aos demais ministérios envolvidos, dos convênios firmados pelas instituições estaduais; *iv)* garantir a sustentabilidade dos projetos; *v)* instituir a câmara técnica estadual; e *vi)* incentivar a constituição de consórcios públicos para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Finalmente, aos governos municipais, representados pelos organismos municipais de políticas para as mulheres, cabe: *i)* prestar contas, junto à SPM e aos demais ministérios envolvidos, dos convênios firmados pelas instituições municipais; *ii)* garantir a sustentabilidade dos projetos; *iii)* participar da câmara técnica de gestão estadual e instituir as câmaras técnicas municipais; e *iv)* promover a constituição e fortalecimento da rede de atendimento à mulher em situação de violência, no âmbito municipal e regional, por meio de consórcios públicos, quando for o caso (Brasil, 2011a).

denominado projeto integral básico, deve ser elaborado sob coordenação do organismo de políticas para mulheres do estado e deve conter os seguintes itens: *i*) diagnóstico do quadro de violência; *ii*) definição de conjunto de municípios-polo; e *iii*) planejamento estadual das ações nos cinco eixos estruturantes do pacto.

5) Aprovação das propostas e projetos na câmara técnica estadual e encaminhamento para a câmara técnica federal. A elaboração do projeto integral básico deve ser feita no espaço das câmaras técnicas estaduais e municipais de gestão do pacto, as quais devem contar com representantes dos governos federal, estaduais e municipais (dos municípios-polo), bem como da sociedade civil. Após aprovado nas câmaras estaduais, o projeto deve ser submetido à câmara federal de gestão do pacto para negociação, aprovação e liberação dos recursos. Com isso, espera-se "assegurar a adequação das propostas aos eixos do pacto e ações propostas, bem como fortalecer a discussão de projetos que contemplem a intersetorialidade na formulação das políticas" (Brasil, 2011a, p. 58).

6) Credenciamento e cadastramento no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) para envio de projetos. Finalmente, após efetuadas as pactuações políticas e técnicas, os projetos devem ser cadastrados no SICONV, diretamente pelos estados e municípios que receberão os recursos, tendo como documentos norteadores os termos de referência e os editais publicados pelos órgãos que, no âmbito federal, financiarão as ações a serem implementadas.

Atualmente, o pacto está sendo rediscutido com os governos estaduais para assegurar a continuidade das ações nos novos eixos e no novo modelo de gestão adotado. O governo federal já firmou acordos federativos com as 27 UFs, dos quais quatro já foram repactuados para o período 2012-2015. Também já foram elaborados e aprovados os planejamentos integrais básicos destas 27 UFs, e a articulação federal-estadual é assegurada pela existência de 27 gestoras estaduais do pacto. Estas atuam mesmo onde ainda não estão instalados organismos de políticas para as mulheres, como é o caso do estado de São Paulo.

Em linhas gerais, este é o modelo sobre o qual o pacto se desenvolve. Para além das câmaras técnicas, a SPM tem contado, ainda, com reuniões periódicas realizadas com o conjunto de gestoras estaduais do pacto e de gestoras dos organismos de políticas para as mulheres dos Executivos estaduais, quando não coincidentes. Neste espaço adicional, espera-se que seja possível pactuar questões relevantes, acompanhar a implementação do pacto, alinhar conceitos, discutir sobre a normatização dos serviços da rede, discutir sobre o andamento dos projetos apresentados à SPM para conveniamento, compartilhar experiências e divulgar atividades.

É um espaço para debate de temas delicados e para decisões importantes relacionadas à gestão. A reorganização do pacto para o período 2012-2015 e as repactuações necessárias têm sido debatidas neste espaço coletivo. Vale destacar que, ainda que muitas destas atribuições sejam também das câmaras técnicas estaduais, a reunião com gestoras permite colocar em contato e socializar as experiências das 27 UFs, que vêm implementando o pacto. Esta troca pode favorecer o aprimoramento das iniciativas a partir do compartilhamento de dificuldades, desafios, estratégias de superação e resultados alcançados.

4.1.1 Avanços e desafios da perspectiva territorial do pacto

O lançamento do pacto, em 2007, iniciou um novo momento no campo das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Dotado de um caráter inovador – que abrange não só a dimensão federativa mas também a estratégia de ação intersetorial e transversal –, o pacto tem passado por uma série de mudanças que buscam seu aperfeiçoamento. Não há dúvidas de que a SPM vem procurando aprimorar a política, ao mesmo tempo que a implementa. Dadas todas as características que marcam esta iniciativa, não é de surpreender que se tenha "uma política flexível, sujeita a importantes adaptações à medida que esbarra em dificuldades de implementação" (Ipea, 2009a, p. 759).[47]

Muitas das dificuldades encontradas ao longo dos últimos anos estão diretamente relacionadas à opção por uma intervenção governamental que passa pela efetivação de um pacto federativo. Isto significa conferir, pela primeira vez, competências e responsabilidades a estados e municípios em um contexto no qual não existem normatizações amplas, fontes de financiamento definidas, institucionalidades subnacionais fortalecidas ou um sistema coordenado de articulação federativa e financiamento, que organize toda a política, a exemplo do que já existe para a saúde ou a assistência social.

A opção por trabalhar com a perspectiva da descentralização da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres é um passo importante e necessário. No entanto, este é um movimento tardio no campo das políticas sociais. Desde a década de 1990, dois fenômenos importantes vêm ganhando destaque no campo das políticas públicas:

> a descentralização administrativa (...), no contexto do pacto federativo, com o município passando a exercer um papel mais estratégico (...) [e a] abertura para uma maior participação da população, seja no planejamento, implementação ou avaliação dessas políticas, tanto diretamente, como por meio de suas organizações representativas (Silva, 2012, p. 2).

47. O experimentalismo, que marca a implementação do pacto nacional, foi objeto de análise de outro estudo produzido pelo Ipea. Para mais informações, ver Ipea (2009a).

No que tange à participação social, a SPM tem procurado assegurá-la – não sem críticas –, no âmbito de uma orientação mais geral que, desde 2003, pauta o desenvolvimento de políticas em todo o governo federal. Já foram realizadas três conferências nacionais que avaliaram as ações voltadas para as mulheres – com forte peso para aquelas relacionadas à violência – e garantiram a participação direta de mulheres de todo o país não só na etapa nacional mas também em etapas preparatórias municipais e estaduais. Além do CNDM, alguns grupos e fóruns vêm sendo instituídos para assegurar esta participação, a exemplo do Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta. Existe expressa determinação de que as câmaras técnicas de monitoramento do pacto incorporem representantes dos movimentos de mulheres.

No que diz respeito à descentralização administrativa, porém, os primeiros passos têm sido dados a partir da implementação do pacto. É interessante notar que, paradoxalmente, o fortalecimento da instância federal responsável pelas políticas para as mulheres provocou um movimento de desresponsabilização das esferas subnacionais pela implementação das políticas. Desde que o governo federal passou a aportar recursos mais significativos a estados e municípios – especialmente a partir dos anos 2000 – "o protagonismo das ações ficou mais a cargo da União e os demais entes acabaram se tornando, em muitos casos, meramente executores do orçamento transferido" (Ipea, 2009, p. 752). O pacto tem procurado, então, inverter esta lógica e garantir o protagonismo também de estados e municípios, conferindo a estes últimos um papel mais estratégico que o que vinham tendo ao longo da história.

A opção de trabalhar a partir de um pacto federativo, que considera os municípios-polo como atores centrais na política, trouxe, também, uma série de dificuldades e desafios a serem enfrentados pelas gestoras da política no âmbito federal. O primeiro deles se refere à inexistência de uma rede de organismos de políticas para as mulheres nos Executivos estaduais e municipais. Logo em 2007, quando o pacto foi lançado, existiam secretarias ou coordenadorias de mulheres em apenas 17 UFs (63%) e 162 municípios (3%) (Brasil, 2009a). Boa parte destes organismos contava com poucos recursos humanos, materiais e financeiros, resumindo-se, em muitos casos, à presença de uma única gestora que respondia por toda a estrutura administrativa e, consequentemente, não possuía quaisquer condições de implementar ou articular a implementação de políticas para as mulheres nos estados e municípios. Ainda assim, percebeu-se que a existência de um organismo de políticas para as mulheres fazia diferença nos resultados alcançados.

Esse cenário de desestruturação foi identificado pela SPM como o primeiro grande empecilho para o sucesso do pacto. O baixo grau de autonomia e capacidade de ação destes organismos, bem como a pouca experiência, preparo e habilidade de boa parte das suas titulares, impedia ou dificultava a articulação com

o governo federal – para implementação dos compromissos assumidos no âmbito do pacto – e com as demais secretarias estaduais e municipais, que deveriam ser envolvidas no seu processo de planejamento e execução. Naqueles estados ou municípios onde não havia sequer um organismo frágil de políticas para as mulheres, a situação era ainda mais complicada. No caso do Ceará, por exemplo, o Conselho Estadual de Direitos das Mulheres – instância de participação social – foi responsável pela pactuação com o governo federal e pelo planejamento e implementação do pacto. Em outros casos, inviabilizou-se a adesão ao pacto.

Diante desse quadro, a SPM identificou que o sucesso do pacto dependia diretamente da existência de institucionalidades específicas de políticas para as mulheres que estivessem fortalecidas politicamente, com equipes, orçamento e materiais suficientes para o desempenho de suas funções. Neste cenário, definiu-se que, para que os estados pudessem aderir ao pacto e receber recursos do governo federal, tornava-se requisito obrigatório a criação e o fortalecimento de organismos estaduais de políticas para as mulheres. A SPM também destinou recursos e apoio técnico para que estas institucionalidades pudessem ser criadas e, assim, viabilizassem a execução do pacto nacional. Até 2010, portanto, grande parte dos esforços no âmbito do pacto estiveram voltados ao objetivo de garantir a existência de um patamar mínimo de qualidade nos organismos estaduais.[48] Como resultado deste esforço, os organismos de políticas para as mulheres foram criados em mais treze governos estaduais, perfazendo um total de 26.[49] Mais que ampliar o quantitativo de serviços, o pacto fortaleceu os organismos de políticas para as mulheres e conferiu a eles legitimidade no âmbito dos governos estaduais – inclusive devido ao orçamento federal implicado na execução das ações.

A decisão de negociar o pacto por intermédio desses organismos; a orientação para que as câmaras técnicas fossem sempre conduzidas pelas gestoras de políticas para as mulheres dos estados e dos municípios; e a responsabilidade atribuída a estas instâncias pela articulação dos esforços para acessar recursos do governo federal capacitaram e fortaleceram as gestoras e fizeram com que estes organismos ganhassem "destaque e visibilidade e, muitas vezes, outra inserção na máquina estatal" (Ipea, 2009a, p. 753). A organização do pacto, elaborada pela SPM e posta em prática ao longo dos últimos anos, tem buscado dar conta da inexistência de um sistema que organize a política e de um pacto federativo apenas muito fracamente estabelecido no campo das políticas para as mulheres.

48. Ainda não foi possível, segundo as gestoras do pacto, atuar junto aos municípios, o que deve ser objeto de ação mais estruturada para os próximos anos. De todo modo, a criação e fortalecimento dos organismos estaduais alavancou também a criação de diversas secretarias e coordenadorias no âmbito municipal. Entre 2007 e 2012, estas passaram de 155 para 279.

49. Apenas o estado de São Paulo permanece sem um organismo executivo de políticas para mulheres.

Além da fragilidade das instâncias executivas de políticas para mulheres nos níveis subnacionais, a falta de fontes definidas de financiamento para a política e a consequente inexistência de um orçamento assegurado nos estados e municípios tornam a implementação das ações de enfrentamento da violência uma tarefa quase heroica. A SPM tem procurado alternativas para a constituição de um fundo setorial, que possa agregar orçamento de diferentes instituições – governamentais e não governamentais – e financiar de forma sistêmica e sustentada a política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Sabe-se, porém, que esta é uma alternativa cuja aprovação é bastante difícil, seja pela pouca abertura à vinculação de recursos, seja pela composição de natureza multissetorial dos recursos que integrariam o fundo.[50]

A dependência de estados e municípios do orçamento federal para a consolidação do pacto é, neste contexto, quase total. Se, por um lado,

> o grande aporte de recursos federais (...) traz para a SPM e para as suas contrapartes nos estados poderoso instrumento de negociação e garante a implementação de ações que de outra forma dificilmente seriam sustentadas pelos governos locais, por outro lado, mesmo que os instrumentos para implementação do pacto tenham aumentado a responsabilidade dos estados e municípios em comparação a momentos anteriores, a sustentabilidade das ações permanece ameaçada, tendo em vista a dependência dos recursos federais (Ipea, 2009a, p. 748).

A implementação do pacto demanda forte interação entre União e estados e, em cada estado, dos organismos de política para as mulheres com os municípios, em especial os municípios-polo. A estratégia de selecionar municípios-polo é interessante na medida em que estabelece critério para recebimento dos recursos federais, organiza a gestão da política e potencializa a capilaridade da rede de atendimento às mulheres em situação de violência. No entanto, a adoção destas unidades territoriais tem gerado problemas de diferentes ordens. Inicialmente, destaquem-se aqueles de ordem política, na medida em que tem sido identificada a resistência de muitas autoridades municipais em implantar serviços que serão compartilhados por moradores de cidades próximas (Ipea, 2009a).

Além disso, a adoção de um critério territorial que se limita aos recortes administrativos também apresenta grande potencial de reprodução das desigualdades. Ao avaliarem toda a vigência do pacto, as gestoras federais puderam perceber que os recursos destinados ao governo federal tendem a ir sempre para aqueles municípios mais estruturados, dotados de maior capacidade gerencial e já com mais acesso a outros recursos, e não necessariamente para aqueles que possuem maior necessidade. Esta realidade já havia sido percebida antes do lançamento do

50. Seria interessante retomar os debates que pautaram a proposta de um fundo de promoção da igualdade racial, aventada nos primórdios da discussão sobre o Estatuto da Igualdade Racial e abandonada pouco depois.

pacto, quando a SPM financiava ações de enfrentamento à violência via demanda espontânea. Esperava-se que, com o pacto e a organização em municípios-polo, esta realidade pudesse ser alterada. Mantém-se, contudo, um cenário no qual os municípios-polo mais estruturados são aqueles que conseguem enviar os projetos para conveniamento no formato adequado ou que apresentam maiores chances de estar adimplentes no momento de execução do orçamento. Com isso, as desigualdades se reproduzem. As localidades com maior potencial de atendimento – que provavelmente já possuem mais serviços e profissionais capacitados – recebem a maior parte dos recursos federais. Elas têm maior capacidade de negociar recursos estaduais e municipais – seja para o orçamento do organismo de políticas para as mulheres, seja para o comprometimento de recursos de outros setores estratégicos, como justiça e saúde, para as ações do pacto.

Outro desafio identificado pelas gestoras federais tem sido a conciliação entre visões e conceitos distintos de território adotados não somente pelos diferentes setores do Poder Executivo mas também pelo Poder Judiciário. Enquanto as secretarias e os ministérios têm trabalhado, no âmbito do pacto, com a definição de município, o Judiciário atua a partir dos recortes de comarca e jurisdição. A lógica de implantação de serviços nestes dois casos é completamente distinta. Isto se torna especialmente relevante no pacto em função da importância de instâncias como os juizados especiais de violência doméstica e familiar contra a mulher, os núcleos especializados das defensorias públicas e as promotorias especializadas dos ministérios públicos estaduais.[51] Esta questão, que não havia sido objeto de reflexão quando do lançamento do pacto, é um exemplo de como a política vem sendo construída enquanto é implementada.

Essa situação levou a problemas na implementação do pacto na medida em que os municípios-polo definidos pelos estados – e para os quais se definiu como obrigatória a instalação de juizados, defensorias e promotorias especializadas – não necessariamente correspondem às unidades territoriais que orientam a atuação do Poder Judiciário e dos ministérios públicos. Não há coincidência entre municípios e comarcas. Segundo dados de Aquino (2011), existiam no Brasil, em 2009, 2.682 comarcas para um total de 5.565 municípios. Cada comarca atendia, em média, a 2,07 municípios, proporção que chegava a 1,7 no Norte e 2,8 no Sul. A grande maioria destas comarcas estava situada em municípios de até 50 mil habitantes (72%), que concentram cerca de 33% da população brasileira, segundo dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010). Ou seja, tal como aponta o estudo de Aquino voltado para a análise da Justiça da Infância e da Juventude, há um notável contraste entre um grande número de comarcas em territórios com

51. Ainda que a existência de defensorias e promotorias especializadas não siga necessariamente a lógica das comarcas e jurisdições, na prática a oferta destes serviços segue a lógica de existência dos tribunais e, portanto, das comarcas e jurisdições.

população relativamente reduzida e poucas comarcas em territórios com população mais expressiva.

É preciso, portanto, pensar em estratégias de compatibilização entre as estruturas administrativas municipais e a lógica das comarcas e jurisdições. Assim como não se tem a pretensão de alcançar todos os municípios com serviços especializados de atendimento à mulher – por isso, a definição de municípios-polo –, também há de se considerar a impossibilidade de existência de juizados, promotores ou defensores especializados em todas as comarcas do país. Nesse sentido,

> é necessário também criar estratégias capazes de potencializar a abrangência territorial destes serviços, de modo que seja possível alcançar e atender adequadamente seu público-alvo, seja nas grandes comarcas das capitais e metrópoles brasileiras ou nas pequenas comarcas do interior (Aquino, 2011, p. 65).

A implementação do pacto a partir de uma lógica de intersetorialidade traz alguns desafios para a ideia de municípios-polo, mesmo no âmbito do Executivo. Isto porque outros órgãos do governo federal – e das esferas subnacionais – possuem não raramente lógicas distintas de ação no território, as quais, muitas vezes, já estão regulamentadas e normatizadas em políticas e planos cuja história em muito precede a criação do pacto nacional. É o caso dos Territórios de Cidadania, dos Territórios de Paz e de outras formas de planejamento territorial com as quais a SPM tem que lidar – tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal –, buscando uma estratégia de compatibilização e inserção.

A própria definição de municípios-polo ainda não foi completamente compreendida pelas gestoras que têm se responsabilizado, nos estados, pela seleção destas unidades territoriais. Em muitos casos, a escolha dos municípios é feita tendo por base questões pessoais, afinidades políticas ou ideológicas, e não segundo os critérios já apresentados anteriormente. Neste contexto, as possibilidades de o município-polo chegar a tornar-se referência na região, ampliando o acesso das mulheres às políticas de enfrentamento à violência, são praticamente perdidas. Há, sem dúvida, de se fortalecer a gestão estadual e municipal do pacto, ofertando maior instrumental teórico e político para que as ações de articulação, negociação, planejamento e execução do pacto possam ser mais efetivas.

No espaço federal, há também dificuldades em efetivar a priorização dos municípios-polo no processo de planejamento e repasse de recursos. Ainda que estes municípios enviem seus projetos para serem conveniados com a União, tal qual previsto nos planejamentos integrais básicos e orientado pela SPM, a secretaria nem sempre tem conseguido assegurar o apoio financeiro exclusivamente para estas unidades territoriais (Brasil, 2011c). São frequentes os casos em que projetos apresentados por outros municípios, descolados do processo de implementação do pacto e do planejamento negociado, acabam sendo conveniados em

substituição a projetos de municípios-polo que se encontravam, por exemplo, inadimplentes. A pressão para execução do orçamento, em especial nos finais de ano, acaba por solapar o planejamento presente nos projetos integrais básicos e a lógica territorial pensada para as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres. Com isso, a execução da política acaba efetivando-se como uma mistura de ações induzidas e atendimento via "balcão", o que pode colocar em risco os ganhos potenciais advindos dos princípios que balizam o pacto: capilaridade via municípios-polo, planejamento e coordenação intersetorial.

Além disso, a divisão de responsabilidades entre União, estados e municípios ainda não é totalmente clara para nenhuma das três esferas federadas. A inexistência de marcos regulatórios, que estruturem a política e lhe confiram organicidade, faz com que esta definição seja instável, pouco compreensível e carente de qualquer respaldo legal para além do acordo de cooperação federativa assinado, que defina – e responsabilize – qual parte da política cabe a cada ente. Sem isso, não há sustentabilidade assegurada para o pacto nacional – especialmente em um cenário em que a cada dois anos há mudança de governos federais, estaduais ou municipais. Ademais, um conjunto de ações acaba por não se efetivar em razão da indefinição de atribuições. Um exemplo são os centros de imigração de mulheres, a serem criados nas áreas de fronteiras secas, que, a princípio, seriam de responsabilidade dos estados, mas que não vêm sendo executados pela inexistência deste entendimento compartilhado entre União e UFs.

Outras dificuldades, certamente não exclusivas do pacto nacional, são oriundas das relações entre estados e municípios.

> As dificuldades são de ordem técnica, administrativa e político-partidária, por exemplo, instâncias estaduais que se recusaram a negociar os termos do pacto com o governo federal ou ainda, no próprio nível estadual, quando há disputa entre governador(a) ou secretário(a) de estado e prefeito(a) (Ipea, 2009a, p. 757).

Identificou-se, ao longo dos cinco anos de existência do pacto, que, quando a relação entre gestoras estaduais e municipais era boa, as ações tinham maior sucesso. Caso contrário, havia maiores chances de as ações serem prejudicadas. A lógica de sucesso do pacto, conforme apontaram as gestoras federais, passa também por solucionar questões como estas.

Há de se mencionar um enorme desafio para as políticas no campo da violência que é potencializado quando se avança para uma intervenção que passa a considerar o território – ainda que nos limites administrativos tradicionais – como elemento central de planejamento e atuação. Este desafio se refere à quase completa inexistência de indicadores que permitam diagnosticar a incidência do fenômeno entre as mulheres e monitorar sua evolução a partir da ação do Estado. Não existem pesquisas nacionais, oficiais e periódicas que produzam informações

sobre a violência contra as mulheres e que possam orientar o planejamento e aperfeiçoamento das políticas. Ao demandar-se dos estados e municípios que planejem suas ações no âmbito do pacto a partir das realidades locais de cada um, esta escassez de informações é percebida como um forte empecilho para pensar, por exemplo, onde devem ser prioritariamente instalados os serviços de atendimento ou quais eixos do pacto devem ser priorizados a depender das características que a violência assume naquela localidade.

As gestoras e os gestores estaduais e municipais têm relatado dificuldades para realizar o planejamento e acompanhamento das ações neste cenário. Buscando amenizar esta situação, têm proposto, em seus projetos integrais básicos, construção de sistemas integrados que permitam, ao menos, ter informações de registros administrativos oriundos dos setores de segurança, saúde e assistência, por exemplo, e que possam ser unificados. Esta é, sem dúvida, questão a ser enfrentada com urgência.

Passados cinco anos de existência do pacto, é possível identificar importantes resultados alcançados, os quais, em grande medida, derivam da decisão de priorizar pela primeira vez o território como unidade de ação. A passagem de uma política fortemente centralizada para uma política que procura descentralizar responsabilidades é um movimento a ser valorizado, ainda que muitos sejam os problemas e as lacunas a serem enfrentados.

O pacto possibilitou, ao longo destes anos, que os organismos de políticas para as mulheres nos Executivos estaduais fossem ampliados e fortalecidos, e que estados e municípios se reconhecessem como corresponsáveis pelas políticas de enfrentamento à violência, e não como meros executores do orçamento repassado pelo governo federal. A ideia de garantir a estas unidades o protagonismo pelo planejamento das ações, reconhecendo a heterogeneidade socioeconômica do país e as capacidades dos governos subnacionais, e valorizando as experiências locais, parece ter sido elemento decisivo para ampliar a responsabilização dos Entes Federados pela política de enfrentamento à violência. Espera-se, com isso, que as ações e projetos implementados localmente sejam mais sustentáveis e representem um melhor investimento dos recursos públicos.

De modo geral, pode-se dizer que o pacto avançou na vertente estadual, com o fortalecimento dos organismos de políticas para as mulheres, com o envolvimento mais efetivo de diferentes setores no âmbito dos governos estaduais e com o compartilhamento mais fortemente firmado de responsabilidades pela política entre União e estados. No entanto, o pacto hoje confere grande centralidade aos municípios, que ainda se encontram pouco fortalecidos tanto do ponto de vista de estrutura, quanto de capacidade para negociação e articulação dentro do próprio governo e junto aos governos estaduais. Os serviços sob responsabilidade

direta dos municípios, como casas-abrigo e centros de referência, foram, segundo a SPM, aqueles que menos avançaram, em termos de ampliação quantitativa e de melhora na qualidade do atendimento. O desafio que se coloca agora é estabelecer estratégias para avançar e fortalecer a ação dos municípios.

A definição de trabalhar, no campo das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres, com a ideia de municípios-polo trouxe para o debate novas potencialidades e também novas questões. Neste aspecto, a política hoje enfrenta desafios que já vêm sendo objeto de discussão e ação de outros setores sociais há algumas décadas. O desafio da descentralização – que, por si só, já é bastante grande – tem sido ainda mais forte para este campo, uma vez que inexiste um modelo sistêmico que defina legalmente responsabilidades e repasses, fontes de financiamento e uma estrutura descentralizada da política. É preciso elaborar e consolidar um marco organizador para a área. Ademais, é evidente o contraste que se estabelece entre, por um lado, as enormes dificuldades para efetivação do pacto e a incapacidade governamental em solucioná-las em curto ou médio prazo, e, por outro, a adesão maciça – e crescente – de um grande número de estados e municípios. O sucesso do pacto depende, em boa medida, da consolidação de uma política nacional e do estabelecimento de um pacto federativo, mas também de condições ainda inexistentes no âmbito local, tais como institucionalidades fortalecidas e capazes de coordenar e gerenciar a implementação das ações de enfrentamento da violência, equipes qualificadas, informações confiáveis e periódicas e metodologia de trabalho intersetorial. A adesão ao pacto, sem o enfrentamento destas questões, pode restringir significativamente as possibilidades de alcance de bons resultados. Por fim, outro desafio reintroduzido por esta nova estratégia de ação governamental é a adoção efetiva do paradigma do domicílio como território de políticas públicas. Noções como a inviolabilidade absoluta do lar ou o espaço privado enquanto um espaço fechado à intervenção do Estado ainda vigoram no campo das políticas públicas e interferem de forma decisiva na efetivação de estratégias de enfrentamento da violência. Ampliar esta perspectiva, incorporando-se o território doméstico ao território das políticas, é condição essencial para o bom desempenho do pacto. Por este motivo, a subseção 4.2 dedica-se a analisar esta temática.

4.2 Público e privado: limites do território alvo de intervenção do Estado

A atuação do Estado no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres esbarra em uma dificuldade que se traduz no campo do simbólico e no campo da prática: o respeito ao espaço privado. A inviolabilidade do domicílio é um direito do indivíduo, garantido pela Constituição brasileira, que tem por objetivo zelar pela privacidade e a intimidade e proteger os cidadãos de arbitrariedades por parte do Estado. Alia-se a isto uma compreensão sociocultural de ordenamento do mundo baseada na ideia de que o que se relaciona ao âmbito doméstico deve ser

tratado como uma questão particular, a partir de uma ética de responsabilização dos indivíduos pela vida e o destino de seus familiares. Ainda há muita resistência das pessoas e alguma dificuldade no campo legal em se reconhecer o espaço doméstico como território de legítima atuação do aparelho estatal. Estes entraves repercutem nas políticas de enfrentamento das violências intrafamiliares mas também nas ações com vista à garantia de direitos das trabalhadoras domésticas ou de estímulo ao compartilhamento dos afazeres domésticos, outros dois temas também muito presentes na agenda da promoção da igualdade de gênero.

A existência de políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres parte do reconhecimento de que questões do âmbito privado também são públicas. Contudo, há de se lidar cotidianamente com a compreensão de que o território da casa é espaço inviolável, ou que "em briga de marido e mulher não se mete a colher". São muitos os estudos[52] que indicam o quanto os profissionais que atendem as mulheres nos serviços – especializados ou não – reproduzem a crença expressa neste dito popular e criam barreiras para que as políticas se efetivem na ponta. A discussão sobre o que de fato é assunto público e o quanto o espaço privado deve também ser objeto de intervenção estatal é, portanto, central para a efetivação dessas políticas.

Durante a década de 1970, e principalmente na década de 1980, o Brasil viveu profundas transformações políticas, sociais, econômicas e culturais. Neste momento o conceito de público, mesmo que assumindo formas particulares em cada área do conhecimento, tornou-se fundamental para a compreensão dos processos sociais em curso e também para as redefinições necessárias a um contexto democrático.

No quadro de atuação do Estado brasileiro, a definição do conceito de público, juntamente à descentralização administrativa, proporcionou uma nova escala de planejamento de sua ação, considerando o território de intervenções "como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas" (Silva, 2012, p. 2).

Foi também durante o período em que se iniciou o debate em torno do que é o âmbito público que a violência contra as mulheres entrou em pauta nas manifestações dos movimentos feministas. Estes começaram a promover práticas visando sensibilizar e conscientizar a sociedade, e também atender às mulheres vítimas de violências. Grandes esforços foram feitos para garantir que o fenômeno passasse a ser visto como uma questão de interesse público e para ressaltar a importância de considerar a violência contra as mulheres, além de um assunto de saúde pública, uma violação dos direitos humanos com profundas repercussões nas dinâmicas sociais e econômicas dos países.

52. Entre eles, Observatório Lei Maria da Penha (Observe) (2010), Pasinato e Santos (2009) e Bonetti, Pinheiro e Ferreira (2009).

Nesse contexto, a nova compreensão da violência doméstica e sexual contra as mulheres como assunto público vem alterando os paradigmas existentes em relação aos âmbitos público e privado no Brasil, e o tem feito à medida que o combate a estes tipos de violência se vem tornando objeto de políticas públicas específicas (Carneiro, 2003). A maior expressão deste processo foi a promulgação, em 2006, da Lei nº 11.340, a Lei Maria da Penha, que passou a nortear as práticas jurídicas no país. A recente decisão do STF de considerar a ação penal, em casos de violência contra a mulher, como ação pública incondicionada[53] reforçou o entendimento de que combater este tipo de violência é interesse e dever de toda a sociedade. A implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres busca traduzir esta concepção, como mostrado anteriormente.

Apesar dos avanços, pesquisa recente indica que as taxas de homicídio de mulheres, que apresentaram uma considerável queda quando da promulgação da Lei Maria da Penha em 2006, vêm alcançando índices cada vez maiores desde 2008. Diferentemente de outros tipos de violência, aquela perpetrada contra as mulheres ocorre predominantemente no local de residência da vítima (quase 70% dos casos) e tem como agente, na maioria das ocorrências, alguém de seu círculo íntimo de convivência, preponderantemente pais, cônjuges, namorados ou ex-companheiros (Waiselfisz, 2012). Dados da PNAD 2009 apontam que 12,2% dos casos de agressão física cuja vítima era do sexo masculino ocorreram na própria residência da vítima, ao passo que, entre as mulheres, esta porcentagem foi de 43,1% (Ipea, Brasil e ONU Mulheres, 2011, p. 39).

> Estes dados apontam para uma possível quebra da sensação de segurança no espaço doméstico (ou da segurança propriamente dita), agravada quando se verifica quem são os autores dessa agressão. Entre os homens, 46,4% dos autores eram pessoas desconhecidas, mas somente 2% eram cônjuges ou ex-cônjuges, e 5,7% eram parentes. Para 26% das mulheres, a violência era perpetrada por seus próprios companheiros ou ex-companheiros, e para 11,3% por algum parente. Ainda que em uma proporção alta (29%), a agressão física de mulheres por desconhecidos era menos significativa que a de homens (*idem, ibidem*).

Diante desse cenário, torna-se visível a existência de uma forte contradição nas dinâmicas sociais brasileiras. Há, de um lado, políticas públicas específicas voltadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres (principalmente a que ocorre no âmbito doméstico), e de outro, uma série de dificuldades na implementação destas, relacionadas aos entraves para que estas políticas atuem de forma efetiva sobre o âmbito privado. Para tentar compreender estas contradições, é indispensável recorrer às contribuições proporcionadas principalmente pela sociologia e pela antropologia.

53. Ver fato relevante sobre a questão na subseção 2.3 deste capítulo.

As teóricas feministas (Aboim, 2012; Okin, 2008; Suárez e Bandeira, 2002) têm reafirmado a necessidade de analisar as relações sociais a partir de uma perspectiva de gênero. Assim, consideram que a compreensão do mundo ocidental há muitos séculos está orientada por dicotomias, por polos opostos de conceitos que fundamentam e orientam as ações. A dicotomia público-privado encontra-se nos fundamentos do pensamento liberal, e sua desconstrução é central na agenda feminista, desde seus primórdios (Pateman, 1996).

> As feministas sustentam que o liberalismo está estruturado tanto por relações patriarcais quanto por relações de classe, e a dicotomia entre público e privado obscurece a sujeição das mulheres aos homens dentro de uma ordem aparentemente universal, igualitária e individualista (Pateman, 1996, p. 3, tradução nossa).

À teoria liberal cabem críticas por supor esferas separadas, mas iguais, que são independentes, mas igualmente importantes. As autoras da corrente feminista de pensamento pretendem desconstruir este ideal, que, segundo elas, somente mascara uma estrutura social caracterizada por dominação e desigualdade.

O conceito de público pode ser usado em muitas acepções diferentes, referindo-se desde ao Estado, em oposição ao mercado, até ao espaço público de sociabilidade, em oposição ao espaço doméstico da família. Todavia, qualquer que seja a definição utilizada, a construção histórica da vida privada enquanto oposta à pública é fundamental na vida moderna (Aboim, 2012). Esta separação floresceu no século XIX, delimitando espaços e funções sociais opostos para homens e para mulheres.

> Enquanto as qualidades ontologicamente atribuídas ao privado permaneceram associadas ao feminino e às suas propriedades maternais e afetivas, a esfera pública – da produção industrial e da cidadania política – ficou ligada ao masculino, reproduzindo-lhe a supremacia e o lugar de chefe de família (Aboim, 2012, p. 99).

Embora atualmente as relações de gênero não correspondam em sua totalidade a este modelo, pois se encontram em processo de transformação, as definições das esferas mencionadas não são processos neutros. O binômio público-privado deve ser considerado a partir de uma perspectiva generificada, que tem funções importantes de poder (Suárez e Bandeira, 2002). Dependendo do campo em que se situa – público ou privado –, o espaço, as instituições ou uma atuação terão garantido ou negado o seu acesso ao poder. Nesse sentido, o privado foi historicamente desvalorizado na construção política das sociedades. Considerado uma realidade ontológica anterior ao público, ligado aos ideais de família e de sua intimidade, este espaço, ao ser associado ao feminino, constituiu-se como uma esfera de opressão para as mulheres (Aboim, 2012).

No discurso cotidiano, o público e o privado aparecem como esferas da vida totalmente diferenciadas e separadas. A ideia liberal apresenta a dicotomia como

sendo aplicada aos indivíduos da mesma forma, ou seja, não considera que as pessoas se inserem de forma diferenciada nestes âmbitos (Pateman, 1996; Okin, 2008), mesmo porque o indivíduo do pensamento liberal é o indivíduo universal, necessariamente do sexo masculino e branco.

Defende-se uma interferência mínima, e até a não intervenção, do Estado no âmbito doméstico, uma vez que o valor da privacidade dos indivíduos é ressaltado, inclusive como essencial para garantir sua liberdade nesta esfera. Entretanto, esta suposta liberdade propugnada pelas noções liberais não se apresenta de maneira equivalente para homens e mulheres e, muitas vezes, para ser garantida, necessita precisamente da interferência externa que proteja os indivíduos de atos e relações violentas que têm lugar no âmbito privado, bem como de relações injustas.

Em decorrência deste esforço de separar as esferas e torná-las independentes, observa-se que o espaço privado, o domicílio, tem sido sistematicamente invisibilizado. Pateman (1996) chama a atenção para a desconsideração do espaço doméstico quando das análises das esferas produtiva e laboral, pois recorrentemente

> esquece-se que o trabalhador, "que invariavelmente se considera que é um homem", pode estar pronto para trabalhar e para concentrar-se no seu trabalho completamente liberado da necessidade cotidiana de preparar a comida, limpar, lavar e atender aos filhos(as), apenas porque estas tarefas são realizadas de forma não remunerada por suas esposas. E se ela também é uma trabalhadora assalariada, tem que dedicar uma jornada complementar a estas atividades "naturais" (Pateman, 1996, p. 18, tradução nossa).

Tal invisibilidade não se restringe aos discursos e práticas, permeando a formulação e a implementação das políticas públicas. Neste âmbito tem-se dado pouca atenção ao espaço privado, que, por ser considerado uma esfera de ação distinta do âmbito público, não se constitui tradicionalmente como objeto da ação e interferência do Estado. O privado tem sido considerado um espaço da vida social, no qual é necessária uma justificativa especial para realizar ações que de alguma forma interfiram em suas dinâmicas (Okin, 2008). Por meio de políticas públicas concebidas segundo o princípio de que uma sociedade se compõe de "sujeitos universais", as famílias são estabelecidas como as responsáveis e detentoras de direitos sobre seus membros. O que se passa dentro deste âmbito tende a ser, portanto, assunto de incumbência particular "da família".

Portanto, é necessário problematizar e desconstruir a dicotomia público-privado, abraçada pelo pensamento liberal clássico, bem como denunciar o caráter injusto das relações sociais entre homens e mulheres dentro da família. Estas injustiças devem ser combatidas não somente em razão de sua própria natureza mas também em razão das repercussões que geram na esfera pública.

Além das teóricas feministas que, pelo resgate da construção histórica das esferas pública e privada a partir de uma perspectiva de dominação patriarcal, chamam

a atenção para a necessidade de se realizarem reformulações dos limites e das imbricações existentes entre estas esferas, há autores que questionam a separação completa dos âmbitos público e privado na cultura brasileira como se fossem totalmente independentes. Aqui pode ser referenciada a produção de DaMatta (1997), que apresenta uma compreensão das dinâmicas sociais brasileiras a partir de uma relação entre estas esferas da vida social. Para o autor, a sociedade brasileira se caracteriza por ser um sistema complexo de relações sociais, marcado por estilos diferentes que, mesmo sendo opostos, convivem perfeitamente. Neste sentido, a casa e a rua, dois espaços bem delimitados e repletos de significados, constituiriam duas "categorias sociológicas"[54] básicas para a compreensão da sociedade brasileira, pois a casa e a rua

> não designam simplesmente espaços geográficos ou coisas físicas comensuráveis, mas acima de tudo entidades morais, esferas de ação social, províncias éticas dotadas de positividade, domínios culturais institucionalizados e, por causa disso, capazes de despertar emoções, reações, leis, orações, músicas e imagens esteticamente emolduradas e inspiradas (DaMatta, 1997, p. 8).

A casa e a rua constituem, portanto, mais que espaços físicos geográficos, espaços morais de condutas que se definem a partir da relação estabelecida entre ambos. Assim, a palavra *casa* pode ser utilizada tanto para se referir ao espaço mais íntimo e privado de alguma pessoa (o seu quarto, por exemplo), quanto para se referir ao seu país de origem. Tudo depende da definição que é feita para a rua, espaço com o qual a casa é contrastada. São, pois, dois conceitos que se definem quando em relação, não sendo rígidos e estáticos.

Caracterizando ambos os espaços, DaMatta estabelece que discursos que partem da leitura da sociedade a partir do espaço da casa "ressaltam a pessoa. São discursos arrematadores de processos ou situações. Sua intensidade emocional é alta. Aqui, a emoção é englobadora, confundindo-se com o espaço social que está de acordo com ela" (DaMatta, 1997, p. 11). Os discursos que partem da rua, "são discursos muito mais rígidos e instauradores de novos processos sociais. É o idioma do decreto, da letra dura da lei, da emoção disciplinada que, por isso mesmo, permite a exclusão, a cassação, o banimento, a condenação" (*idem, ibidem*).

De acordo com o autor, há na sociedade brasileira três sistemas[55] opostos e ao mesmo tempo complementares de ordenar e construir – ou de reconstruir, ou até inventar – a experiência social. Considera-se que no espaço da casa são permitidas certas atitudes e condutas vedadas e penalizadas no espaço público, e vice-versa.

54. DaMatta afirma utilizar a ideia de *categoria sociológica* "no sentido preciso de Durkheim e Mauss, como um conceito que pretende dar conta daquilo que uma sociedade pensa e assim institui como seu código de valores e ideias: sua cosmologia e seu sistema classificatório; e também para traduzir aquilo que a sociedade vive e faz concretamente – o seu sistema de ação que é referido e embebido nos seus valores" (DaMatta, 1997, p. 7).

55. O autor propõe também a existência de um discurso baseado no espaço sobrenatural, o espaço do "outro mundo". Entretanto, não é de interesse abordar o "outro mundo" neste momento, pois a discussão aqui se situa nos espaços que, para DaMatta (1997), são constituintes do "mundo real": a casa e a rua.

Neste sentido, o código da casa é aquele fundado na família, na amizade, nos laços mais estreitos de relações sociais, enquanto o código da rua é baseado em leis, em formalismos jurídicos-legais.

Assim, convivem no Brasil, de forma relacional e complementar, éticas múltiplas, ou seja, há diferentes possibilidades de classificação do mundo social a partir da localização do sujeito. Os discursos sobre um mesmo assunto podem ser diferentes se proferidos no espaço da casa, ou se proferidos no espaço da rua; a ética adotada nos discursos pode diferir de acordo com o espaço social. Há um comportamento esperado para cada um dos três espaços definidos pelo autor, diferenciados de acordo com as esferas de significação que os definem, e ao mesmo tempo complementares, pois há esferas de sentidos associados a cada um destes espaços.

A existência de éticas diferentes em cada um dos espaços explica em certa medida a dificuldade enfrentada pelas políticas públicas de abordarem questões tradicionalmente associadas ao âmbito doméstico. A existência de estruturas sociais que implicam condições de vida diferenciadas para homens e mulheres, assim como a perpetração de atos que se constituem enquanto violações dos direitos humanos, já foi ressaltada como questão pública, tanto pelas ações de movimentos sociais quanto pela sanção de leis, como a Lei Maria da Penha. Entretanto, dados apontam que ainda há uma visão dicotômica das esferas que limita a ação do Estado nas dinâmicas consideradas privadas. Mesmo que existam iniciativas que visem a uma vida igualitária para homens e mulheres, persistem profundas desigualdades de gênero. Como aponta DaMatta, a esfera da casa e da família brasileira é avessa "à mudança e à história, à economia, ao individualismo e ao progresso" (DaMatta, 1997, p. 34). Outras reflexões recentes sobre a realidade brasileira apontam para um quadro de baixa participação masculina no desempenho das tarefas domésticas, entraves à corresponsabilização pelo trabalho de cuidados, taxas crescentes de homicídios de mulheres etc. Portanto, aparentemente há uma ética predominante no âmbito da família que desfavorece as mulheres em suas condições e possibilidades de vida.

A família, em geral, é vista como espaço de afeto e proteção, e de segurança física, emocional e psíquica para seus integrantes. Além disso, costuma ser tomada como uma unidade a ser preservada a qualquer custo. Estas duas concepções se aliam para frear avanços no âmbito das políticas públicas. A idealização da família como espaço de proteção e amor não encontra correspondência na realidade quando se colocam os casos de violência intrafamiliar, abuso sexual de crianças, exploração de idosos, desiguais distribuições de trabalho, tarefas, tempo e prerrogativas, e violência doméstica contra as mulheres, fenômeno que alcança números alarmantes. Colabora para a ocorrência destes casos a cultura machista que ainda faz com que as mulheres sejam vistas como objetos de posse de seus

companheiros, que a masculinidade seja relacionada à violência e que a submissão das mulheres seja vista como algo esperado. Estes traços da cultura machista se aliam a um arcabouço institucional que preserva o espaço domiciliar da ação do Estado e à concepção da necessidade de se buscar a manutenção da unidade familiar tradicional, concepção que permeia o desenho de políticas sociais no Brasil. Se a inviolabilidade do domicílio se configura como conquista contra um poder estatal autoritário, não pode servir como proteção a agressores e como fonte de revitimização das mulheres em seus lares. Se, no território do espaço doméstico, persistem injustiças muitas vezes não aceitas na esfera pública e violam-se direitos fundamentais dos indivíduos, cabe, sim, ao Estado uma atuação neste âmbito e, para isso, paradigmas devem ser revistos, inclusive aqueles que mais informam as concepções de organização social. O pensamento feminista tem se caracterizado precisamente por estes esforços.

É importante ressaltar que as esferas pública e privada não são isoladas, pois, além da relação entre os discursos destas esferas, as ações que têm lugar em uma alteram as dinâmicas de outra. Muitas das dinâmicas sociais consideradas privadas são construídas socialmente e têm interferência nas dinâmicas públicas e nas relações estabelecidas para além da esfera privada. Há décadas esta preocupação é colocada pelas feministas, que "chegaram à conclusão de que, na realidade, os mundos liberais 'separados' – a vida privada e a vida pública – estão inter-relacionados, conectados por uma estrutura patriarcal" (Pateman, 1996, p. 18, tradução nossa). Neste sentido, considera-se que as políticas públicas, para que sejam efetivas e adequadas ao contexto em questão, devem ser orientadas por noções de espaços públicos diversos e sempre em estreita relação com o âmbito privado – ou seja, devem adotar uma perspectiva dialética da vida social, o que representa um grande desafio para a sua elaboração.

REFERÊNCIAS

ABOIM, S. Do público e do privado: uma perspectiva de gênero sobre uma dicotomia moderna. **Revista estudos feministas**, v. 20, n. 1, 95-117, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2012000100006&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 20 jun. 2012.

AQUINO, L. O território como referência para (re)pensar o Judiciário: o caso da Justiça da Infância e da Juventude. **Boletim de análise político-institucional**. Brasília, n. 2, p. 61-67, ago. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisepolitico_02.pdf>.

BONETTI, A.; PINHEIRO, L.; FERREIRA, P. **Segurança pública no atendimento às mulheres**: uma análise a partir do Ligue 180. *In*: CONGRESSO

BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16., Rio de Janeiro: SBS, 2009. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=78>.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 54. (Processo eletrônico). Brasília: STF, 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2226954>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Relatório final de implementação**: I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – 2005-2007. Brasília: SPM, 2009a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas dos centros de referência de assistência social**. Brasília:

MDS, 2009b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/guias/orientacoes-tecnicas-centros-de-referencia-de-assistencia-social-cras/centro-de-referencia-de-assistencia-social-cras-2013-orientacoes-tecnicas>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM, set. 2010. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/texto-pacto-enfrentamento-violencia-contra-mulheres.pdf>.

_____. _____. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM, 2011a.

_____. _____. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM, 2011b.

_____. Presidência da República. Secretaria Geral. Secretaria de Controle Interno. **Avaliação da execução do programa 0156**: prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres. Brasília: CISET, 2011c. (Série Diagnósticos, v. 2).

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.277. (Voto do relator). Brasília: STF, 4 maio 2011d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4277revisado.pdf>.

_____. Presidência da República. Mensagem de veto nº 20. Brasília: PR, 2011e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/VEP-20.htm>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília: SPM, 2011f. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/secretaria-executiva/coordenacao-geral-de-orcamento-e-gestao-interna/relatorio-de-gestao/rg-2011-final-tcu-ajustada.pdf>.

_____. _____. **Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça**. Brasília: SPM, 2011g. (Guia operacional). Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/pro-equidade/guia-operacional-programa-pro-equidade.pdf>.

_____. _____. **Curso Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça**. Brasília: SPM, [s.d.]. (Seção de página eletrônica). Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/coordenacao-geral-de-programas-e-acoes-de-educacao/gestao-de-politicas-publicas/curso-gestao-de-politicas-publicas-em-genero-e-raca>.

CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 maio 2012.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Marcha das Margaridas 2007**. [s.l.], 2007. (Caderno de textos). Disponível em: <http://faor.org.br/?p=leArquivo&chave=e3f52454af55301432dd3381eb7dd0c3>.

_____. **Marcha das Margaridas 2011**. [s.l.], 2011. (Caderno de textos). Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/fcaderno_textos_marcha_2011.pdf>.

DAMATTA, R. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. Rio de Janeiro: 5. ed. 1997.

DINIZ, D.; VELEZ, A. C. G. Aborto na Suprema Corte: o caso da anencefalia no Brasil. **Revista estudos feministas**. 2008, vol.16, n. 2, p. 647-652.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2012**. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Direitos humanos, justiça e cidadania. **Políticas sociais –** acompanhamento e análise. Brasília, n. 13, p. 229-280, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/Direitos_Humanos_Justica_Cidadania13.pdf>.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 16, p. 283-306, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/14_igualdade_de_genero.pdf>.

_____. Diagnóstico e desempenho recente do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009a. v. 3. p. 739-760. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf>.

_____. Previdência social. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 17, p. 41-94, 2009b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/05_capt02_7e.pdf>.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 18, p. 257-282, 2010a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_18_cap10.pdf>.

_____. Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. *In*: _____. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010b. livro 6, v. 2. p. 193-214 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_InfraestruturaSocial_vol2.pdf>.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas sociais –** acompanhamento e análise. Brasília, n. 19, p. 321-371, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap09.pdf>.

_____. **Perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta**. Brasília: Ipea, 2012a. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121220_relatorio_perfil_socioeconomico.pdf>.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise. Brasília, n. 20, p. 369-427, 2012b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_cap09.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>.

MELO, H. P.; CONSIDERA, C. M.; DI SABBATO, A. Os afazeres domésticos contam. **Economia e sociedade**, v. 16, n. 3, p. 435-454, dez. 2007.

MELO, H. P. **O prêmio construindo a igualdade de gênero**: uma política feminista. Niterói: UFF, dez. 2011. (Texto para Discussão, n. 281). Disponível em: <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD281.pdf>.

MINELLA, L. S.; CABRAL, C. G. (Orgs.). **Práticas pedagógicas e emancipação**: gênero e diversidade na escola. Santa Catarina: UFSC, 2009. Disponível em: <http://www.ieg.ufsc.br/admin/downloads/livros_eletronicos/25012010-114217gdefinal-defnitivo.pdf>.

OBSERVE – OBSERVATÓRIO LEI MARIA DA PENHA. **Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal**. Bahia: UFBA, nov. 2010. Disponível em: <http://www.observe.ufba.br/_ARQ/Relatorio%20apresent%20e%20DEAMs.pdf>.

OKIN, S. M. Gênero, o público e o privado. **Revista estudos feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 2, ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2008000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 jun. 2012.

PASINATO, W.; SANTOS, C. M. **Pesquisa de opinião com as mulheres de Belo Horizonte**: percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre delegacias da mulher e a rede de serviços. Campinas: UNICAMP, 2009. Disponível em: <www.ceplaes.org.rc/AcessoJusticia/docs/paper%20BRASIL.pdf>.

PATEMAN, C. Críticas feministas a la dicotomia público/privado. *In*: CASTELLS, C. **Perspectivas feministas en teoría política**. Barcelona: Paidós, 1996. p. 31-52. (The disorder of women: democracy, feminism and political theory. Cambridge: Polity Press, 1989. cap. 1, 228 p.). Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/57595443/Carol-Pateman-Critica-Feminista-a-La-Dicotomia-Publico-Privado>. Acesso em: 4 dez. 2012.

PEIXOTO, F. D. F. **Direito, anencefalia e antecipação terapêutica do parto**: uma análise da realidade brasileira. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do Conpedi (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito) realizado em Fortaleza-CE nos dias 9, 10, 11 e 12 de junho de 2010, p. 806-814.

SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. **Cadernos gestão pública e cidadania**, n. 17, jul. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/4043/2731>. Acesso em: 13 ago. 2012.

SUÁREZ, M.; BANDEIRA, L. A politização da violência contra a mulher e o fortalecimento da cidadania. *In*: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, C. (Orgs.). **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Editora 34, 2002.

SUPREMO reconhece união homoafetiva. **Notícias STF**, Brasília, 5 maio 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178931>.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012** – os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo, Instituto Sangari. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_web.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2012.

WOORTMAN, E.; MENACHE, R.; HEREDIA, B. (Orgs.). **Margarida Alves**: coletânea sobre estudos rurais e gênero. Brasília: NEAD, 2006. Disponível em: <http://www.ieg.ufsc.br/admin/downloads/livros_eletronicos/01022010-021924coletanea.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DEBERT, G. G.; GREGORY, M. F. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, fev. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/11.pdf>.

OKIN, S. M. **Justice, gender, and the family**. New York: Basic Books, 1989.

ARTIGO ESPECIAL

CONSIDERAÇÕES ANALÍTICAS E OPERACIONAIS SOBRE A ABORDAGEM TERRITORIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Sandro Pereira Silva*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo trazer alguns elementos conceituais e analíticos que auxiliem no entendimento do que se convencionou denominar de abordagem territorial das políticas públicas nacionais.

Embora haja atualmente um rol bastante significativo de experiências inseridas na agenda governamental e que apresentam um bom material de análise empírica, este texto se concentrou na busca por um melhor enquadramento teórico e operacional relacionado à temática territorial, no intuito de esclarecer quais os elementos que permitem sua instrumentalização tanto para o planejamento como para a avaliação de políticas públicas.

Nesse sentido, buscou-se debater a formação do conceito de território e as dimensões que este abrange, as transformações recentes na relação entre Estado e sociedade que propiciaram a emergência desta temática na agenda governamental, os meios pelos quais o conceito de território passa a ser operacionalizado para fins de planejamento e implementação de políticas públicas e, por fim, a caracterização das experiências recentes de planejamento territorial no Brasil.

Com isso, pretende-se também subsidiar as análises dos capítulos desta edição do periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise* que, em alguma medida, tangenciam a temática territorial.

2 O CONCEITO DE TERRITÓRIO E SUAS DIMENSÕES

A primeira concepção de território surgiu basicamente sob uma visão naturalista, em que se destacaram conceitos como os de paisagem e região. O território é encarado como imperativo funcional, um elemento da natureza inerente a um povo ou nação pelo qual se deve lutar para conquistar ou proteger. Esta visão delimitou o campo de estudo da chamada *geografia tradicional* no final do século XIX, diferenciando-a de outras ciências, e teve como um de seus principais precursores o alemão Friederich Ratzel[1] (Sposito, 2004).

---

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea.

1. Sua principal obra, *Geografia política*, foi publicada originalmente em 1897.

O termo território surgiu em Ratzel como sinônimo de solo, ambiente, ou outros recursos que compõem a paisagem natural. O autor entendia o território similarmente à ideia de *habitat*, usada na biologia para delimitação de áreas de domínio de uma determinada espécie ou grupo de animais. A noção de espaço estava implícita na sua análise, com o território sendo compreendido como uma parcela delimitada do espaço. Ao identificar o território como um substrato para a efetivação da vida humana, que tanto existiria sem a presença do homem (apolítico) como com a presença deste e sob domínio do Estado (político).

Para Ratzel, a preservação e a ampliação do espaço vital em um território constituem-se na própria razão de ser do Estado. Ao considerar o território como imprescindível para a constituição do Estado-Nação e para a manutenção e conquista de poder, Ratzel deixa uma importante contribuição, e seus conceitos deram suporte à constituição da *geopolítica* como área de estudo específica (Candiotto, 2004).

A partir da década de 1970, novas abordagens para o conceito de território buscaram explicar a dominação social, a constituição e expansão do poderio do Estado-Nação, além dos determinantes da reprodução do capital e da problemática do desenvolvimento desigual. O território passa a ser entendido como produto e condição da relação dinâmica entre sociedade e paisagem natural ao longo do tempo.

O francês Claude Raffestin[2] contribuiu valiosamente para esse novo debate ao mostrar como a geografia política clássica desde Ratzel foi trabalhada simplesmente como uma "geografia do Estado", não abstraindo outras formas de poder. Ao enfocar as dimensões política, econômica e cultural do uso do espaço e da efetivação da territorialidade, o autor reconheceu e proporcionou o estudo de outras formas de poder para além do Estado, destacando suas diversas origens e manifestações (multidimensionalidade do poder), mas sempre destacando sua projeção no espaço. O próprio uso e transformação dos recursos naturais se configuram como objetos de disputa, e seu controle caracteriza instrumento de poder, o que ressalta a consideração da natureza como um dos elementos presentes no território.

Raffestin buscou diferenciar conceitualmente espaço e território, e alertar para possíveis confusões analíticas que a não distinção destes conceitos podem causar. Para ele:

> É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa em qualquer nível). Ao se apropriar de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço (Raffestin, 1993, p. 143).

2. Claude Raffestin compõe a chamada Escola Francesa, juntamente com G. Deleuze, F. Guattari, M. Foucault e H. Lefebvre. Ele é um dos estudiosos que mais tem marcado a geografia no Brasil (Saquet, 2007).

Com base nesse argumento, Raffestin (1993) considerou que o conceito de espaço é relacionado ao patrimônio natural existente numa região definida, enquanto o conceito de território abrange a apropriação do espaço pela ação social de diferentes atores. Em outras palavras, o conceito de território incorpora o jogo das relações de poder e dominação entre os atores que atuam e modificam pelo trabalho um determinado espaço. Como resultado deste jogo de poder nas relações sociais, define-se uma identidade relacionada a limites geográficos ou ao espaço determinado. Ou seja, o território surge como um processo de construção social, cuja dinâmica relacional varia no tempo e no espaço.

Um terceiro autor com contribuições importantes na conceituação de território é Robert Sack.[3] Ele trabalhou o conceito de território em um nível mais concreto, também considerando-o como resultado de uma construção social, sendo que seus limites se alteram de acordo com as estratégias de apropriação, controle e delimitação do espaço. Neste sentido, o território constitui expressão de um espaço dominado por um grupo de pessoas que fazem uso deste domínio para manter controles e influências sobre o comportamento de outros, exercendo relações de poder.

Em sua obra, a noção de territorialidade assume um papel central, correspondendo a um conjunto de práticas que envolvem grupos sociais, empresas e Estado. As manifestações (materiais e simbólicas) da territorialidade são efetivadas em uma multiplicidade de contextos histórico-sociais, nos quais se definem as estratégias para garantir a apropriação e o controle do território. Nas palavras de Sack (1986, p. 5), a territorialidade é o próprio "meio pelo qual espaço e sociedade estão inter-relacionados", com todas as suas dimensões de sociabilidade.

Sack incorporou a noção de territorialidade à de espaço ao destacar a dimensão política e o papel simultâneo das fronteiras na definição de estratégias de dominação, buscando examinar o território na perspectiva das motivações humanas. Contudo, embora Sack enfatize o território como instrumento de exercício do poder, ele não deixa de lado a dimensão simbólica que envolve a cultura, a tradição e a história, elementos que mediam tanto mudanças econômicas no território como também a relação entre pessoas e lugares (Haesbaert, 2004).

Das contribuições para a literatura brasileira, o principal autor a trabalhar o conceito de território foi Milton Santos. Ele desenvolveu seu pensamento a partir de uma base materialista histórica e da dialética marxista para expressar a historicidade derivada da conjugação entre a materialidade territorial e as ações humanas, isto é, trabalho e política. O autor partiu de uma perspectiva inversa em relação aos autores citados anteriormente, ao considerar espaço, tempo e território como elementos simultâneos e altamente imbricados entre si.

3. Robert Sack era integrante da chamada Escola Anglo-Saxônica.

O entendimento de espaço e território de Milton Santos baseou-se nas seguintes categorias: sociedade, natureza, modo de produção, formação econômica e social, tempo, totalidade, técnica e divisão do trabalho (Steinberger, 2006). Para ele, o espaço é um elemento histórico e social, pois determina todos os processos constitutivos de um modo de produção (produção, distribuição, consumo e circulação), ou seja, é o espaço concreto da atividade humana.

Dessa maneira, Santos difere da abordagem de Raffestin, que compreende o espaço como uma matéria-prima para o território, preexistente a qualquer ação. Sobre este ponto, Saquet (2007, p. 77) afirmou que o espaço geográfico não é um mero receptor das ações humanas, uma vez que possui "um valor de uso e um valor de troca, distintos significados e é elemento constituinte do território, pois eles são indissociáveis". Estes valores, que variam segundo o movimento da história e o conjunto dos lugares, caracterizam o espaço geográfico e são determinantes, em grande medida, das disputas em torno de seus usos e domínios.

Por sua vez, o território é visto como "um campo de forças, como o lugar do exercício, de dialéticas e contradições (...) entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos" (Santos, 1999[4] *apud* Steinberger, 2006, p. 60). A formação de um território supõe uma acumulação de ações localizadas em diferentes momentos. Por isto, o território se difere do espaço por reunir esta base material à vida social, que dinamiza o espaço e determina o território. No entanto, não é uma tarefa simples diferenciar, na obra de Milton Santos, os conceitos de espaço e território, mesmo porque, segundo o autor, não existe "espaço sem território, nem território sem espaço", nem tampouco isto quer dizer "que um venha antes e o outro depois" (Steinberger, 2006, p. 61-62).

Milton Santos fez uma distinção importante entre o "território em si" e o "território usado". O primeiro se refere à forma e se assemelha à noção de espaço natural, não possuindo valor como categoria de análise. O segundo é entendido como questão histórica, isto é, o território transformado, "vivo, vivendo", o qual revela suas "ações passadas e presentes, mas já congeladas nos objetos", pois toda ação humana tem uma base territorial (Santos e Silveira, 2008, p. 247). Portanto, é sobre esta segunda categoria que deve recair a análise social. Embora seu entendimento inicial de território seja o de Estado-Nação, os autores afirmam também que o uso do território não se dá de maneira homogênea, o que leva a uma configuração desigual em termos de objetos naturais e artificiais no interior do território. Assim, o que se observa na prática é a existência de "frações do território usado", que adquirem funções diversas ao longo da produção histórica do espaço, e se materializam em diferentes configurações territoriais.

4. Santos, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XIII, nº 2, 1999.

Além dos trabalhos clássicos dos autores supracitados, diversos outros pesquisadores se debruçaram para definir novas abordagens que permitem uma melhor instrumentalização analítica do conceito de território, buscando expressar a multidimensionalidade que este envolve. Perico (2009), por exemplo, fez um breve resumo do uso deste conceito nas mais distintas áreas do conhecimento humano na atualidade. Segundo o autor, na visão jurídica, o território é definido como espaço delimitado e controlado pelo exercício do poder sob uma concepção mais subjetiva – cultural e simbólica. Constitui produto da apropriação e valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço sentido, vivido e compartilhado. Sob a concepção econômica, o território evoca a dimensão das restritas relações econômicas, que concebem o território como sinônimo de recursos, da relação capital-trabalho ou da divisão "territorial" do trabalho. A concepção naturista, por seu turno, enfatiza as relações homem-natureza-sociedade, manifestadas em função do ambiente. Além destes campos, o território também é utilizado na perspectiva de desenvolvimento, sendo considerado uma variável importante nas políticas de intervenção sobre o espaço e as populações que buscam mudanças no marco das relações socioeconômicas.

Portanto, a utilização do conceito de território permite uma compreensão analítica bem apurada acerca do que se trata este espaço social de mediação e convivências, quais as dinâmicas que ele abrange e como se dá (e sob quais condições) sua relação com outras escalas geográficas. O território, na definição mais recorrente, é uma construção histórica e social que confere expressão humana e política ao espaço, caracteriza a estrutura de uma sociedade relacionada com seu ambiente, cria instituições, economias, relacionamentos e redes, convertendo os elementos de identidade local em uma energia social no processo de desenvolvimento endógeno.

A partir desse debate, pode-se estabelecer uma definição sintética de território como um espaço de construção social e poder instituído (porém não imutável), caracterizado por recursos físicos específicos (naturais e industriais) e valores (históricos e culturais) que estabelecem elementos de identidade aos sujeitos que nele habitam. Considera-se também que o território é formado tanto por lugares contíguos (relações de vizinhança) como por lugares em rede (processos sociais que ligam lugares diferentes). Sob este entendimento, o território constitui uma base flexível sobre a qual agem distintas forças endógenas e exógenas, de maneira que este se encontra continuamente submetido a relações de poder (conflitivas e/ou cooperativas) nos processos históricos de apropriação e dominação do território, bem como a pressões por mudanças, que podem implicar expansão ou deslocamento.

É com base nessa compilação conceitual que as seções seguintes deste artigo analisam como o conceito de território vem sendo apropriado pelo Estado para a determinação de espaços diferenciados de intervenção por meio

de política pública e quais as principais vantagens e contradições que esta nova abordagem apresenta, dado o contexto sociopolítico brasileiro contemporâneo. Antes disso, contudo, considera-se apontar as determinações históricas recentes que permitiram a adoção deste conceito na agenda governamental, tema da próxima seção.

3 TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NO BRASIL

Inicialmente, é importante avaliar os processos sociais e institucionais recentes que proporcionaram a operacionalização do conceito de território na agenda governamental. Tais processos foram advindos das novas relações entre Estado e sociedade no Brasil em um cenário de profundas desigualdades sociais e federativas.

A década de 1980 foi marcada pelo início das mudanças no ambiente político brasileiro, que definiram esse novo quadro de atuação do Estado e das liberdades civis. Tais mudanças derivam, sobretudo, do ressurgimento do ativismo civil na busca por autonomia frente ao Estado autoritário constituído em 1964. Os dois pontos fundamentais que marcaram esse período de mudanças foram: *i)* a volta ao Estado Democrático de Direito após vinte anos de governo militar no país, entre 1964 e 1984, que permitiu a legalização, reorganização e atuação dos diferentes grupos e movimentos sociais; e *ii)* a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, que institucionalizou uma série de direitos sociais e garantiu a democracia como um princípio básico da ação política nacional.

Como consequência desses acontecimentos e de todo um contexto de transformações na geopolítica mundial, a década de 1990 foi marcada por uma ampla (re)discussão sobre o papel do Estado diante deste novo cenário, que definiria as principais diretrizes da atuação governamental no território nacional. Uma das consequências importantes foi o aprofundamento da descentralização federativa, capitaneado com maior força após a promulgação da Constituição de 1988, com o município passando a exercer papel mais estratégico no contexto federativo brasileiro, principalmente em termos de condução de políticas públicas nacionais.

A descentralização administrativa surgiu como resultado do processo de reforma do Estado, iniciada em meados de 1990, cujo objetivo era instituir um modelo de administração gerencial no setor público, com a adoção de instrumentos e processos de gestão típicos da iniciativa privada. A justificativa propugnada para esta reforma era o equilíbrio das contas públicas e a elevação da eficiência nas ações do Estado, apoiada no princípio de flexibilidade, com ênfase em resultados, foco no usuário e controle social (Pereira, 2008). Esta retórica discursiva, fortemente influenciada pelas diretrizes do Consenso de Washington e inspirada no gerencialismo britânico da *new public management*, esteve presente no chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,

lançado pelo governo federal em 1995, sob coordenação do então recém-criado Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare).[5]

Segundo Affonso (2000), esse processo pode ser caracterizado como uma *subsidiariedade perversa*, uma vez que os estados e municípios continuaram desprovidos de instrumentos, recursos e estruturas necessárias para assumir este novo papel protagonístico no desenvolvimento nacional. A inadequação do processo de descentralização adotado no âmbito do plano diretor manifestava-se nos seguintes quesitos: falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos; excesso ou insuficiência de controle e acompanhamento das políticas sociais descentralizadas; dificuldade de estruturar ou manter coalizões políticas intrafederativas; incongruência entre aumento do poder de comando dos governos subnacionais sobre o gasto público e a política de estabilização macroeconômica; e as dificuldades para articular a descentralização com as políticas redistributivas interpessoais e inter-regionais. Além disso, o plano diretor desconsiderava a necessidade de ações diferenciadas no território nacional que contemplassem as distintas carências das unidades federativas, fruto da heterogeneidade regional do país, contribuindo para reforçar o cenário de desigualdades já existente.

Por fim, a falta de mecanismos de coordenação política e planejamento da ação governamental fez com que seus desdobramentos se resumissem a ações fragmentadas, com poucos resultados em relação à modernização do aparelho estatal burocrático brasileiro. Com isso, enquanto, por um lado, a descentralização proporcionou mais autonomia aos estados e municípios, por outro, evidenciou a dificuldade em se estabelecer uma coordenação federativa mais efetiva e cooperativa no contexto da implementação de políticas públicas nas distintas frações do território brasileiro. A articulação entre os Entes Federativos permaneceu na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação e coordenação de políticas, ramificadas vertical, horizontal e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação (Ipea, 2010b).

Essas relações competitivas desencadeiam processos de "barganhas federativas", em que cada nível de governo busca garantir para si os benefícios e transferir a outros os custos políticos. Por isso, sua capacidade de engendrar estratégias possíveis para a coordenação vertical de políticas nacionais está diretamente relacionada ao modo pelo qual se estruturam as relações federativas nas políticas setoriais. Os resultados deste limite em termos de coordenação institucional por parte do governo são: "superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais" (Arretche, 2004, p. 22).

5. A partir desse plano diretor, alguns termos passaram a frequentar quase que de maneira obrigatória o vocabulário dos manuais de administração pública no Brasil, sendo repetidos inclusive em documentos oficiais, tais como *empowerment, accountability, governance, advocacy*, entre outros (aportuguesados ou no idioma original).

As organizações sociais também tiveram um papel fundamental nesse processo de descentralização das estruturas de poder do Estado no Brasil. Neste ponto, a centralização político-administrativa era vista pela sociedade civil organizada como um símbolo do autoritarismo estatal, e seu enfraquecimento seria um elemento fundamental para a refundação da democracia no país. Um dos desdobramentos desta atuação foi a abertura para uma maior participação da população, seja no planejamento, na implementação, seja avaliação das políticas nacionais, tanto diretamente como por meio de suas organizações representativas. A participação social passou a ser considerada um dos elementos fundamentais do projeto de ressignificação do conceito de *público* na organização política do país (Milani, 2008).

Ao longo dos anos, diferentes experiências de participação popular foram desenvolvidas, denominadas genericamente por Dagnino (2002) de "espaços públicos", tais como: conselhos setoriais, fóruns, conferências, audiências públicas e orçamento participativo. Estes espaços se concretizam enquanto instituições participativas, formalmente organizadas e vinculadas à estrutura de Estado, que definem formas variadas de incorporação de cidadãos na deliberação de políticas públicas, principalmente por meio de suas organizações representativas (Avritzer, 2010). Atualmente, o mecanismo mais comum refere-se aos conselhos de políticas sociais (saúde, educação, desenvolvimento rural etc.), existentes nos três níveis de poder da administração pública.

Dadas essas transformações recentes no cenário político-institucional brasileiro, com a exigência de políticas públicas efetivas aliadas à garantia de controles democráticos, novas estratégias de planejamento e coordenação da ação governamental passaram a ser necessárias. Foi a partir deste contexto que, no final de 1990, o governo federal brasileiro passou a considerar, formalmente, a definição de diferentes escalas para o planejamento de suas intervenções,[6] mais flexíveis e tendo como influência o acúmulo da abordagem territorial em curso em vários países da União Europeia. Esta abordagem considera o território, definido com base em múltiplas dimensões, como o espaço de mediação social e de "incidência de políticas públicas" (Silva, 2011), e, portanto, lócus privilegiado para o planejamento estatal.

Com base nessa nova abordagem, houve um esforço para construir instrumentos e estratégias diferentes que a viabilizasse enquanto um novo paradigma para o planejamento de políticas públicas nacionais, de maneira a propiciar um melhor ambiente para a cooperação e coordenação entre os diferentes Entes Federativos. Antes de analisar os instrumentos e as estratégias propostos até então, torna-se mister entender melhor em que consiste o conceito de território e como ele pode ser caracterizado como um instrumento analítico para a abordagem das políticas públicas no Brasil.

6. Em termos institucionais, persistem no país duas escalas territoriais relevantes para o planejamento: uma que apresenta institucionalização "forte" – a dos estados e dos municípios; e outra com institucionalização mais "fraca e incompleta" – a das macrorregiões (Bandeira, 2007).

4 A OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE TERRITÓRIO NO PLANEJAMENTO E NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A ação deliberada de planejamento estatal teve um marco importante com a criação do Ministério do Planejamento, em 1962, no governo do presidente João Goulart. A primeira pessoa a assumir o ministério foi o economista Celso Furtado. Suas teses fundamentaram as principais ações governamentais de planejamento econômico naquela época e ainda persistem como referências importantes. Furtado confiava no processo político para reverter este quadro perverso de dependência, que gerava desigualdades extremas entre as frações do território brasileiro e era, a seu ver, responsável pelo subdesenvolvimento do país. Por isso, a questão do desenvolvimento regional esteve fortemente presente na obra de Furtado. Para ele, um "processo de integração teria de orientar-se no sentido do aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional" (Furtado, 2003, p. 249).

A principal ação prática no sentido de reorganização do espaço econômico regional e sua integração nacional ocorreu ainda no governo do presidente Juscelino Kubitschek, em 1959, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), como proposta para coordenar um projeto de desenvolvimento da região com maiores índices de pobreza e deficiências estruturais do país. Celso Furtado valeu-se dos documentos elaborados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob sua direção, constituído no primeiro ano do governo JK como um "ponto de partida histórico da tomada de consciência política sobre a necessidade de uma ação regional efetiva no Brasil" para formular a proposta de criação da Sudene (Ipea, 2010a).[7]

Após o golpe militar, em 1964, e a emergência do período ditatorial no Brasil, a Sudene sofreu deturpações em seu projeto original, mas o debate em torno das diferentes escalas de planejamento de políticas permaneceu. Com a expansão das atividades econômicas pelo território nacional e os investimentos estatais em infraestrutura e exploração de recursos naturais, novas autarquias regionais foram criadas nas regiões Norte e Centro-Oeste: Sudam, em 1966, e Sudeco, em 1967, respectivamente.

No entanto, a questão regional ficou muito voltada à implementação de grandes projetos industriais (metalúrgicos, petroquímicos, energéticos etc.) que reconfiguraram o território nacional. As agências regionais, por sua vez, limitavam-se a apresentar planos que não saíam do papel e a distribuir incentivos fiscais entre grupos econômicos dominantes do cenário local e nacional.

7. Anteriormente à própria Sudene, entre 1940-1950, diversas outras entidades governamentais foram criadas com foco no desenvolvimento regional do Nordeste, tais como: o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS); a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF); e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Sobre esse ponto, Vainer (2006, p. 12) ressaltou que os grandes projetos industriais (GPIs), também chamados de "projetos estruturantes", possuem sua dinâmica própria de pactuação. Seus acertos são feitos, em grande medida, diretamente nos gabinetes, intermediados por grupos de interesses e *lobbies* diversos, "à margem de qualquer exercício de planejamento compreensivo e distante de qualquer debate público", constituindo-se em "vetores do processo de fragmentação do território". Como resultado, o que se observa, não raramente, é a deflagração de um processo desvairado de competição entre os diferentes Entes Federativos, cujos vencedores são grupos empresariais privados, que promovem "verdadeiros leilões para os que ofereçam maiores vantagens – fiscais, fundiárias, ambientais etc.", rompendo com qualquer estratégia de cooperação federativa possível. Pelo contrário, passa a ser difundida a "retórica do planejamento competitivo e das estratégias territoriais empreendedoristas, o neolocalismo competitivo", totalmente alheio à política nacional, reforçando a fragmentação federativa e ignorando os interesses dos grupos sociais locais.

De acordo com a Constituição Federal brasileira, a questão regional é assunto de competência direta do Estado. Porém, diferentes autores apontam críticas à base de referência regional brasileira atual, quando, na realidade, existe uma diversidade de padrões territoriais e regionais presentes na definição e na função de cada núcleo de convívio. A *região* pode ser entendida como uma "subunidade, um subsistema do sistema nacional", que "não tem existência autônoma" em relação ao espaço nacional, [...] é um subespaço do espaço nacional total" (Santos, 1988, p. 46). Ela representa uma referência associada à localização e à extensão de um determinado fenômeno, correspondendo a entidades espaciais de escala média, entre o nacional e o local. De acordo com Dias e Santos (2003), a divisão administrativa do país em macrorregiões e as divisões dos estados em microrregiões homogêneas são utilizadas como quadros de referência para compreender e apresentar diferentes fenômenos, sejam eles demográficos, sociais, produtivos e geográficos. Além disso, há a constatação das limitações do município em gerir programas governamentais estratégicos, que, muitas vezes, exigem a ampliação das ações para além de seus limites políticos.

Brandão (2007) é um dos autores a abordar a questão do estabelecimento de escalas regionais apropriadas para a intervenção estatal por meio de políticas públicas. Para ele, as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são aquelas que não discriminam nenhuma escala de atuação e reforçam as ações multiescalares – microrregionais, mesorregionais, metropolitanas, locais, entre outras –, contribuindo para a construção de escalas espaciais analíticas e políticas adequadas a cada problema concreto no interior de um território, referente a uma determinada comunidade, a ser diagnosticado e enfrentado.

O planejamento e a avaliação de políticas públicas leva em conta ainda alguns fatores que irão diferenciá-las entre si. Por um lado, elas se diferenciam em relação a sua matéria de tratamento (educação, saneamento, saúde, habitação etc.), que as distingue enquanto políticas setoriais específicas. Por outro lado, as políticas se diferem pelo âmbito de sua cobertura, a ser definida pelos gestores e organismos responsáveis, sobretudo quanto ao público a ser envolvido, os critérios de inclusão e, em alguns casos, as localidades específicas para sua execução. Assim, a abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas auxilia no entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais sob os quais ocorrerá a intervenção desejada, de maneira a propiciar meios mais acurados para a definição de diagnósticos e alcance de metas, parcerias necessárias e instrumentos de implementação.

Para Guimarães Neto (2010), a definição das formas de concepção de políticas públicas e de atuação governamental baseadas no território surgiu com base em vários aspectos bem característicos do país. De acordo com o autor:

> Um desses aspectos diz respeito à dimensão continental do Brasil. Este fato, associado à grande heterogeneidade e diferenciação do território passou a exigir, para ser eficaz no encaminhamento de soluções, um tratamento apropriado e adequado para os espaços diferenciados: macrorregiões, meso ou microrregiões ou territórios. Agrega-se a isso a grande desigualdade territorial do Brasil da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, resultante de complexos processos históricos, que é hoje um dos temas da maior relevância dentro e fora da academia: a questão regional brasileira. [...] Se tais desigualdades são marcantes quando se consideram as macrorregiões tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), mais significativas se tornam quando se desce à análise dos estados ou de microrregiões no interior do país (p. 49).

Com isso, a abordagem territorial se expressa, sobretudo, no tratamento de um nível específico da realidade e na operacionalização de algumas instâncias empíricas fundamentais. Conforme salientou Sabourin (2002), o planejamento das ações de Estado, sob esta ótica, envolve três desafios de grande relevância na atualidade: *i)* estabelecer ações que garantam uma representação democrática e diversificada da sociedade, a fim de que os diferentes grupos de atores possam participar mais ativamente das tomadas de decisão e ter mais acesso à informação; *ii)* realizar ações de capacitação junto aos atores locais para que possa ser formada uma visão territorial de desenvolvimento, rompendo a visão setorial como a única forma de análise; e *iii)* estabelecer novas formas de coordenação das políticas públicas, no que se refere aos recursos, às populações e aos territórios, baseadas em novas lógicas de desenvolvimento.

A temática territorial permitiu, ainda, a emergência de um discurso de revalorização do meio rural na definição de políticas públicas, que antes era suprimida

nas ações de desenvolvimento regional, basicamente voltadas para a estruturação dos espaços urbanos. Esta revalorização se deu com base em dois importantes postulados. O primeiro deles refere-se ao caráter multifuncional que a agricultura familiar estabelece com o território, sobre o qual o meio rural deixa de ser entendido somente por suas características produtivas e passa a ser valorizado também por seus aspectos sociais, culturais e ambientais, embora a atividade produtiva agropecuária permaneça como atividade nuclear de seu espaço (Maluf, 2001). Para este segmento socioprodutivo, que se representa de modo diferenciado no território nacional, a propriedade rural familiar, que se interconecta com outras circunvizinhas formando as comunidades rurais, não é apenas lócus de produção, como no caso das grandes propriedades agrícolas empresariais, mas também a base geográfica da vivência, da formação de laços de solidariedade, da reprodução cultural, e de todos os fatores materiais e simbólicos que ratificam uma identidade própria.

O segundo postulado está relacionado a um posicionamento contrário à dicotomia rural-urbano, que negligencia as relações sociais que são desenvolvidas na prática em decorrência dos diversos mecanismos de integração do rural com o urbano (Abramovay, 2003; Silva, 2012). Esta interligação entre espaços com características distintas é denominada por Favareto (2007, p. 22) de "dinâmicas territoriais de desenvolvimento". Para uma intervenção sobre estas dinâmicas, o autor realçou a necessidade de entender as articulações entre suas formas de produção e as características morfológicas dos tecidos sociais locais, a partir do entendimento de suas relações de "oposição e complementaridade".

Bronzo (2008) afirmou que a centralidade do território para as políticas sociais, seja como elemento para o diagnóstico e focalização seja como objeto da intervenção, reside justamente no seu potencial de criar estratégias em que diferentes setores sejam interligados em busca de um objetivo resultante. Nesta perspectiva, o conceito de *intersetorialidade* torna-se um elemento essencial para que as ações do poder público consigam alcançar um grau satisfatório de aderência e incidir de maneira mais eficiente nas dinâmicas próprias dos territórios. Segundo a autora:

> Intersetorialidade consiste em uma estratégia de gestão que se apresenta em diversos níveis da implementação e que se define pela busca de formas mais articuladas e coordenadas das políticas e setores governamentais, pautada pela necessidade de uma abordagem mais abrangente sobre a pobreza e as condições de sua produção e reprodução social. A construção da gestão intersetorial e do governo multinível, em suas formulações mais densas, exigem a alteração de estruturas institucionais e organizacionais ou a adoção de estratégias de gestão integradas (p. 129).

Entretanto, o que se observa é a existência de uma tendência em que tanto as políticas públicas quanto os arranjos institucionais promovidos por elas sejam organizados em torno de questões setoriais tradicionais, o que Henriques (2011, p. 40)

chamou de "isolacionismo setorial". Com isso, permanece a dificuldade para a construção de programas de natureza intersetorial que dialoguem com as várias dinâmicas (existentes ou potenciais) das economias territoriais.

5 AS EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Uma das referências atuais mais citadas para a implementação de estratégias de planejamento territorial é o Programa de Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader). Este programa surgiu no contexto da União Europeia, em 1991, tendo como principal objetivo apresentar um enfoque multissetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores.

Desde sua constituição, o programa Leader tem sido o principal instrumento para o desenvolvimento das áreas rurais europeias, por meio do planejamento e da execução de projetos prioritários. Os grupos de ação local são os responsáveis pela definição dos territórios do Leader, que contam com uma ampla e diversificada rede política, composta por agências de governo, sindicatos, organizações do setor privado, organizações não governamentais (ONGs) e representantes locais eleitos (Favareto, 2007; Saraceno, 2005).

No contexto dos países da América Latina, a utilização de uma abordagem como essa ainda é muito incipiente. Mais precisamente no Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) já havia estabelecido de maneira explícita o compromisso com a questão regional, uma vez que, além de estabelecer a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa, também destinou recursos específicos ao financiamento de programas de desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Artigo 3º e Artigo 157, respectivamente). Contudo, somente a partir dos anos finais da década de 1990 é que a temática territorial começou de fato a ganhar espaço no campo das políticas públicas.

Em 2000, o Ministério da Integração Nacional (MI) elaborou o documento *Bases para as políticas de integração nacional e desenvolvimento regional*, o qual propunha uma série de objetivos amplos para a gestão do território, tais como: promover a competitividade sistêmica; mobilizar o potencial endógeno de desenvolvimento das regiões; fortalecer a coesão econômica e social; promover o desenvolvimento sustentável; e fortalecer a integração continental. Tais objetivos são amparados socialmente pela CF/1988, que apresenta como princípio a redução das desigualdades regionais (Artigo 170, inciso VII). Em 2003, o governo federal, por meio da Lei nº 10.683, conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial aos ministérios da Integração Nacional e da Defesa. Em 2006, o MI apresentou os subsídios para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (Silva, 2011).

A partir do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do governo federal, surgem então vários programas governamentais sob a abordagem territorial, inclusive com desenhos próprios para a definição de seus territórios de incidência e a criação de novas estruturas de governo para geri-los. De maneira geral, estas políticas podem ser classificadas em quatro tipos, de acordo com o nível de centralidade que é dado ao território para a incidência destas políticas, sendo elas as que abordam *o território como regulação*, *como meio*, *como fim* ou *como direito*, sem que haja, a princípio, uma hierarquia entre um e outro.

No primeiro caso, *território como regulação*, estão as políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações para o uso público e privado do espaço geográfico nacional. Um exemplo é a já citada Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que visa promover a articulação institucional de instrumentos de ordenamento do uso e da ocupação racional e sustentável do território nacional, com a elaboração de planos, programas e fundos públicos, de acordo com objetivos, princípios, diretrizes e estratégias previstas em lei. Outro caso é o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que integra a Política Nacional de Meio Ambiente[8] e tem por finalidade propiciar um diagnóstico preciso sobre o meio físico-biótico, socioeconômico e político-institucional das diversas configurações territoriais dos estados brasileiros, para, com isso, oferecer diretrizes para a regulamentação da ação de organizações públicas e privadas. Existem também regulações que se remetem a configurações territoriais específicas, como o Plano de Desenvolvimento da Amazônia, do Vale do São Francisco, programas voltados a faixas de fronteira, ou mesmo ações restritas ao plano estadual ou municipal, como os planos diretores ou o estabelecimento de áreas de proteção ambiental.

No segundo caso, *território como meio*, estão as políticas setoriais que, com vistas a delinear uma estratégia mais eficiente de intervenção, determinam territórios prioritários de acordo com uma série de critérios definidos pelo órgão responsável. Tal perspectiva parte da evidência de que os demandantes das ações de governo não estão distribuídos homogeneamente em todo o território nacional, de maneira que a dimensão espacial passa a ser um elemento estratégico para a definição da intervenção. Por isto, a abordagem territorial, neste caso, tem como objetivos: otimizar estruturas disponíveis (humanas, físicas e institucionais), permitir mais imbricamento normativo com questões locais específicas, avaliar a necessidade de ações complementares de acordo com o território, melhorar os mecanismos de governança, entre outros, variando cada item em importância de acordo com a política setorial em questão. São vários os exemplos, entre os quais podem ser citados desde programas com recortes territoriais mais ampliados,

8. Definido de acordo com o Artigo 5º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

englobando mais de um município, como os consórcios municipais de saúde, e mais recentemente, de educação; até programas em um recorte territorial mais restrito, que atuam no nível de bairros e comunidades, como o Programa Saúde da Família (PSF), as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas cariocas, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cujos territórios, descontínuos por sinal, são definidos pela localização dos agricultores familiares associados às organizações produtivas que estabelecem contrato diretamente com o órgão do poder público responsável pela compra dos alimentos a serem produzidos.

No caso das políticas públicas que abordam o *território como fim*, estão aquelas que possuem como objetivo o desenvolvimento do território, gerando rotinas e possibilidades de investimento que desencadeiem uma maior dinamização da economia local. Entre elas estão: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sob a responsabilidade do MI; os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob a coordenação da Casa Civil, mas que envolve também outros ministérios e autarquias. Não obstante a denominação de "regionais" ou "territoriais" adotada, tais programas apresentaram uma justificativa em comum, enfrentar as desigualdades regionais construídas historicamente no processo de desenvolvimento nacional, mas enfatizando a valorização das potencialidades, forças sociais e especificidades (econômicas, ambientais e culturais) locais como ativos importantes para se chegar a esta matriz de desenvolvimento mais equilibrado, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional.

Por último, há também o caso de políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para assegurar a grupos sociais específicos o direito aos recursos territoriais (terra, água, floresta etc.) imprescindíveis para a reprodução social e a manutenção de sua identidade coletiva. Por isto, sua abordagem é caracterizada de *território como direito*. Estas políticas podem se dar por meio de regularização da posse de áreas ocupadas historicamente por estes grupos sociais, como no caso da regularização de áreas quilombolas, de comunidades ribeirinhas (sobretudo na região Norte), da demarcação de reservas indígenas e também de reservas extrativistas. Outro mecanismo de intervenção é por meio da reforma agrária, que transfere o direito de posse de uma parcela de terras e seu patrimônio ambiental a famílias de agricultores "sem-terra", que almejam manter sua identidade camponesa e, por isto, organizam-se para pleitear junto ao poder público a destinação de áreas para que eles possam produzir e garantir sua reprodução social. As ações de reforma agrária podem ser efetuadas de duas maneiras: com a destinação de áreas públicas a serem colonizadas por estas famílias ou por meio da desapropriação

de áreas particulares que não estejam cumprindo com o preceito institucional da "função social da propriedade".[9]

No entanto, as políticas enquadradas nessa abordagem possuem uma característica específica que não é tão explicitamente observada nas demais. Por serem ações redistributivas, as políticas que se enquadram neste tipo possuem um forte caráter conflituoso, pois, por um lado, muitas áreas reivindicadas por comunidades tradicionais já estão registradas (muitas vezes de forma fraudulenta) por outras pessoas, que não aceitam desfazer-se delas. Por outro lado, a capacidade de *enforcement* (Evans, 2003) do Estado para fazer cumprir a legislação nos termos da função social da propriedade é muito precária, ainda mais considerando-se que os grandes latifundiários são, comumente, lideranças políticas locais poderosas, de famílias tradicionais, que fazem uso deste poder para impor sua vontade e manterem suas propriedades, mesmo que em desconformidade com a lei. Não raramente, são noticiados casos de violência em áreas de disputa, com o assassinato de lideranças e trabalhadores que lutam por seus direitos; para completar o cenário de tragédia os mandantes fazem uso do mesmo poder para se manterem ilesos de quaisquer punições da justiça.

Como resultado da ineficiência e da falta de mecanismos por parte do Estado da gestão da posse de seu território, o Brasil permanece como uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo.[10] Como exemplo desta fragilidade, Reydon (2007) lembrou que, até hoje, não se tem noção das terras pertencentes ao Estado, nem mesmo as terras devolutas definidas na Lei de Terras,[11] de 1850, foram devidamente discriminadas.[12]

Deve-se deixar claro, porém, que o exercício de construção dessas tipologias serve apenas para uma categorização analítica das políticas públicas que partem

9. No capítulo III da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o artigo 184 define as condições de desapropriação por interesse social do imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social. O artigo 185 estabelece quais são os imóveis insuscetíveis de desapropriação para reforma agrária: a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva. O artigo 186, por sua vez, define o que é "função social", considerando que sua conformidade estará sujeita ao cumprimento das seguintes condições: I – ter uma utilização racional e adequada do estabelecimento; II – utilizar racionalmente os recursos naturais disponíveis e preservar o meio ambiente; III – observar os dispositivos normativos dos relatórios de trabalho; e IV – o estabelecimento deve promover, ao mesmo tempo, o bem-estar dos proprietários rurais e dos trabalhadores.

10. O Censo Agropecuário de 2006 mostrou que esse grau de concentração permanece praticamente inalterado desde 1985. O índice de Gini para desigualdade de terra registrado em 2006 foi de 0,854, praticamente o mesmo índice obtido em 1995 e 1985, 0,856 e 0,857. Ambos estão muito próximos do pior cenário possível em termos de desigualdade, que é um índice igual a 1.

11. "A Lei de Terras aprovada em 1850 e regulamentada em 1854 teve os seguintes principais objetivos: ordenar a apropriação territorial no Brasil; acabar com a posse; fazer um cadastro de terras; financiar a imigração; criar um setor agrícola de pequenos proprietários; tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos e funcionar como um chamariz para a imigração" (Reydon, 2007, p. 226).

12. Hoffmann (2007, p. 172) classificou a elevada concentração de terras como "um dos condicionantes básicos da desigualdade da renda no país".

de uma abordagem territorial em seus marcos constitutivos. Neste sentido, haverá ações que poderiam, por exemplo, ser classificadas em mais de um tipo, a julgar pela maneira que se utilizam da abordagem territorial para sua intervenção.

Um exemplo é o PRONAT, já citado. Embora deixe claro em seu corpo normativo que tem como objetivo reduzir a pobreza e a desigualdade de territórios com fortes características rurais, mas com projetos que incorporem também as dinâmicas de desenvolvimento com o meio urbano (*território como fim*), muitas pessoas criticam o caráter altamente setorial de sua execução. A incapacidade do programa de criar mecanismos que envolvam atores sociais para além do universo da agricultura familiar faz com que a abordagem territorial que o programa adote se resuma a uma mera estratégia (*território como meio*) de execução das políticas do próprio MDA, como o PRONAF Infraestrutura.

Observa-se, ainda, casos de políticas que, em um estágio de sua implementação, caracterizam-se por um tipo e, em um estágio posterior, por outro. As políticas de regularização de áreas quilombolas e demarcação de terras indígenas podem exemplificar uma situação desta natureza, pois, ao mesmo tempo que ocorre a regularização da área e é dado o direito de posse à comunidade (*território como direito*), podem estar previstas outras políticas com o objetivo de desenvolvimento mais integral destas comunidades, passando-se, então, para a abordagem do *território como fim*.

Além dessas características, um traço marcante na maioria das políticas baseadas na demarcação de territórios de incidência é o estabelecimento de mecanismos de participação social, tais como conselhos, fóruns, comitês, entre outros. Esta realidade só foi possível após as recentes transformações democratizantes no cenário político nacional, como visto anteriormente. Desta forma, a abordagem territorial segue a tendência da descentralização das políticas públicas por meio da criação de espaços públicos institucionalizados para a definição de prioridades e acompanhamento das ações, no sentido de democratizar as relações de poder na sociedade. Estas instâncias de deliberação são vistas como laboratórios de construção coletiva para a negociação de consensos, por serem espaços "dialogicamente interativos e discursivamente mediados", estabelecendo uma ligação política institucionalizada entre os atores locais, o que permite um processo democrático nas decisões (Coelho, 2005, p. 87).

No entanto, a miríade de interesses acomodados entre os diferentes grupos sociais de um território deixa claro que as relações de mediação não são necessariamente harmoniosas, sobretudo, quando se encontram na pauta de discussões temas de caráter polêmico e que causam divergência de interesses entre os grupos representados. Assim, o sentido de participação neste tipo de instância pode pender tanto para um "espaço de negociação de projetos e políticas", como para uma "arena de disputa e contestação" (Coelho e Favareto, 2007, p. 122).

Além disso, os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos dos territórios, como lembrou Milani (2008), são obstáculos relevantes à participação, podendo inclusive aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos. Neste caso, o território pode ser apoderado por grupos dominantes e servir como instrumento de um aprofundamento consentido da desigualdade, fazendo-se valer da prerrogativa da participação social e autonomia local. Como resultado, diferentes segmentos sociais locais não conseguem ser representados nas instâncias deliberativas dos programas, passando a ser "invisibilizados" pelos grupos mais organizados que comandam as definições nos territórios.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar o território como o espaço da ação humana – espaço que transforma e é transformado pelo tecido social que nele habita e congrega em si suas simbologias, identificações, instituições e normas de poder –, a adoção de seu conceito no campo das políticas públicas torna-se positiva por dois motivos. Em termos de planejamento e execução, ele fornece elementos para problematizar *a priori* os diferentes impactos possíveis que um mesmo corpo normativo de uma política nacional acarreta nas diversas "frações do território usado", uma vez que permite: *i)* definir áreas ou regiões de intervenção com base em indicadores sociais, geográficos ou outros critérios técnicos, de acordo com a natureza e o objetivo de cada política específica; *ii)* diminuir significativamente o número de interlocutores a que o órgão central responsável tem de se remeter para a implementação das ações; *iii)* obter diagnósticos mais precisos sobre a infraestrutura e os recursos humanos necessários para a otimização da política; *iv)* mapear grupos sociais e forças políticas que estão presentes em cada configuração territorial com potencial para contribuir na implementação da política; e *v)* permitir a construção de arranjos institucionais que propiciem mais conectividade e articulação com outras ações (públicas e privadas) que também incidam sobre tais territórios.

Em relação ao trabalho de avaliação da ação governamental, essa noção permite verificar os aspectos referentes a cada território específico que podem explicar os resultados diferenciados quanto aos objetivos iniciais das políticas públicas e as maneiras pelas quais elas aderem aos grupos sociais que compõem as diferentes configurações territoriais no país. Com isto, são fornecidas informações valiosas para eventuais ajustes e flexibilizações institucionais que permitam uma melhor focalização e, consequentemente, mais efetividade da ação governamental.

No entanto, persiste ainda no país uma série de barreiras para uma consolidação e institucionalização de fato da abordagem territorial nas políticas públicas.

Entre as principais, pode-se citar: as dificuldades políticas e culturais em estabelecer programas intersetoriais inovadores; a falta de um marco jurídico mais favorável para o aperfeiçoamento de programas territoriais de desenvolvimento, em que tanto o território e seus respectivos fóruns de participação social ganhem maior legitimidade; a necessidade de ações diferenciadas para o empoderamento de grupos sociais "invisibilizados", dada a estrutura de desigualdade social no interior dos territórios brasileiros; os mecanismos de financiamento, que ainda são inadequados para dar suporte a projetos territoriais estratégicos; e a dificuldade de inserção na agenda governamental de temas diretamente ligados ao desenvolvimento territorial, mas que geram sérios conflitos de interesses, como reforma agrária e regularização fundiária, que interferem diretamente nas microestruturas de poder local estabelecido.

Mesmo com toda a complexidade em termos dos elementos que a temática envolve, a abordagem territorial traz avanços significativos. Estes avanços podem ser observados tanto no que se refere à visão anterior de desenvolvimento, que tinha por base as escalas macrorregionais brasileiras – que congregam uma realidade extremamente heterogênea para serem pensadas enquanto totalidade –, quanto à visão essencialmente municipalista, dado que os municípios são instâncias muito numerosas, além de pequenas e com estrutura precária (em sua grande maioria).

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Revista de administração pública**, n. 14, 2000.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em perspectiva**, n. 18, v. 2, 2004.

AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BANDEIRA, P. S. As fronteiras nos processos de integração supranacional. *In*: DINIZ, C. C. **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Editora da UnB, 2007.

BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. *In*: ORTEGA, A.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial**: segurança alimentar e economia solidária. Campinas: Alínea, 2007.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Revista Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 35, 2008.

CANDIOTTO, L. Z. Uma reflexão sobre ciência e conceitos: o território na geografia. *In*: SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A.; RIBAS, A. D. (Org.). **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

COELHO, F. M. G. **A arte das orientações técnicas no campo**: concepções e métodos. Viçosa: Editora da UFV, 2005.

COELHO, V.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *In*: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). **Sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIAS, L. C.; SANTOS, G. A. Região, território e meio ambiente: uma história de definições e redefinições de escalas espaciais. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 5, n. 2, 2003.

EVANS, P. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Revista sociologias**, ano 5, n. 9, 2003.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 2003.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. *In*: MIRANDA; C.; TIBÚRCIO, B. **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: NEAD, 2010.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. *In*: SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A.; RIBAS, A. D. (Org.). **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

HENRIQUES, R. Do olho do furacão. **Revista democracia viva**, n. 46, 2011.

HOFFMANN, R. Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil. *In*: RAMOS, P. *et al*. **Dimensões do agronegócio brasileiro**. Brasília: NEAD, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**. Brasília: Ipea, 2010a. v. 1-2.

_____. **Brasil em desenvolvimento 2010**. Brasília: Ipea, 2010b. v. 3.

_____. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2011. v. 1.

MALUF, R. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. *In*: LEITE, S. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 42, 2008.

PEREIRA, J. M. Administração pública comparada. **Revista de administração pública**, v. 1, n. 42, 2008.

PERICO, R. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. **Géographie politique**. Paris: Economica, 1988 [1897].

REYDON, B. P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil. *In*: RAMOS, P. *et al*. **Dimensões do agronegócio brasileiro**. Brasília: NEAD, 2007.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. *In*: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Orgs.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: Embrapa, 2002.

SACK, R. **Humanterritoriality**. Cambrige: Cambrige University Press, 1986.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2008.

SARACENO, E. **Las políticas de desarrollo rural em los procesos de modernización**. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Brasília, 2005.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Revista cadernos gestão pública e cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, 2011.

_____. Território e estruturas de mercado para produtos tradicionais. **Revista isegoria**, v. 1, n. 2, 2012.

SOUZA, M. J. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, I.; GOMES, P. C.; CORREA, R. L. (Orgs.). **Geografia**: conceito e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SPOSITO, E. S. Sobre o conceito de território. *In*: SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A.; RIBAS, A. D. (Org.). **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

STEINBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília; Paralelo 15: LGE, 2006.

TORRES, A. G.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. **Revista São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 4, 2004.

VAINER, C. B. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 8, n. 2, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERTONE, L.; MELLO, N. A. Perspectiva do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política? *In*: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE, 2006.

CORRÊA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 3, 2009. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100406_boletimregio3.pdf>.

MORAES, M.; LOURO, S. (Orgs.). **Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional**. Erechim: Edifapes, 2003.

RODRIGUEZ, M. P. **Gestão social do território**: experiências no estado do Maranhão. Brasília: IICA, 2005.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: EDUSP, 2005.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: EDUSP, 2008.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Andressa Vieira Bueno
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Luciana Dias
Marcelo Araújo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patricia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração
Aline Rodrigues Lima
Bernar José Vieira
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa
Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário)
Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa
Andrey Tomimatsu

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea
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